



Regeringskansliet
Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Remissvar över promemoria Skyddet genom nationell fridlysning anpassas till arternas skyddsbehov och andra angelägna intressen (KN2025/01529)

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Stockholms län välkomnar översynen och instämmer i att de svenska nationella fridlysningsbestämmelserna behöver ses över och anpassas efter arterns skyddsbehov, men även efter den rättspraxis som växt fram under de senaste åren.

Länsstyrelsen är positiv till att Naturvårdsverket ges i uppdrag att regelbundet se över och utvärdera vilka arter som ska omfattas av de nationella fridlysningsbestämmelserna. Detta för att de arter som är i störst behov av skydd genom fridlysning ska omfattas.

Det nuvarande regelverkets tillämpning i en tätbefolkad region med hög aktivitetsnivå innebär ofta att artskyddet aktualiseras vid ändrad markanvändning, snarare än vid pågående markanvändning. Utifrån den erfarenheten kan det konstateras att de nuvarande bestämmelserna ger ett omotiverat starkt skydd till vissa vanliga arter. Länsstyrelsen anser dock att dispensprövning utifrån artskyddsförordningen säkerställer att verksamhetsutövare når upp till miljöbalkens hänsynsregler.

Länsstyrelsen motsätter sig föreslagna undantag och anser att de i stället bör formuleras i enlighet med gällande rättspraxis. Vi anser att de föreslagna undantagen öppnar upp för stora tolkningsutrymmen som skapar rättsosäkerhet. Att dessa undantag inte tar hänsyn till vilken effekt de får på arterns bevarandestatus ser Länsstyrelsen som problematiskt. Artskyddets långsiktiga syften riskerar att missas och fler arter kan komma bli hotade.

Länsstyrelsen förordar därför att lättnader för pågående markanvändning formuleras som en dispensgrund i stället för som ett undantag. Genom att kodifiera (dvs lagstifta om) den praxis som bombmurkledomen innebar bedöms mycket få ärenden aktualisera frågan om ersättning. Ett sådant förfarande skulle också innebära att prövnings- och tillsynsmyndigheten kan bedöma om exempelvis en åtgärd utgör pågående markanvändning, och om användningen avsevärt försvåras om inte dispens lämnas, samt ger myndigheten möjlighet att minimera den negativa påverkan på en arts bevarandestatus genom krav på försiktighetsmått och skyddsåtgärder.

Länsstyrelsens synpunkter i sin helhet redovisas nedan under de rubriker som synpunkterna berör.

3. Mer ändamålsenliga bestämmelser om nationell fridlysning

3.3 Alla djur ska kunna fridlysas

Länsstyrelsen är positiv till att det införs en ny bestämmelse (5a §) som möjliggör fridlysning av vissa djur och där deras fortplantningsområde och viloplats kan skyddas från störning.

Länsstyrelsen föreslår att förbuden i 5a § punkten 1 förenas med ett avsiktlighetsrekvisit likt 4 och 4a §. Dock bör ordet "medvetet" användas. Vidare saknar Länsstyrelsen en analys av vad ett förbud enligt föreslagen 5a § punkten 1 får för konsekvenser. I så väl jakt- som fiskelagstiftningen definieras jakt respektive fiske som att syftet med en verksamhet är att döda (eller förfölja och fånga) och omfattar därmed inte oavsiktligt dödande. Den nu föreslagna 5a § punkten 1 saknar avsiktlighetsrekvisit varför den även omfattar oavsiktligt dödande. För sötvattensfisk kan oavsiktligt dödande i vattenkraftverk vara ett stort problem, exempelvis för den akut hotade ålen. Inte heller trålning kan utesluta bifångst av akut hotade och starkt hotade fiskarter vilka kan ha behov av fridlysning.

Begreppet "bestånd" bör utvecklas i förordningsmotivet. I 5a § punkten 2 anges artens "bestånd" utan närmare geografisk avgränsning. Detta skapar en otydlighet för när störning kan få en sådan betydelse för arten att störningen är förbjuden.

3.6 Utökade undantag

3.6.2 Verksamheter och åtgärder vars syfte är annat än skada eller förstöra

Länsstyrelsen avstyrker föreslaget undantag (9a §) och anser att ett undantag i stället bör överensstämja med Klinthagenpraxisen, det vill säga att för verksamheter vars syfte är annat än att störa eller döda arter, ska förbuden i artskyddsförordningen enbart tillämpas om åtgärden riskerar att påverka en arts bevarandestatus.

Länsstyrelsen konstaterar att förslaget, för pågående markanvändning, förutsatt jord- och skogsbruk, föreslår ett helt borttagande av dispensplikten, även om det finns risk för att arters bevarandestatus påverkas negativt av den pågående markanvändningen. Arter som idag har god bevarandestatus kan, i ett föränderligt klimat och med förlust av livsmiljöer, snabbt komma att bli hotade vilket kan leda till behov av fridlysning för fler arter.

