

## Artskyddsutredningens betänkande SOU 2021:51 Skydd av arter - vårt gemensamma ansvar

Er beteckning: M2021/01219

### Sammanfattning

Den biologiska mångfalden minskar i snabbare takt än någonsin i mänsklighetens historia. Artskyddslagstiftningen är ett av EU:s och Sveriges verktyg för att hejda och vända utvecklingen. Utredningens ansats att samla och förtydliga de regler som redan idag gäller kompletterat med vissa lagförslag och förslag till landskapstäckande kunskapsunderlag samt kartläggning av utredningsbehov, är i huvudsak mycket bra för att ett funktionell artskydd ska komma till stånd. Det förutsätter dock att betänkandets olika delar antas i sin helhet med vissa justeringar och att berörda myndigheter långsiktigt, får de resurser som krävs.

Länsstyrelsen i Gotlands län anser att det är mycket bra att det sker en översyn kring fridlysningsbestämmelserna. Detta bidrar till ett effektivt artskydd som är utformat utifrån skyddsbehovet och är förenligt med Sveriges EU-rättsliga åtaganden. Att de nationella fridlysningsbestämmelserna införs i 8 kap. miljöbalken är positivt då reglernas komplexitet stärker behovet av förarbeten.

Det är mycket angeläget att de nationella fridlysta arterna ses över och att det föreslås nya, tydliga kriterier som ska ligga till grund för fridlysningen. Vi tillstyrker även förslaget om att skyddet av de arter som markerats med R i artskyddsförordningens bilaga 7 också ska omfatta arternas livsmiljöer. På detta sätt blir skyddet verkningsfullt.

Länsstyrelsen är positiv till förslagen om ersättning till sakägare vid försvårad markanvändning och för rättegångskostnader. Det medför att artskyddet likställs med liknande ingripande miljölagstiftning och underlättar att praxis utvecklas. Dock krävs det kraftigt höjda anslag för områdesskydd för att detta ska fungera i praktiken.

Vi bedömer att utredningen underskattar behovet av förstärkta resurser till länsstyrelserna.

Nedan sammanfattar vi Länsstyrelsens viktigaste detaljsynpunkter.

- Förbudet att störa fåglar är otydligt utformat i förslaget. Länsstyrelsen föreslår att det ersätts med: *Det är förbjudet att störa, genom att skada eller förstöra fåglars fortplantningsområden och viloplatsar i den mån de inte saknar betydelse för att bibehålla populationen på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, eller för att återupprätta populationen av dessa arter till denna nivå.*
- Länsstyrelsen önskar ytterligare klargörande med avseende på möjligheten att bedriva verksamhet i skog och mark under våren, det vill säga under fåglars häckningstid, utifrån EU-domstolens rådande praxis.
- För att undvika onödig byråkrati bör ett undantag från förbuden i de svenska fridlysningsbestämmelserna införas för natur- och kulturvårdande hävdformer (som bete och slåtter) samt restaurering av hävdpräglade och störningsberoende biotoper som främjar de livsmiljöer fridlysta- hotade och regionalt prioriterade arter är beroende av.
- Livsmiljöunderlagen kommer att spela en avgörande roll för att artskyddet ska förbättras. Det är viktigt med ett tydligt juridiskt mandat för myndigheter som ska ta fram Livsmiljöunderlagen och ett fastställt förfarande, för att skapa en större trygghet hos markägare och verksamhetsutövare om rättssäkerhet.
- Förslaget om livsmiljöunderlag överlappar till stor del arbete som redan påbörjats inom det gröna infrastukturuppdraget. Låt därför livsmiljöunderlagen bli en del av arbetet med Grön infrastruktur.
- Länsstyrelsen är positiv till förslaget om införandet av ett nytt skäl för inrättande av biotopskydd. Biotopskyddsområden bör dock inte ha en minimigräns på 5 ha. Om minimigräns ska fastslås är 2 ha en mer flexibel och lämpligare minimiareal.
- Länsstyrelsen är tveksam till förslaget att respektive tillsynsmyndighet prövar artskyddet. Artskyddsdispensers komplexa handläggning och höga krav på kompetensförsörjning talar för att handläggningen bör samlas i stället för att splittras mellan Länsstyrelsen, Skogsstyrelsen och Kommun/Region samt Försvarsmakten.
- Det är angeläget att artskyddets tillämpning utreds för jordbrukslandskapet och vattenmiljöer, så som förslaget anger.

