



Datum 2021-10-07  
Diarienummer 2021-13552

Miljödepartementet  
[m.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:m.remissvar@regeringskansliet.se)  
kopia till:  
[m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se](mailto:m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se)

## Yttrande över Skydd av arter, vårt gemensamma ansvar, SOU 2021:51, dnr M2021/01219

### Miljöförvaltningens synpunkter

Miljöförvaltningen konstaterar att utredningen har gjort ett omfattande och gediget arbete utifrån uppdraget och syftet och kommit med en rad olika bedömningar och förslag.

Generellt kan sägas att det är en stor utmaning att göra regelverket om artskydd enkelt och lättillgängligt och samtidigt förena det med Sveriges EU-rättsliga åtaganden och EU-praxis. Utredningen har lyckats göra regelverket tydligare på många sätt, bland annat genom att det bättre motsvarar bestämmelserna i livsmiljö- och fågeldirektivet. Förvaltningen bedömer att föreslagna förändringar kan komma att medföra vissa förbättringar för artskyddet och förändringar för stadens arbete med naturvård, förvaltning, plan- och byggprojekt och exploatering. Resultaten bedöms dock inte tillräckliga för att hejda artutarmningen och nå de olika mål på olika nivåer som finns för biologisk mångfald. Förändringarna kommer också att medföra en viss förstärkning av äganderätten och förtydliga verksamhetsutövarnas ansvar och stödja dem i arbetet med att ta fram underlag för sina verksamheter. Planprocessen i staden kan därmed behöva ses över för att se till att det finns utrymme för framtagandet av underlag.

### Förslag om kunskapskrav och utredningsansvar (kap. 10)

Kunskapskravet är fördelat på så sätt att staten ansvarar för övergripande kunskap om arter och deras livsmiljöer och verksamhetsutövare och markägare har ett ansvar för att ha kunskap om hur den egna verksamheten påverkar arter och livsmiljöer. Utredningen menar att kunskapskravet på verksamhetsutövare och markägare som redan gäller idag enligt 2 kap. miljöbalken behöver förtydligas. Utredningen ser dock inget behov av att miljöbalkens skrivningar behöver justeras, utan förtydligandena kan i stället utvecklas i olika vägledningar. För att klargöra statens ansvar att tillhandahålla nödvändigt underlag i frågor om artskydd föreslår utredningen att olika statliga myndigheter ska ta fram information om fridlysta arter, råd och riktlinjer för hänsynskrävande miljöer, positiva och negativa åtgärder,

skyddsformer och begrepp. Utredningen föreslår också att en analys görs av vilken kunskap som behöver kompletteras och att det görs en utredning av SLU Artdatabankens roll och finansiering (SLU är Sveriges lantbruksuniversitet) eftersom Artportalen fyller en viktig funktion som kunskapsunderlag för flertalet av Sveriges myndigheter.

#### *Miljöförvaltningens synpunkter*

Miljöförvaltningen instämmer i att det behövs mer kunskap och att den behöver vara tillgänglig på olika nivåer. En tydlig och samlad information om arters fridlysning och vad det innebär ser vi som positivt för alla aktörer. Området är dock komplext och det kan vara svårt att göra myndigheternas underlag och information så lättillgängligt att det förenklar för till exempel verksamhetsutövare men också för tjänstepersoner, vilket kräver ansträngningar och resurser.

Det är önskvärt att Naturvårdsverket, eventuellt med hjälp av Boverket, tar fram en vägledning för artskyddsreglernas tillämpning vid stadsutveckling samt förvaltning och utveckling av stadsmiljöer. Merparten av exploatering för nya stadsmiljöer sker i eller nära områden som redan är helt eller delvis exploaterade. Trots det kan det finnas skyddsvärda livsmiljöer eller arter som omfattas av artskydd inom utvecklingsområdet. Många gånger handlar det om vardagslandskap. Det kan vara svårt att bedöma hur man i tillräcklig grad visar allmän hänsyn och anpassar den mänskliga aktiviteten efter arternas behov. För regelverkets legitimitet är det viktigt att åtgärderna är tillräckliga ur ett artskyddsperspektiv och samtidigt proportionerliga i relation till de många andra aspekter som ska värderas och vägas mot varandra i stadsmiljön samt vid exploatering för stadsutveckling.

Vi tycker att det är positivt att resurser läggs på Artportalen som är en grundläggande källa till information i artrelaterat arbete i Göteborgs Stad.

