



Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

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

Er beteckning: KN2025/01529

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Skåne län ("Länsstyrelsen") **avstyrker** huvudsakligen förslagen i promemorian av följande skäl.

- Länsstyrelsen bedömer att förslagen sammantaget riskerar att urholka de nationella fridlysningsbestämmelserna i så hög grad att de inte längre skulle fylla sin funktion som skydd för sådana djur- och växtarter som riskerar att försvinna eller minska kraftigt regionalt eller nationellt. Promemorian bedöms därmed inte uppfylla syftet att anpassa den nationella fridlysningen utifrån arternas skyddsbehov.
- De olika undantagen från förbuden kommer att leda till att påverkan på hotade arter och deras bevarandestatus i många fall inte kommer att prövas av någon expertmyndighet. Länsstyrelsen anser att en dispens- eller samrådsprövning, där villkor och försiktighetsmått kan ställas, är nödvändig för att säkerställa ett långsiktigt skydd för hotade arter samtidigt som förutsättningarna för verksamhetsutövaren blir tydliga. Länsstyrelsen anser vidare att det behöver finnas en möjlighet att väga in en arts bevarandestatus vid dispensprövning även om dispensen ska tillgodose ett allt överskuggande samhällsintresse.
- Länsstyrelsen anser att det behövs en rätt till ersättning om artskyddet skulle inskränka pågående markanvändning och förslår att en sådan rätt införs i miljöbalken. Att kunna välja en annan skyddsform för att säkerställa bevarandet av arter är delvis positivt men förutsätter finansiering för ökade insatser avseende proaktiv kartering och inventering av skyddade

arter. Länsstyrelsen anser att det behöver utredas vidare hur kostnaderna för reservatsbildning skulle förhålla sig till kostnaderna att i enskilda fall ersätta markägare vid nekad artskyddsdispens.

- Länsstyrelsen anser att rödlistningen är ett relativt trubbigt verktyg för bedömning av om en art ska fridlysas eller inte. Länsstyrelsen anser att det föreslagna urvalet till de olika skyddskategorierna skulle bli alltför snävt om bara arter som klassats som akut hotade (CR) eller starkt hotade (EN) kan komma ifråga för de högre skyddskategorierna SK1.AH och SK1. Länsstyrelsen ser också en stor risk med att de skyddade arterna ska ses över så ofta som vart femte till sjunde år eftersom artskyddet kräver långsiktighet.
- Länsstyrelsen anser att det är svårt att bedöma förslagets konsekvenser fullt ut innan en lista med de arter som skulle skyddas i de olika kategorierna har tagits fram. Länsstyrelsen bedömer dock att fler arter än vad de föreslagna urvalskriterierna medger skulle behöva skydd, särskilt mot exploatering och pågående markanvändning vilka är de största hoten mot många skyddsvärda arter. Länsstyrelsen delar dock bedömningen att förslagets effekt på miljömålen, särskilt Ett rikt växt- och djurliv, blir negativ.
- Författningsförslaget är mycket komplext och indelningen i olika skyddskategorier med flera olika undantag gör dem svåra att tolka. Länsstyrelsen ser därför en stor risk att lagstiftningen kan komma att innebära svårigheter för såväl myndigheter, verksamhetsutövare och allmänhet att förstå vad som faktiskt gäller för en enskild art i relation till den verksamhet eller åtgärd som ska vidtas.

Avsnitt 3 Mer ändamålsenliga bestämmelser om nationell fridlysning

3.2 De nationella förbudsbestämmelserna för djur anpassas efter skyddsbehovet

Länsstyrelsen **tillstyrker** förslaget men anser att det är för snävt att det utvidgade skyddet bara gäller fullt ut för djur i SK1.AH medan undantag görs för pågående markanvändning för djur i SK1. De nya förbuden kommer därmed utgöra en begränsad förstärkning av

skyddet i praktiken. Länsstyrelsen anser vidare att förbudet att störa djur inte ska begränsas till störningar som kan antas ha betydelse för den berörda artens bestånd eftersom arterna i SK1.AH och SK1 sannolikt ha så små eller minskande bestånd att störningar alltid kan antas ha en potentiell påverkan på dessa. Det skulle även bli svårt för verksamhetsutövaren att kunna avgöra när en störning är så omfattande att tröskeln för när dispens krävs har passerats. Störningar bör därför alltid dispensprövas.