3.6.3 Om pågående markanvändning avsevärt försvåras

Länsstyrelsen motsätter sig föreslaget undantag (9b §) och anser att undantaget i stället bör överensstämja med den tidigare Bombmurplexisen. För att säkerställa rättssäkerhet och en enhetlig tillämpning i landet anser Länsstyrelsen, likt vad mark- och miljööverdomstolen framför i Bombmurpledomen (MÖD 2017:7), att en begränsning av möjligheten till markanvändning i stället bör utformas som en dispensgrund. Genom att kodifiera den praxis som bombmurpledomen innebar bedöms mycket få ärenden aktualisera frågan om ersättning, särskilt med hänsyn till att livskraftiga och sårbara arter enligt förslaget endast i ett fåtal fall kan fridlysas. Genom ett dispensförfarande får prövnings- och tillsynsmyndigheten möjlighet att ställa krav på verksamhetsutövaren så att den negativa effekten på en arts bevarandestatus minimeras genom försiktighetsmått och skyddsåtgärder.

Genom att använda undantag i stället för dispens för om pågående markanvändning avsevärt försvåras, läggs allt ansvar för bedömningen över på verksamhetsutövare. Länsstyrelsen anser att en sådan ordning medför en osäker rättstillämpning då tolkningsutrymmet blir stort. Länsstyrelsen anser att dispensprövning mot artskyddsförordningen säkerställer att verksamhetsutövare når upp till miljöbalkens hänsynsregler, framför

allt kunskapskravet och försiktighetsprincipen, för åtgärder som riskerar att påverka fridlysta arters bevarandestatus.

På några ställen i promemorian nämns även exploatering som pågående markanvändning. Det bör förtydligas att all exploatering inte är pågående markanvändning. I Stockholms län sker en betydande del exploatering på markområden som idag är oexploaterade.

3.6.5 Ett allt överskuggande allmänintresse

Länsstyrelsen är positiv till att en dispens med stöd av den nya dispensmöjligheten ska förenas med skyldighet att vidta eller bekosta kompensationsåtgärder.

I miljölagstiftningen finns flera olika formuleringar gällande allmänna intressen. I det föreslagna tillägget till 15 § används "ett allt överskuggande allmänintresse", hämtat från art- och habitatdirektivet. I den förklarande texten i avsnitt 3.6.5 används flera andra formuleringar, bland annat hämtade från strandskyddslagstiftningen. För tillämpningen av de kommande reglerna vore det bra att inte blanda dessa begrepp i motiveringen.

5.2 Kriterier för att bestämma omfattningen av skyddet för nationellt fridlysta arter

Naturvårdsverket bör kunna basera sin översyn på bästa tillgängliga kunskap om respektive art. Länsstyrelsen ser en svårighet i att leva upp till kravet på *vetenskapligt underlag* i 15 a §. För att ett underlag ska vara vetenskapligt krävs mer än att det är sakligt och välgrundat. För att inte göra urvalet av underlag för snävt anser Länsstyrelsen att bestämmelsen bör formuleras om och att det i stället bör framgå att det vetenskapliga underlag som finns måste beaktas. För de flesta arter kommer vetenskapligt underlag att saknas.

Länsstyrelsen är positiv till att plundringskänsliga arter även fortsättningsvis kan skyddas med stöd av 6, 8 och 9 §§ artskyddsförordningen, trots att dessa arter inte är rödlistade som hotade. Länsstyrelsen konstaterar att det i dagens bilaga 2 finns flera arter som enbart är regionalt skyddade. Även om många av dessa arter är livskraftiga har fridlysning många gånger gjorts för att skydda arter likt orkidéer, backsippa och blåsippa från plockning. Plundringskänsliga arter behöver inte nödvändigtvis skyddas från exploatering eller annan markanvändning utan är just på grund av sin ekologi känsliga för plockning, samtidigt som deras vackra

utseende uppmuntrar till plockning. Begreppet ”kan komma att försvinna” som återfinns i 8 kap. 1–2 §§ miljöbalken bör även kunna inrymma arter som rödlistas som sårbara.

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 anser att förordningstextens lydelse bör användas. I slutet av näst sista stycket för skälen för förslaget anges att endast växter i kategorierna EN och CR bör vara fridlysta enligt 8 §. Formulering stämmer inte överens med författningsförslaget eller förslagen under avsnitt 5.4. Även i avsnitt 5.3.2 finns en formulering som kan tolkas som att avsikten är att endast EN och CR växtarter kan skyddas enligt 8 §. Dessa ska markeras med tillägget SK1 eller SK1.AH. Enligt förslaget till förordningstext kan dock även andra arter, med tillägget SK2 skyddas i enlighet med 8 §.

Övriga synpunkter

Länsstyrelsen noterar att föreslagna ändringar av artskyddsförordningen kan innebära ett behov av en översyn av undantagen i 10–13 §§ artskyddsförordningen.

De som medverkat i beslutet om detta yttrande

Beslutet om detta yttrande har fattats av vikarierande länsöverdirektör Lotta Medelius-Bredhe med miljöhandläggare Karolina Wallin som föredragande. I den slutliga handläggningen har också tillförordnad avdelningschef Anders Lindblom, avdelningschefen Helene Munkner samt chefsjurist Shiva Norvad medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kopia

kn.nm@regeringskansliet.se