#### **Förslag på nytt 8 kap. miljöbalken (kap. 11)**

En inledande målbestämmelse ska införas i 8 kap. miljöbalken om biologisk mångfald som korresponderar med det nationella miljömålet ”Ett rikt växt- och djurliv”. Bestämmelser om artskydd införs i 8 kap. miljöbalken i stället för att finnas i förordningsform. Bestämmelserna ska beakta såväl Sveriges EU-rättsliga och internationella åtaganden som Sveriges nationella miljömål samtidigt som hänsyn tas till ekonomiska, sociala och kulturella behov samt till regionala och lokala särdrag. Det införs bestämmelser om att länsstyrelsen ska ta fram livsmiljöunderlag vart femte år, se nedan under ”Förslag om livsmiljöunderlag”.

Det föreslås ett tillägg i 24 kap. 1 § miljöbalken med den nya bestämmelsen 8 kap. 20 b § miljöbalken, vilket innebär att regeringen bemyndigas att även i fråga om artskydd få meddela föreskrifter som kan möjliggöra ingripande mot ett miljötillstånd som annars får rättsverkan mot alla i de frågor som har prövats i tillståndet. Sådant bemyndigande finns idag avseende bland annat miljöskydds- och vattenskyddsområden. Utredningen anser här att i den mån

föreskrifterna träffar en verksamhet bör de ha giltighet framför beslut av individuell karaktär. En föreskrift bryter därmed ett tillståndets rättskraft.

#### *Miljöförvaltningens synpunkter*

Förvaltningen gör ingen annan bedömning än utredningen, utan ser det som möjligt och nödvändigt att Sverige genom dessa förslag kommer uppfylla sina olika åtaganden vad gäller artskyddet. Att det blir lagnivå på bestämmelserna förefaller riktigt utifrån vad utredningen angett.

Trafikkontoret och fastighetskontoret har i yttrande framhållit att konsekvenserna av förslaget till ändring av 24 kap. 1 § miljöbalken, som innebär att regeringens generella föreskrifter om till exempel förbud eller begränsningar mot en viss verksamhetstyp ska ha företräde framför ett individuellt prövat tillstånd, bör utredas noggrant i förhållande till fördelarna med en individuell prövning och principen om tillståndets rättskraft.

#### **Förslag om livsmiljöunderlag (kap. 11.8)**

Varje länsstyrelse ska ta fram och besluta om ett så kallat livsmiljöunderlag för länet där kunskap sammanställs. Livsmiljöunderlagen syftar till en proaktiv tillämpning av fridlysningsbestämmelserna, och till att få en bättre överblick, vad gäller såväl arter och livsmiljöer som aktiviteter som kan utgöra ett hot mot arterna, samt hur hotet kan undanröjas eller minimeras. Livsmiljöunderlaget ska tillhandahålla ett nödvändigt kunskaps- och beslutsunderlag i frågor om artskydd, så att åtgärder eller verksamheter inte vidtas eller kommer till stånd i strid med förbuden i 8 kap. miljöbalken. Livsmiljöunderlaget ska på länsnivå dokumentera nuvarande status för fridlysta, hotade eller regionalt prioriterade arter, mål samt åtgärder för att nå målen. Livsmiljöunderlaget ska samrådas, bland annat med markägare/verksamhetsutövare och beslutas och uppdateras minst vart femte år. Naturvårdsverket ska få i uppdrag att ta fram riktlinjer för hur arbetet med att ta fram livsmiljöunderlag ska genomföras, med stöd i de länsvisa underlag som finns angående handlingsplaner för grön infrastruktur.

#### *Miljöförvaltningens synpunkter*

Uppdraget till länsstyrelsen att i ett livsmiljöunderlag sammanställa och tillgängliggöra befintlig kunskap om fridlysta, hotade eller regionalt prioriterade arter och dess livsbetingelser ses som positivt då en sådan vägledning bedöms underlätta för verksamhetsutövaren att uppfylla kunskapskravet. Det kan dock ifrågasättas varför underlaget, som beskrivs utgöra ett led i statens ansvar för grundläggande rådgivning och service från staten gentemot verksamhetsutövare, ska manifesteras genom ett formellt beslut som omprövas (endast) vart femte år. För att uppfylla det beskrivna syftet med livsmiljöunderlaget bör det utgöra ett levande dokument som utvecklas i takt med tillkomsten av ny kunskap. Nuvarande förslag kan befaras ge livsmiljöunderlaget status som ett tidsbegränsat ställningstagande från länsstyrelsens sida – ett ställningstagande som verksamhetsutövaren vid en enskild bedömning kan tvingas behöva motbevisa.

Förvaltningen vill påpeka att det är bra och resurseffektivt att länsstyrelsen ansvarar för en samordnad sammanställning på länsnivå och att kommunerna kan bidra med sin kunskap om naturförhållanden med mera inom kommunen som är viktiga för livsmiljöunderlaget. Då kopplingar görs till både landskapsplanering och grön infrastruktur kan vi bidra med exemplet Göteborgs Stads ekologiska landskapsanalyser. Det är bra och nödvändigt att kommunerna föreslås vara delaktiga i framtagandet av livsmiljöunderlagen. Livsmiljöunderlagen kan vara stöd för kommunen, dels i sitt arbete som granskare och myndighet, dels som verksamhetsutövare och vid exploatering. Det är viktigt att analyserna som ska ingå inte blir för generell hållna om de ska kunna vara ett stöd i detaljerade frågor och planer.