Länsstyrelsen anser att placeringen av förbuden i 5 a § är svår att förstå eftersom 5 § avser förbud mot ej selektiv fångst och dödande av EU-arter. Det skulle vara mer logiskt att placera paragrafen under 6 §.

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

Länsstyrelsen **tillstyrker** förslaget. Länsstyrelsen befarar dock att det kan bli komplext och svårt att hantera om skyddet skulle begränsas eller variera för olika stadier i artens livscykel genom skrivningar i bilagan.

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

Länsstyrelsen **tillstyrker** förslaget men anser att förbuden i 8 § behöver förtydligas i enlighet med praxis, dvs. att förbuden innebär ett visst skydd för växternas livsmiljöer och även omfattar åtgärder som inte är direkt riktade mot exemplar av arterna, till exempel exploatering och pågående markanvändning. På så vis skulle anpassningen till växtarternas skyddsbehov tydliggöras eftersom 9 § fortsatt bara avser skydd för exemplar.

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

Länsstyrelsen **avstyrker** förslaget. Så som det anges i avsnitt 3.6.1 har Mark- och miljööverdomstolen uttalat i det vägledande Klinthagen-målet (MÖD 2016:1) att i fråga om verksamheter där syftet uppenbart är ett annat än att ta bort eller skada fridlysta växter, krävs en risk för påverkan på den skyddade artens bevarandestatus i området för att utlösa förbudet i 8 §. Länsstyrelsen kan konstatera att det nya lagförslaget avviker från praxis eftersom ingen bedömning av den skyddade artens bevarandestatus längre kommer att behöva göras,

vilket innebär att arter med ogynnsam bevarandestatus kan komma att påverkas negativt utan att en dispensprövning med möjlighet till villkor om skyddsåtgärder och compensation görs. Att jord- och skogsbruksåtgärder inte ska presumeras att ha en förbjuden påverkan på arterna urholkar skyddet ytterligare. Länsstyrelsen anser därför att förslaget inte lever upp till syftet med promemorian eftersom det inte ger någon möjlighet att ta hänsyn till arternas skyddsbehov i det enskilda fallen. Länsstyrelsen ser en stor risk att följden kan bli att arter som fridlyses i kategorierna SK2 och SK2.SB eller arter som är klassade som VU eller NT kan komma att minska kraftigt eftersom exploatering och pågående mark-användning i många fall är ett större hot mot bevarandestatusen än åtgärder riktade mot exemplar av djur eller växter. Till exempel har den nationella fridlysningen inneburit att de kvarvarande, ofta isolerade, lokalerna med orkidéer i Skåne inte har kunnat exploateras utan bedömning eller dispensprövning enligt fridlysningsbestämmelserna. Eftersom kategorierna SK1 och SK1.AH bara möjliggör ett snävt urval av de mest hotade arterna anser Länsstyrelsen att många arter som inte är akut hotade eller starkt hotade kan komma att bli det, särskilt inom skogs- och jordbruksmark, vilka tillsammans utgör drygt 80% av Skånes yta.

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

Länsstyrelsen **avstyrker** förslaget. Länsstyrelsen konstaterar att även detta förslag går emot praxis enligt Klinthagendomen såtillvida att lagförslaget bortser från att man, enligt domen, ska beakta om bevarandestatusen påverkas eller inte för att undantag ska kunna göras. Att undantaget införs även för arterna i SK1, vilka är starkt hotade, gör att artskyddet kan få svårt att säkerställa bevarandestatusen hos ett antal hotade arter, inte minst inom skogsmiljöer.