## Övergripande synpunkter

Vi bedömer att utredningen underskattat behovet av förstärkta resurser till länsstyrelserna. Vi anser att länsstyrelserna bör få förstärkta resurser för artskyddstillsyn med *minst* 1 miljon kronor per länsstyrelse och minst 2 miljoner per länsstyrelse och år för arbetet med att ta fram och besluta om livsmiljöunderlag.

Vi noterar att antalet dispensansökningar kan komma att öka. Inte primärt som ett resultat av nya fridlysningsbestämmelser, utan för att tolkningen av dem (med stöd av EU-domstolens avgörande i Skydda skogen-målen) avviker från tidigare etablerad rättspraxis (jämför MÖD 2016:1). Länsstyrelserna kan behöva förstärkta resurser för att hantera den förväntade ökningen av antalet dispensärenden.

Vidare kan vi inte notera något om förstärkta resurser till länsstyrelserna för arbetet med områdesskydd i artskyddsprövningar. Vi finner det mycket sannolikt att tillgängliga resurser kommer att helt avgöra hur det här arbetssättet faller ut i praktiken. Samtidigt ser vi inte hur vi kan uppskatta resursbehovet, eftersom vi i nuläget saknar kunskap om i vilken omfattning områden behöver skyddas formellt. Detta kan anses tala för att robusta och grundliga analyser av förutsättningarna genomförs innan nya arbetssätt som detta implementeras.

## Detaljerade synpunkter

Nedan lyfter länsstyrelsen de avsnitt som vi anser är särskilt viktiga att belysa som positivt, negativt eller som behöver förtydligas. Kapitel och avsnitt är desamma som i utredningen.

### 11.8 Livsmiljöunderlag

Livsmiljöunderlagen kommer att spela en avgörande roll för markägare och verksamhetsutövaras möjlighet att uppfylla kunskapskravet i 2 kap miljöbalken och Sveriges möjlighet att visa på förebyggande strategier och åtgärder inom artskydd. Generellt finns det ett stort behov av heltäckande planeringsunderlag och ökad kunskap om värdefulla naturmiljöer och arter, samt landskapets funktionalitet för att bevara dessa långsiktigt.

I sin föreslagna omfattning kommer livsmiljöunderlag även bli ett viktigt underlag för områdesskydd, tillståndsprövningar, 12:6-samråd och arbetet med åtgärdsprogram för hotade arter. Det finns mycket sagt om att ta fram och sammanställa kunskapsunderlag, men ganska lite om hur krav, förväntningar och möjligheter på ett förebyggande sätt kan förmedlas till verksamhetsutövarna. Ambitionen bör vara att det är positivt för verksamhetsutövarna att på ett tidigt stadium få alla möjligheter att göra rätt. Det underlättar också i mycket för myndigheterna.

Förslaget om livsmiljöunderlag liknar till stor del det uppdrag länsstyrelserna fick inom arbetet med grön infrastruktur 2015. Det utgår också från samma kunskapsbehov som lyfts fram i skogsutredningen. Länsstyrelsen föreslår därför att förslaget till livsmiljöunderlag arbetas om och samordnas med skogsutredningens förslag till kunskapsunderlag och inordnas inom nuvarande uppdrag för grön infrastruktur. Att driva nämnda kunskapsunderlag och satsningar som olika projekt blir inte ändamålsenligt, varken för utförarna eller mottagarna.