### **Förslag om anslag för tillsyn (kap. 11.13)**

Utredningen föreslår att de statliga myndigheterna måste ges ökade och riktade anslag för tillsyn av artskyddet eftersom tillsynen gällande artskyddet är en viktig del i bevarandearbetet och en nödvändig del för att genomföra Sveriges internationella åtaganden. Länsstyrelserna är ansvariga för denna tillsyn och i utredningen föreslås tillsynen stärkas och genomföras enligt tillsynsmyndigheternas behovsutredningar.

#### *Miljöförvaltningens synpunkter*

Förvaltningen instämmer i utredningens bedömning att tillsynen gällande artskyddet är en viktig del i bevarandearbetet och därför behöver stärkas och genomföras enligt tillsynsmyndigheternas behovsutredningar genom ökade anslag. Stat och kommuner har olika uppgifter och båda har ett ansvar för bevarandearbetet. Om länsstyrelsen saknar tillräckliga resurser för sitt tillsynsarbete finns risk för merarbete för Göteborgs Stad i sina olika roller.

### **Förslag om nya fridlysningsregler (kap. 12)**

Delar av nuvarande artskyddsförordning med fridlysningsregler omarbetas och flyttas till miljöbalkens 8 kap. Att reglerna föreslås höjas från förordning till lag beror på reglernas ingripande natur och komplexitet samt att det finns ett behov av förarbeten till reglerna. De delar som inte flyttas till 8 kap. miljöbalken omarbetas.

Utredningen menar att relativt omfattande justeringar behöver göras i såväl fridlysningsregler som dispensregler för att bland annat korrekt implementera direktiven och kodifiera svensk rättspraxis i den mån den är förenlig med direktiven. Genom dessa fridlysningsregler ska framför allt förbuden i livsmiljödirektivet (artikel 12) och fågeldirektivet (artikel 5) genomföras. Därtill ska fridlysningsreglerna omfatta arter som behöver ett nationellt skydd. De nationella fridlysningsreglerna ska också omfatta arter som Sverige har åtagit sig att skydda enligt andra internationella överenskommelser, exempelvis Bernkonventionen.

### *Miljöförvaltningens synpunkter*

Även här delar förvaltningen utredningens bedömning att det är både möjligt och nödvändigt att Sverige i och med förslagen kommer att uppfylla olika åtaganden vad gäller artskyddet. Att det blir lagnivå på bestämmelserna förefaller riktigt utifrån vad utredningen angett.

Som en språklig anmärkning kan beträffande författningsförslaget till förändring av 4 § artskyddsförordningen påpekas att det bör vara bestämmelserna som tillämpas för arter i de olika bilagorna, inte arter som tillämpas för bestämmelserna. I stället för ”De arter som anges i bilaga 1 till denna förordning ska tillämpas för bestämmelsen i 8 kap. 20 b § miljöbalken” skulle det kunna stå ”För de arter som anges i bilaga 1 till denna förordning ska bestämmelsen i 8 kap. 20 b § miljöbalken tillämpas” osv.

### **Förslag om att överväga kompensation (kap. 12.12)**

Utredningen föreslår att kompensationsåtgärder alltid ska övervägas vid beslut om dispens från fridlysningsbestämmelserna, vilket tidigare inte varit ett krav. Jämför med dispens från föreskrifter i naturreservat och med tillstånd till verksamhet i Natura 2000-områden, där kompensationen är obligatorisk.

### *Miljöförvaltningens synpunkter*

Förvaltningen tycker att det är självklart att kompensationsåtgärder alltid ska övervägas vid beslut om dispens från fridlysningsbestämmelserna. Göteborgs Stad utvecklade tidigt en arbetsmetod inom området och har sedan 2008 beslut om hur staden kan arbeta med kompensationsåtgärder i plan- och exploateringsprojekt.

### **Förslag om översyn av nationellt fridlysta arter enligt nya kriterier (kap. 12.14)**

Utredningen föreslår vidare att regeringen ska göra en översyn av de arter som ska vara nationellt fridlysta. Översynen ska göras enligt vissa kriterier utifrån olika hot eller risk för hot, internationella åtaganden med mera.

### *Miljöförvaltningens synpunkter*

Miljöförvaltningen välkomnar en översyn av listan av nationellt fridlysta arter. Nuvarande lista beslutades 2007 och förändringar i bland annat arternas hotstatus har skett sedan dess. I framtiden befaras dessutom förändringarna gå snabbare, inte minst med tanke på klimatförändringarna, och revideringar kommer att behöva göras fortlöpande.