Länsstyrelsen delar Mark- och miljööverdomstolens uttalande i Bombmurklemålet (MÖD 2017:7) att ett generellt undantag från förbuden medför en brist på förutsebarhet eftersom det finns risk att den enskilde markägaren på egen hand gör en bedömning om pågående markanvändning avsevärt försvåras. Vid ett samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken eller vid en dispensprövning kan villkor om försiktighetsmått ställas vilket gör att inskränkningen i markanvändningen i många fall kan begränsas samtidigt som förutsägbarheten för markägaren ökar markant. Länsstyrelsen anser

därför att förbuden och dispens- och samrådsprövningen ska finnas kvar när pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Länsstyrelsen anser således att artskyddet, för att det ska kunna fylla en verklig funktion att bevara arter, måste prövas och ska kunna inskränka pågående markanvändning om bevarandestatusen skulle påverkas negativt av en åtgärd. Som framkommer i NJA 2023 s. 291 (Tjäderspelet i Malsättra) finns det i nuläget möjlighet att ersätta markägare under speciella omständigheter vid en sådan inskränkning. Länsstyrelsen instämmer dock i promemorians inställning att rätten till ersättning vid nekad artskyddsdispens i nuläget är otydlig. Länsstyrelsen anser att tydlighet skulle uppnås genom att rätt till ersättning förs in i 31 kap. 4 § miljöbalken. På det viset skulle en avvägning mellan egendomsskyddet och det allmänna miljöintresset att bevara hotade arter kunna ske i det enskilda fallet.

Länsstyrelsen anser att förslaget att välja en annan skyddsform för att säkerställa arter om pågående markanvändning avsevärt försvåras delvis är positivt då det skulle innebära en återgång till mer proaktivt agerande inom naturvården. En förutsättning är dock att det finansieras med ökade insatser för kartering av värdefulla områden och inventering av skyddade arter, eftersom det i nuläget inte alltid finns kännedom om vilka arter som finns på en plats förrän en åtgärd, t ex exploatering eller slutavverkning, blir aktuell. Att väcka frågan om områdesskydd i ett sådant skede är ofta alltför sent. Länsstyrelsen anser att det behöver utredas vidare hur kostnaderna för reservatsbildning för att säkerställa arter skulle förhålla sig till kostnaderna att i enskilda fall kunna ersätta markägare vid nekad artskyddsdispens. Länsstyrelsen vill i detta sammanhang framföra att artskyddet i vissa fall kan vara ett bättre verktyg att säkerställa en specifik art i sin miljö än reservatsbildning.

Länsstyrelsen delar inte promemorians inställning att den prövning av underrättelser av skogsbruksåtgärder som Skogsstyrelsen ska göra enligt skogsvårdslagen skapar tillräckliga förutsättningar för att bedöma den planerade skogsbruksåtgärden i förhållande till fridlysningsbestämmelserna. Länsstyrelsen erfar att Skogsstyrelsen, med nuvarande resurser, saknar möjlighet att kvalitativt granska och vidta adekvata åtgärder med avseende på fridlysta arter i sådan omfattning som skulle krävas för att tillgodose arternas skyddsbehov samtidigt som förutsägbarheten för markägarna säkerställs.

Vattenkraft kan påverka vattenregimen i vattendrag och kan ha en påverkan på de arter som förekommer där. Det behöver därför

klargöras om vattenkraft ska räknas in i begreppet "pågående markanvändning" och i så fall vilka konsekvenserna av förslaget skulle bli. Till exempel är vattenkraft ett av de största hoten mot flodpärlmusslan (EN) vilken inte skulle kunna skyddas mot pågående markanvändning enligt förslaget.

Länsstyrelsen delar sammanfattningsvis inte promemorians slutsats att kravet på förutsebarhet såväl som ändamålen med artskyddet kommer kunna tillgodoses i tillräcklig utsträckning om ett generellt undantag vid pågående markanvändning införs.