Det är viktigt att vägledningen för att ta fram ett sådant här planeringsunderlag är tydlig och ingående så att länens underlag endast skiljer sig åt i tillgången på regionala underlag, inte i själva utförandet och utformningen. I utformningen av vägledningen bör man ta tillvara på länens samlade kunskap och erfarenhet av de underlag som tagits fram inom grön infrastruktur, så att nivån på planeringsunderlagen blir rimligt. Den kunskap som kan tas fram nationellt ska tas fram nationellt för att det ska bli kostnadseffektivt. Detta gäller till exempel beskrivningar av arters ekologiska krav och förslagsvis även analysmetoder. Målet bör vara att ha ett länstäckande naturtypsskikt enligt EU:s art- och habitatdirektiv och att alla tillkommande inventeringar ska införlivas i denna geodata.

Det är viktigt att en kommande vägledning för att ta fram ett heltäckande planeringsunderlag specificerar hur underlaget bör presenteras för mottagaren, både myndigheter och markägare, och där det går ska befintliga system och kanaler användas. Det kommer alltid finnas ett behov av flera olika karttjänster, och beroende på målgruppen kan de innehålla olika planeringsunderlag. Det viktigaste är att dessa karttjänster är samordnade mellan myndigheterna och att alla karttjänster innehåller alla relevanta underlag för mottagaren.

Att reglera framtagandet av underlaget i förordning är på många sätt positivt. När underlagen för grön infrastruktur togs fram hände det att länsstyrelsernas mandat ifrågasattes, liksom Skogsstyrelsens mandat för att inventera nyckelbiotoper har ifrågasatts. Ett tydligt juridiskt mandat för myndigheterna och ett fastställt förfarande för att ta fram dessa planeringsunderlag bör skapa en större trygghet hos markägare att framtagandet sker rättssäkert.

Utredningen är tydlig med att livsmiljöunderlaget endast är ett planeringsunderlag och att det därför inte är ett överklagningsbart beslut. I arbetet med grön infrastruktur, där liknande planeringsunderlag har tagits fram, har budskapet varit att arbetet är frivilligt. Ett planeringsunderlag kan (och ska) dock användas i juridiska beslut, där det är relevant. Dessa beslut blir tvingande. Det är viktigt att ha en tydlig kommunikation kring vad som är frivilligt och vad som kan bli tvingande, för att skapa rätt förväntningar och minska misstroendet hos berörda aktörer.

Ju mer ingående ett planeringsunderlag är desto större påverkan får det på en markägare. I förslaget om vad som ska ingå i livsmiljöunderlagen ingår områden som myndigheterna föreslår för områdesskydd utifrån nuvarande kunskap, gärna med lämpliga föreskrifter kopplade till området (11.8.6). Detta är en mycket ingående uppgift som kraftigt begränsar en markägares valfrihet och som kommer att kräva omfattande samråd jämfört med övrigt föreslagna kunskapsunderlag. Detta underlag bör därför utgå.

#### *Förslag Uppföljning av livsmiljöunderlagen 11.8.7*

Länsstyrelsen har idag inte regional miljöövervakning och annan uppföljning som är tillräcklig för att följa upp alla kategorier i livsmiljöunderlagen enligt utredningsförslaget. De flesta av dessa uppföljningar görs på nationell nivå. Här behöver vägledningen för framtagandet av livsmiljöunderlagen, även beskriva hur den regionala uppföljningen ska gå till med en metod som ska kunna fungera för alla län och deras tillgängliga kunskapsunderlag. Metoden behöver också, enligt utredningens förslag, ligga inom befintlig övervakning och få motsvarande ökade resurser.

#### **11.13 Förslag: Öka myndigheternas anslag för tillsyn av artskydd**

Länsstyrelsen håller med om att tillsynsarbete är viktigt och anser att riktade medel ofta får god effekt. Tillsyn av artskyddet är ofta händelsestyrt och ingår i handläggning av andra ärenden som anmälts eller fått tillstånd enligt miljöbalken. Uppföljning av förelägganden i exempelvis 12:6 samråd kan därför också omfatta skydd av arter, i de fall där artskyddsdispens inte bedömts vara nödvändig. Det bör därför vara tydligt vad anslaget avser att omfatta och hur det ska redovisas för att underlätta uppföljning.