### **Förslag om övervakning och rapportering av oavsiktligt dödade eller fångade djur (kap. 12.16)**

Utredningen föreslår att det införs regler om att den som vidtar en åtgärd eller bedriver en verksamhet är skyldig i rimlig utsträckning övervaka och till tillsynsmyndigheten rapportera oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande

av djur av sådan art som listas i bilaga IV a till livsmiljödirektivet, och som dött eller fångats som en följd av verksamheten eller åtgärden.

#### *Miljöförvaltningens synpunkter*

Rapportansvaret för verksamhetsutövare att anmäla oavsiktligt dödande eller fångade av djur blir något tydligare när det införs en skrivning om egenkontroll i artskyddsförordningen. Hur detta ska fungera i praktiken är dock oklart.

#### **Förslag om nytt skäl för beslut om biotopskydd (kap. 12.20)**

Livsmiljöer som behövs för att bevara fridlysta arter, både arter som omfattas av EU:s naturvårdsdirektiv och nationellt fridlysta arter, ska kunna skyddas genom att en ny grund införs för inrättande av biotopskydd. Ett sådant biotopskyddsområde ska omfatta minst 5 hektar och inkludera den skyddszon och utvecklingsmark som behövs för att livsmiljön ska bibehålla sin ekologiska funktion för de fridlysta arter som området avser att bevara.

#### *Miljöförvaltningens synpunkter*

Förvaltningen anser att det är mycket bra att införa en ny typ av områdesskydd för skyddade arter som kan komplettera befintliga typer av skydd, som till exempel naturreservat och växt- och djurskyddsområde. Ju fler skyddsvarianter och möjligheter, desto större chans att hitta en optimal och kostnadseffektiv anpassning till situationen och skyddsbehovet. Även andra typer av skydd, till exempel i samband med detaljplaneläggning, och nya former av interimistiska eller tillfälliga skydd inklusive olika typer av ersättningar borde prövas.

Det föreslagna kravet att biotopskyddet ska omfatta minst 5 ha begränsar dock användbarheten av skyddet. Det finns inte alltid det fysiska utrymmet i tätortsnära miljöer som ändå kan rymma skyddade arter. Ett skydd mindre än 5 ha kan vara mer tillfredsställande än inget skydd alls.

#### **Förslag om ny ersättningsmodell och bestämmelse (kap. 13)**

Fastighetsägare har idag rätt till ersättning för vissa inskränkningar till följd av inrättande av naturreservat, biotopskyddsområden, Natura 2000-områden med mera. Det saknas dock möjlighet att få ersättning för inskränkningar till följd av fridlysningsbestämmelser och nekad dispens. Utredningen föreslår en ny ersättningsbestämmelse om att ersättning kan ges om en nekad dispens från fridlysningsbestämmelserna medför en rådighetsinskränkning som utgör ett avsevärt försvårande av pågående (laglig) markanvändning.

#### *Miljöförvaltningens synpunkter*

Förvaltningen anser att fastighetsägare bör ha rätt till ersättning till följd av fridlysningsbestämmelserna, på liknande sätt som för vissa inskränkningar till följd av naturreservat, biotopskyddsområden, Natura 2000-områden med mera.

## **Förslag som syftar till att förebygga artskyddsbrott, om djurparksdjur (kap. 14.32)**

Utredningen föreslår en rad åtgärder om förebyggande av artskyddsbrott som inte berör Göteborgs Stad närmare. Förslaget om att djurparksdjur endast får säljas till andra djurparker berör dock Slottsskogens djurpark som drivs av staden. Förslaget innebär att en ny bestämmelse införs om förbud mot att sälja djur från djurparker till privatpersoner. Länsstyrelsen ska kunna medge dispens för sådan försäljning i vissa fall.

### *Miljöförvaltningens synpunkter*

Det är nödvändigt att det finns en möjlighet att avyttra vissa djurparksdjur för att kunna bedriva ett fungerande avels- och bevarandearbete. Slottsskogens djurpark drivs av stadens park- och naturförvaltning. Djurparken bedriver idag ett bevarandearbete med nationella tamdjur och lantraser som ingår i genbanker. Det innebär en produktion av ungar som inte får plats i djurparken. Det måste finnas en öppning för försäljning i denna verksamhet. Djurparkens försäljning har inte som syfte att vara vinstdrivande, priset är lågt på de flesta av djuren. Djurparken är dock ansluten till föreningar som har riktpriiser. Det är inte ett alternativ att ge bort djur som tillhör skattebetalarna. Dessutom kan avelsarbetet riskeras.

Ärendet har handlagts av:

Evelina Eriksson  
Miljöutredare

E-post: [evelina.eriksson@miljo.goteborg.se](mailto:evelina.eriksson@miljo.goteborg.se)  
Telefon: 031-368 38 56