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

Länsstyrelsen **avstyrker** förslaget. Länsstyrelsen delar promemorians uppfattning att det kan finnas verksamheter och åtgärder som är nödvändiga för att tillgodose överskuggande allmänna intressen, t.ex. för totalförsvaret, och att det behöver finnas ett visst utrymme för dispens i sådana fall. Länsstyrelsen konstaterar dock att det i värsta fall kan innebära att en art helt försvinner regionalt eller nationellt eftersom många arter som är kategoriserade som akut hotad (CR) eller starkt hotad (EN) har små och isolerade populationer vilket gör dem sårbara för påverkan även i enskilda fall. Det skulle därför behöva finnas en möjlighet att göra avvägningar mot artens bevarandestatus i prövningen även i dessa fall.

Länsstyrelsen ser positivt på att det införs krav på kompensationsåtgärder vid en dispens, men vill påtala att kompensation inte alltid lyckas eftersom arter ofta har specifika krav på sina livsmiljöer, vilka inte alltid är lätta att återskapa. Att flytta arter är vanligtvis också förenat med mycket osäkerhet. Kompensationsåtgärder är således inte någon garanti för att säkerställa arters bevarande långsiktigt.

Avsnitt 4 Regelbunden översyn av nationellt fridlysta djur- och växtarter

Länsstyrelsen **avstyrker** förslaget. Länsstyrelsen är enig med promemorian om att hoten och påverkan på olika arter kan ändras över tid och att skyddsbehovet därmed också kan behöva ses över. Länsstyrelsen är däremot starkt kritisk till att koppla behovet av fridlysning så starkt till den nationella rödlistningen så som det föreslås i promemorian. Rödlistningen är ett relativt trubbigt verktyg

för bedömning av utdöende och bygger bland annat på hur populationsförändringarna sett ut under de senaste tio åren eller under en generation. Detta innebär att om en art minskat drastiskt i antal populationer och individer till en extremt låg nivå och sen stabilt ligger kvar på denna låga nivå så kan rödlistningskriterierna ändras från starkt hotad (EN) till sårbar (VU). Till exempel var lökgroda starkt hotad (EN) i Rödlistan år 2000 men ändrades drastiskt till nära hotad (NT) 2005 och blev sårbar (VU) 2015.

Länsstyrelsen anser även att det finns en tröghet i den nationella rödlistningen som inte tar hänsyn till det 'tysta utdöendet' eller utdöendeskulden. Populationer av en art kan försvinna i marginalerna av en arts geografiska utbredningsområde utan att det slår igenom i rödlistningen. Till exempel har många orkidéarter relativt starka populationer med höga individantal på Öland och Gotland och bedöms som livskraftiga (LC) nationellt. Samtidigt försvinner populationer i Skåne utan att rödlistningen påverkas.

Länsstyrelsen anser även att det skulle uppstå en oberäknelighet om fridlysningen ska följa rödlistningen och revideras vart femte till sjunde år, vilket kommer att skapa osäkerhet hos såväl myndigheter som experter, verksamhetsutövare och andra aktörer kring vilka arter som är fridlysta vid tillfället. Länsstyrelsen vill även påtala att kunskapen hos allmänheten om vilka arter som är fridlysta idag är relativt stor, vilket till stor del beror på att arterna varit fridlysta under en längre tid. Kunskapen om och respekten för de nationella fridlysningsbestämmelserna riskerar därför att minska om promemorians förslag genomförs.

Upprättandet av dagens nationella rödlista är objektiv och har ett oberoende till olika verksamheter i landet. Länsstyrelsen befarar att en direkt koppling av rödlistan till fridlysningen skulle kunna göra det svårare att bibehålla objektiviteten och att det skulle kunna uppstå en förväntan på att antingen öka eller minska antalet arter i kategorierna akut hotade (CR) och starkt hotade (EN). Länsstyrelsen anser att det är viktigt att arbetet med nationella rödlistningen fortsatt sker oberoende och grundar sig på befintlig och ny biologisk och ekologisk kunskap.