Länsstyrelsen, som är den myndighet som har mest erfarenhet av operativt artskyddsarbete, ses av många som den naturliga bäraren av ansvaret att förmedla kunskapen om det nya regelverket. Det här får rimligen till följd att länsstyrelserna kommer att behöva lägga mycket tid på kompetensutveckling och utbildning/vägledning/information. Det här inskränker sig inte bara till att utbilda allmänheten och olika verksamhetsutövare, utan även andra myndigheter som Skogsstyrelsen, Trafikverket och länens kommuner / region. Detta behov är till viss del övergående, men det finns skäl att tro att det kommer ta många år från det att de nya reglerna börjat gälla till dess att behovet av artskyddstillsyn återgått till "normala" nivåer.

#### **12.6.8 Förslag: Förbud att avsiktligt störa vilda fåglar**

När det gäller skyddet av fåglars fortplantningsområden och viloplatsar finns det oklarheter i hur det ska tolkas i nuvarande lagstiftning, särskilt efter EU-domstolens dom i fallet "skydda skogen". Länsstyrelsen ser skyddet av fortplantningsområdena som avgörande för att kunna nå en gynnsam bevarandestatus för många hotade arter. För vanligare arter är det dock av mindre vikt att fortplantningsområdena skyddas. Ett skydd av vanliga arters

fortplantningsområden skulle få mycket stora konsekvenser för t.ex. skogsbruket. Det är därför viktigt att skydd för fortplantningsområdena behålls, men att det enbart gäller de fågelarter med skyddsbehov. Så tycks också ha varit utredningens ambition. Länsstyrelsen anser dock att lösningen med att skyddet av fortplantningsområdena ska tolkas in i förbudet mot att störa fåglar är onödigt otydligt. Det vore enklare om skyddet fick en egen paragraf där det anges att det är förbjudet att skada eller förstöra fåglars fortplantningsområden och viloplåtar. Precis som för förbudet mot att störa fåglar bör ett förbud mot att skada fortplantningsområden endast gälla i den mån det inte saknar betydelse för att bibehålla populationen på en nivå som svara särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov osv.

#### 12.11 Nya bestämmelser om dispens från artskyddet

Utredningen ger ett antal förslag på anledningar som ska kunna ge dispens beroende på vilken lista den berörda arten finns på. Det är mycket bra att förtydliga vilka anledningar som kan ge dispens.

När det gäller dispens avseende arter som omfattas av bilaga IV i livsmiljödirektivet (12.11.1) anges följande ”Förutsatt att det inte finns någon annan lämplig lösning och att dispensen inte försvårar *upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus* hos bestånden av de berörda arterna får dispens från förbuden ges ...”. För dispens avseende störning av fåglar (12.11.2) används en annan formulering: ”Förutsatt att det inte finns någon annan lämplig lösning och att *beståndet* av de berörda arterna *bibehålls på tillfredsställande nivå* får dispens från förbuden ges...”.

Om inte dessa formuleringar kan harmonieras på grund av EU direktivens formuleringar, behövs vägledning i hur ”tillfredsställande nivå” ska bedömas. Det behöver även förtydligas om bedömningen ska göras på lokal, regional och/eller nationell nivå.

#### 12.12 Kompensationsåtgärder ska alltid övervägas vid dispens från fridlysningsbestämmelserna

Länsstyrelsen tillstyrker ett krav på att kompensationsåtgärder alltid ska övervägas vid beslut om dispens från fridlysningsreglerna i 8 kap. miljöbalken. Det är positivt att verksamhetsutövaren behöver ta ett större ansvar i frågan, men att kompensera arter eller hela ekosystem kan vara mycket komplext och kostsamt. Det är därför angeläget att ta fram vägledningar och exempelsamlingar på hur denna kompensation ska gå till. Frågor som behöver tydliggöras är till exempel: Vad krävs för att vara en tillräckligt god kompensationsåtgärd? När behövs kompensationer?

**12.13 Dispens från fridlysning söks hos tillsyns- eller prövningsmyndigheten**

Den tillsynsmyndighet som har prövningen enligt miljötillsynsförordningen ska även pröva artskyddet. I översynen nämns endast länsstyrelsen och Skogsstyrelsen. Det borde dock finnas andra myndigheter som kan bli aktuella, till exempel kommunerna som hanterar anmälan om miljöfarlig verksamhet.