Avsnitt 5 Kriterier för nationell fridlysning

Länsstyrelsen **avstyrker** förslaget eftersom det möjliga urvalet till både SK1.AH och SK1 skulle bli alltför snävt och omöjliggöra långsiktighet i bevarandearbetet. Länsstyrelsen ser visserligen

positivt på att akut hotade arter (CR) skulle omfattas av det högsta skyddet (SK1.AH), men anser att även många starkt hotade arter (EN) skulle behöva omfattas av skyddet eftersom även dessa kan ha små isolerade förekomster, framför allt regionalt, och där en enskild åtgärd kan få stor påverkan på det nationella bevarandet. Även många arter i kategorierna VU, NT eller LC, till exempel alla orkidéarter samt deras hybrider, är på stark tillbakagång i Skåne och skulle regionalt behöva ett starkt skydd i någon av SK1.AH eller SK1 för att inte riskera att försvinna eller minska ännu mer i länet. Sverige har en stor del av det europeiska beståndet av hårklomossa (LC) och de flesta fynden finns i bland annat i Helge å och nordöstra Skåne. Styvnate (VU) finns på ett fåtal ställen i Sverige och Skåne och jättemöjan (VU) förekommer endast i Vramsån och Mjöån i nordöstra Skåne. Eftersom dessa arters förekomst är så pass begränsad i Sverige idag och hotbilderna huvudsakligen utgörs av förändringar i miljön, både genom pågående och förändrad markanvändning, anser Länsstyrelsen att de, liksom ytterligare ett antal arter i de lägre rödlistekategorierna, fortsättningsvis behöver ett starkt skydd.

Det anges i promemorian att det är viktigt att ett starkare skydd bara ska gälla för arter som är utsatta för ett dokumenterat och allvarligt hot som motiverar ett skydd av artens livsmiljöer. Länsstyrelsen konstaterar att det inte avsätts resurser för att ta fram denna typ av dokumentation för alla arter som idag inte har populationer i gynnsam status. För att kunna säkerställa ett sådant underlag krävs det långa tidsserier och en utformning av försöken som gör det möjligt att kunna beräkna och statistiskt konstatera eventuell påverkan respektive hot.

Länsstyrelsen ser positivt på förslaget att skälen för fridlysningen ska framgå för samtliga nationellt fridlysta arter.

Avsnitt 8 Konsekvensutredning

Länsstyrelsen anser att konsekvensutredningen är bristfällig och delar slutsatsen i promemorian att en slutlig analys av de samlade konsekvenserna av ändringarna kan göras först när kompletterande förslag på vilka arter som kommer omfattas av fridlysning har tagits fram. Länsstyrelsen delar dock bedömningen att förslagets effekt på miljömålen, särskilt Ett rikt växt- och djurliv, blir negativ och efterlyser en betydligt mer djupgående analys kring dessa effekter.

Allmänna synpunkter

Länsstyrelsen anser att den förslagna lagstiftningen är onödigt komplex och det är svårt att förstå vad som kommer att gälla för vilken art i och med de olika skyddskategorierna, skyddsnivåerna och undantagen. Länsstyrelsen befarar att reglerna kommer att bli svåra att tolka och efterleva både för myndigheter såväl som för verksamhetsutövare och allmänheten samtidigt som förutsägbarheten riskerar att minska. Ett stort ansvar läggs på den enskilde verksamhetsutövaren att göra bedömningar för att kunna avgöra om en planerad åtgärd strider mot fridlysningsbestämmelserna eller inte, vilket inte bara skulle innebära en risk för att arter kan komma att påverkas negativt utan även en risk för att verksamhetsutövare oavsiktligt bryter mot gällande regler.

De som medverkat i beslutet

Detta yttrande har beslutats av vikarierande landshövding Ola Melin med naturvårdshandläggare Linda Gustafsson som föredragande. I den slutliga handläggningen har även enhetschef Helena Holmgren och avdelningschef Olof Liungman medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kontaktuppgifter till Länsstyrelsen

Kontakta oss via e-post skane@lansstyrelsen.se, postadress
Länsstyrelsen Skåne, 205 15 Malmö, eller ring vår växel
010-224 10 00.

Vår webbadress är lansstyrelsen.se/skane.

Du kan läsa om hur Länsstyrelsen behandlar personuppgifter på
Länsstyrelsens webbplats:
www.lansstyrelsen.se/skane/personuppgifter