**12.14 Förslag: Översyn av nationellt fridlysta arter enligt nya kriterier**

Länsstyrelsen anser att det är mycket angeläget att se över de nationellt fridlysta arterna och att det föreslås nya, tydliga kriterier som ska ligga till grund för fridlysningen.

Förslaget att fridlysningen inte ska gälla för enstaka exemplar av växter inom hemfridszon är även rimligt.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att skyddet av de arter som markerats med R i artskyddsförordningens bilaga 7 också ska omfatta arternas livsmiljöer. På detta sätt förstärks syftet med fridlysningen.

**12.10.1 Bestämmelserna om undantag förblir i stort sett oförändrade**

Länsstyrelsen anser att ytterligare förtydligande skulle vara önskvärt för de Svenska fridlysnings-bestämmelserna angående hur skyddet ska tolkas för verksamheter som till exempel inte har för avsikt att gräva upp eller skära av en fridlyst växt, men där det ändå blir följderna av verksamheten. Enligt tidigare praxis har skyddet när det gäller dessa typer av verksamheter aktualiserats först när åtgärden riskerar att påverka en arts bevarandestatus. Samma frågeställning fanns i fallet ”skydda skogen” gällande EU-direktivarterna. Där påpekade EU-domstolen att eftersom det är ett särskilt dispensskäl att åtgärden inte påverkar bevarandestatusen så kan inte en åtgärd frias från dispenskraven bara för att den inte påverkar bevarandestatusen. EU-domstolens dom gällde dock enbart direktivarterna. I den svenska fridlysningen finns samma konstruktion, att åtgärden inte påverkar bevarandestatusen är ett av dispensskälen. Det vore därför rimligt att de svenska fridlysningsbestämmelserna hanterades på samma sätt som direktivarterna. Därmed menar länsstyrelsen att förbudsparagraferna för de svenska arterna borde ha samma inledande lydelse ”det är förbjudet att avsiktligt, eller genom att acceptera en sådan konsekvens av sitt handlande” osv.

En sådan lydelse skulle dock innebära att många kultur- och naturvårdande aktiviteter som slåtter i ängsmark eller vägkanter, bete av naturbetesmark eller restaurering av hävdpräglade eller störningsberoende biotoper som till exempel en länsstyrelse kan utföra i eller utanför skyddade områden för att rädda hotade arter skulle kräva en dispensprövning. I en ängsmark kan det finnas gott om orkidéer som enligt fridlysningsbestämmelserna är förbjudna att skära av eller skada. Samtidigt är just slåttern en skötsel som ger förutsättning för orkidéernas och många hotade arters fortbestånd. För att undvika onödig byråkrati skulle därför ett

undantag från förbuden i de svenska fridlysningsbestämmelserna kunna införas för natur- och kulturvårdande åtgärder.

### **12.13 och 15.6.6 Dispens från fridlysning söks hos tillsyns- eller prövningsmyndigheten**

Utredningen föreslår att den tillsynsmyndighet som har prövningen enligt miljötillsynsförordningen även ska pröva artskyddet. I översynen nämns endast Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen. Länsstyrelsen undrar om detta innebär att även andra tillsynsmyndigheter, exempelvis kommunerna och försvarsinspektören för hälsa och miljö, förväntas handlägga artskyddsdispenser inom deras miljötillsynsansvar. Om så är fallet anser länsstyrelsen att ansvaret för artskyddet blir otydligt och att skyddet för hotade arter riskerar att försämrats. Om så inte är fallet undrar vi varför just dispensprövning i skogsbruket ska hanteras annorlunda än annan dispensprövning.

Förslaget att Skogsstyrelsen ska ta över dispensprövning för skogsbruksåtgärder syftar till att förenkla för markägaren genom att bara behöva kontakta en myndighet, samt att rollfördelningen myndigheterna emellan blir tydligare vad gäller artskydd. Det är dock oklart om förslaget även ska gälla de naturvårdande åtgärder en markägare vill utföra i exempelvis "NS-bestånd" eller om dessa dispenser ska sökas hos Länsstyrelsen.

Skogsstyrelsen har hanterat artskydd inom samråd och beslut om förbud/föreläggande, men att handlägga artskyddsdispenser innebär en mycket mer komplex handläggning. Om förslaget blir aktuellt måste riktade medel för kompetensförsörjning och handläggning tillföras Skogsstyrelsen.

Länsstyrelsen är således tveksam till förslaget att även Skogsstyrelsen ska hantera artskyddsdispenser. Som konstaterats ovan krävs stor kunskap om arterna och deras ekologi för att kunna fatta riktiga beslut. Denna kunskap finns till stor del på länsstyrelserna redan idag, liksom rutinerna för denna typ av handläggning. Det finns också stora fördelar med att ärendena hanteras på en myndighet så att de handläggs så likartat som möjligt. Vi vill också kommentera att Skogsstyrelsens eventuella handläggning av artskyddsdispenser inte kommer att ta bort behovet av kontakt med flera tillsynsmyndigheter vad gäller skogsbruksåtgärder. Fortsatt hanteras ändå frågor om påverkan på exempelvis fornlämningar eller Natura 2000-områden av länsstyrelsen.

Det kommer även fortsättningsvis att vara avgörande med en tät dialog och samverkan om de lokala och regionala bedömningarna. Skogsstyrelsen har tydliga nationella riktlinjer och instruktioner för sin handläggning, men det är viktigt att inte glömma det regionala perspektivet i handläggning av artskyddsdispens. Ett uppdrag som föreslås är att länsstyrelserna ska vara med och ta fram en handbok för hur artskyddsärenden ska hanteras av Skogsstyrelsen. Länsstyrelsen anser att



handboken ska vara framtagen och att kompetensutveckling behöver ske innan ansvaret eventuellt överläts till Skogsstyrelsen.

Skogsutredningen föreslår att en underrättelse om avverkning, uttag av skogsbränsle eller skyddsdikning inte längre ska utgöra en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, och att markägaren själv ska bedöma om åtgärden omfattas av samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken eller inte. I avsnitt 13.8.3 framgår det att markägaren måste ansöka om artskyddsdispens för att komma ifråga för ersättning. För att lösa den situationen har utredningen föreslagit att myndigheten på eget initiativ ska pröva dispensfrågan i samband med en anmälan enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Länsstyrelsen undrar hur detta kopplar till att avverkningsanmälan enligt ovan inte längre ska anses utgöra anmälan om samråd.

Det kommer även vara svårt för markägaren att själv avgöra om och när en artskyddsdispens eller anmälan om samråd p.g.a. arter krävs, eftersom tillräckligt underlag för den bedömningen saknas i stora delar av landet. Länsstyrelsen anser att det ska vara tydligt när och hur en artskyddsprövning initieras och att detta ska hanteras på samma vis oavsett vilken myndighet som handlägger ärendet. Det är tveksamt att dessa, i många fall, komplexa ärendena ska kunna hanteras på ett tillräckligt bra sätt om det sker inom tidsramen för samrådsärenden och avverkningsanmälningar.

#### **12.16 Förslag: Övervakning och rapportering av oavsiktligt dödade eller fångade djur**

Länsstyrelsen ser det som mycket angeläget och efterlängtat att införa sådana övervakningssystem i allmänhet och att Naturvårdsverket tillsammans med Naturhistoriska riksmuseet föreslås ta fram ett system för tumlare i synnerhet. I det sistnämnda arbetet bör även kompetens inom SLU-aqua tas tillvara för att få till ett system som fungerar i praktiken och på organisatorisk nivå.

Information om oavsiktligt dödade eller fångade djur kommer att vara till stor nytta vid utformning av proaktiva åtgärder och i tillståndsprövningar för så väl verksamhetsutövare som myndigheter.

#### **12.17 Förslag: Utred artskyddets tillämpning i jordbruket och havs- och vattenmiljöer**

Inom de areella näringarna har tillämpning av artskyddsbestämmelserna varit knapp. För ett antal år sedan uppmärksammades detta inom skogssektorn och behovet av utredning, lagändringar och praxis blev uppenbar vilket bland annat resulterat i detta betänkande. Därför anser vi att det är angeläget att samma sak görs för odlingslandskapet och vattenmiljöerna.

### **12.20 Förslag: Nytt skäl för beslut om biotopskydd införs i förordningen om områdesskydd**

Möjligheten att bilda biotopskydd med hänvisning till fridlysta arter och listade mark och vattenområden är positivt. Biotopskydd bör dock fortsättningsvis ha en minimigräns på 2 hektar som nu är brukligt. Det är viktigt att skyddet är så flexibelt som möjligt för att kunna utgå från arternas behov och landskapets utformning. Även om 2 hektar är för litet för att bevara livskraftiga populationer av en art på beståndsnivå så kan det vara tillräckligt för en annan art, exempelvis gulyxne och kalkkärrgrynsnäcka i rikkärr och källmiljöer. Ett biotopskydd på 2 ha kan även utgöra ett värdefullt bidrag på landskapsnivå. Vissa av de listade livsmiljöerna kan vara mycket små till sin natur så som mynningsområden vid havskust, lövängar, biogena rev och ålgräsängar som rör Gotland. I dessa fall riskerar ett krav på minsta areal om 5 hektar i kombination med proportionalitetsavvägning, att omöjliggöra områdesskydd. Utifrån det resonemanget så utgör en ökad minimigräns en onödig begränsning av skyddsformens flexibilitet.

### **13.8 Förslag: Ny ersättningsbestämmelse i 31 kap. miljöbalken**

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om en ny ersättningsbestämmelse i 31:4 MB, som medger att nekad dispens från artskyddsbestämmelser leder till ersättning vid ett avsevärt försvårande av pågående markanvändning. Eftersom artskyddsbestämmelser har visat sig kunna få mer långtgående konsekvenser för en markägare än vad hänsynsregler i pågående markanvändning normalt kräver, så är det viktigt att markägaren har möjlighet till samma ersättning som om beslutet vore grundat på ett 12:6-samråd, en biotopskyddsdispens eller ett områdesskydd. Syftet med besluten är många gånger detsamma och den praktiska konsekvensen för markägaren blir densamma. För att kunna ha en tilltro till systemet behöver då ersättningsmöjligheterna vara desamma.

Det är rimligt att 2:7 MB ska utgöra gränsen för när verksamhetsutövaren är berättigad till ersättning, dvs när kraven på hänsyn går utöver det som anses rimligt för att bibehålla konkurrenskraft i branschen. En bedömning behöver göras i varje enskilt fall och att dessa bedömningar kommer bli svåra, precis som utredningen skriver. Här behöver praxis utvecklas. Det behöver till exempel fastställas om Skogsstyrelsens anammade toleransnivåer överensstämmer med 2:7 MB. Det behöver också utvecklas mycket mer kunskap kring alternativa brukningsmetoder och deras ekonomiska lönsamhet. Eftersom branschen och branschfinansierad forskning driver mycket av utvecklingen inom de areella näringarna vore det positivt om staten och branschen var överens om vilken kunskap och utveckling som behövs.

### 13.13 Förslag: Rättegångskostnader

Utredningens förslag om rättegångskostnader är bra. En ändring i lagtexten kommer att leda till en ökad trygghet hos markägare, en stärkt markägarrätt och flera möjligheter att få ersättningsfrågor prövade i domstol och därmed mer rättspraxis.

### 14.29 Bedömning: Prövning och tillsyn av djurparker bör koncentreras till färre länsstyrelser

Det är positivt att tillsyn och prövning av djurparker enligt förslag koncentreras till färre länsstyrelser, och att djurskyddsbestämmelser i artskyddsförordningen stryks. Detta givet att rutin etableras så inte dessa aspekter faller mellan stolarna, likaså för hur länsstyrelsesamarbetet med djurskydd lokalt och prövning inom artskyddsförordningen centralt skall formaliseras.

### 15.5.3 Sammanfattade konsekvenser av förslagen rörande kunskap, utredning samt livsmiljöunderlag

Frågan om huruvida 1 årsarbetskraft per länsstyrelse och år är rimligt för arbetet med att ta fram och besluta om livsmiljöunderlag är mycket svår att svara på, särskilt som utredningen inte motiverar hur man kommit fram till den siffran, vilka överväganden som gjorts och vilka data som analyserats. Uppskattningen tycks vara godtycklig (se avsnitt *Offentligfinansiella effekter kunskaps- och utredningsansvar*, fjärde stycket, sidan 1389).

Det bör stå klart att förslaget kräver omfattande åtgärder från länsstyrelserna. Det gäller kunskapsinhämtning- och analys, även bristanalys, författande av underlagen, inklusive layout, samråd om underlagen med mera. Därtill kommer medverkan i arbetet för att ta fram riktlinjer om livsmiljöunderlagen, vilket behöver genomföras ambitiöst och noggrant (med hänvisning till bland annat erfarenheter från det gröna infrastrukturarbetet, där bristen på robusta riktlinjer gett stora problem). Det saknas dock uppgifter i betänkandet om förstärkta resurser till länsstyrelserna för arbetet med att ta fram riktlinjer. Vi utgår därför från att detta avses täckas av de extra resurser länsstyrelserna föreslås få för arbetet med att ta fram och besluta om livsmiljöunderlag.

Vår bedömning är att omfattningen av uppdraget att ta fram och besluta om livsmiljöunderlag, liksom arbetet med riktlinjer för dessa, kräver åtminstone 2 årsarbetskrafter per länsstyrelse och år. Med tanke på att de skyddade arterna är ojämnt fördelade i landet vore det önskvärt med en fördelningsnyckel som tar hänsyn till detta. Vi konstaterar också att resursbehovet ökar ju senare arbetet inleds.

### 15.6.2 Fridlysningsreglerna som härrör från fågeldirektivet

Trots att förslaget som syftar till att implementera fågeldirektivet i svensk lag inte rör ny lagstiftning, har den praxis som nu råder i och med EU-domen ”skydda skogen”, konsekvenser som är svåra att överblicka. Länsstyrelsen ser ett särskilt stort behov av att underlätta uttolkning av lagen i kommande förarbeten för just de paragrafer som rör förbud att avsiktligt eller genom att acceptera en sådan konsekvens av sitt handlande, fånga eller döda exemplar av alla fågelarter hemmahörande i Sverige samt förstöra eller skada deras ägg och bon.

Länsstyrelsen hade gärna sett att utredningen fördjupats i denna del, med utgångspunkt i konsekvenser för skogsbruk under fåglars häckningstid. När det gäller exempelvis jordbrukets verkningar, eller elledningars negativa påverkan på fågellivet föreslås vidare utredningar av anpassningar och eventuellt generellt regelverk som kan minska riskerna att inte nå målet i fågeldirektivet. För exempelvis vindkraftsetablering anses tillståndsprövningen borga för vad tillräckliga förebyggande åtgärder innebär. Men vi saknar samma diskussion och förslag gällande skogsbruk och liknande åtgärder i skog och mark under våren.

För att ge artskyddslagstiftningen den legitimitet som den förtjänar är det viktigt att den breda allmänheten och verksamhetsutövare upplever att artskyddet är träffsäkert utformat utifrån arters skyddsbehov. I nuläget finns en risk att så inte blir fallet.

### De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av tillförordnad Landshövding Anneli Bergholm Söder med naturvårdshandläggare Annika Forsslund som föredragande. I beslutet har även Anna-Lena Fritz enhetschef Naturvårdsenheten, Henrik Johansson, Ingrid Thomasson och David Lundgren Naturvårdsenheten, Alexandra Colbing Miljö- och vattenenheten samt Gunilla Lexell Landsbygdsenheten medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

### Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa finns på [www.lansstyrelsen.se/dataskydd](http://www.lansstyrelsen.se/dataskydd).