



Kontaktperson
Naturprövningsenheten
Lena Wedmo
010-2241690
Lena.Wedmo@lansstyrelsen.se

Miljödepartementet
c/o Regeringskansliet
m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se

Begäran om yttrande över SOU 2021:51 Skydd av arter - vårt gemensamma ansvar, M2021/01219, svar senast 2021-10-25

Er beteckning: M2021/01219

Sammanfattning av länsstyrelsens viktigaste synpunkter

- **Länsstyrelsen tillstyrker det förtydligande av regelverket som uppdelningen av paragraferna enligt respektive direktivtext innebär.** Länsstyrelsen välkomnar även den underlättade tolkningen av tillkommande EU-praxis som förslaget innebär.
- **Länsstyrelsen ställer sig positiv till upprättandet av livsmiljöunderlag.** Länsstyrelsen bedömer dock att utredningen kraftigt underskattat omfattningen av arbetet och ser ett behov av betydligt större resurser till länsstyrelserna än den årsarbetskraft som utredningen föreslår.
- **Länsstyrelsen ser det som positivt att det blir möjligt att ersätta markägaren för det intrång i pågående markanvändning som överstiger allmän hänsyn.** Länsstyrelsen bedömer dock att utredningen även här underskattat det extra arbete som förslaget innebär för länsstyrelserna. Utan tillskott av resurser, i form av såväl extra personal som extra medel för områdesskydd, riskerar förslaget att påverka genomförandetakten för planerad reservatsbildning inom större områden med kända höga naturvärden.
- **Länsstyrelsen ställer sig positiva till förslaget att Skogsstyrelsen inte endast ska ha tillsynsansvar för skogliga åtgärder utan även ansvaret för att hantera besluten om dispens.** Länsstyrelsen ser dock att det finns en risk med att de arter som är beroende av såväl skogshabitat som mer öppna miljöer riskera att ramla mellan stolarna. Med anledning av detta efterlyser länsstyrelsen tydliga direktiv för hur dessa arter ska hanteras.



- **Länsstyrelsen ställer sig bakom förslaget att SLU Artdatabankens och artportalens ställning och uppdrag förtydligas.**
Kunskapsunderlag och webbtjänster som tillhandahålls av SLU Artdatabanken har en avgörande roll för Länsstyrelsens och andra myndigheters dagliga verksamhet och ärendehandläggning. Länsstyrelsen bedömer det som mycket viktigt för det fortsatta artskyddsarbetet att formellt förtydliga huvudmannaskapet för artdatabanken såväl som den formella myndighetsrollen för att säkerställa att situationer liknande den som uppstod 2019 inte inträffar igen.
- **Länsstyrelsen ställer sig bakom det tillskott av riktade medel för artskyddstillsyn som utredningen föreslår.** Tillsynen har till följd av resursbrist under en längre tid varit ett nedprioriterat område. Länsstyrelsen kan inte se något annat än stora vinster för det långsiktiga artskyddsarbetet att riktade resurser avsätts för att säkerställa lagefterlevnaden. Dock är utredningens förslag om förstärkning med en halv årsarbetskraft inte tillräcklig. Länsstyrelsen anser att utredningens förslag motsvarar minst en årsarbetskraft per länsstyrelse. Riktade medel för tillsyn bör även tilldelas samtliga myndigheter som bedriver tillsyn inom sakområdet och avse längre tidsperioder för att möjliggöra ett effektivt arbetssätt samt främja myndighetsövergripande samarbete.
- **Länsstyrelsen ser det som positivt att det införs samma förbud mot handel, förvaring och transport för nationellt fridlysta djurarter som för de arter som i nuvarande artskyddsförordnings bilaga 1 är listade med N eller n.** Vi bedömer det dock som lämpligt att undantagsbestämmelsen för exemplar som härrör från en föräldrageneration som kan visas vara född och uppvuxen i fångenskap också kommer att gälla för de nationellt fridlysta arterna.
- **Länsstyrelsen ser positivt på att innehav av fågelägg kriminaliseras.** Vi uppfattar det dock som att utredningen inte helt gått till botten med hur förslaget kan komma att påverka uppfödare av sällskapsfåglar och prydnadsfjäderfå.
- **Länsstyrelsen ställer sig positiv till förslaget om att införa artvärdesförverkande i miljöbalkens samt i jakt-, fiske- och smugglingslagens straffbestämmelser.** Vi instämmer utredningens bedömning att förslaget, om det genomförs, bör kunna ha normförstärkande och preventiv effekt.
- **Länsstyrelsen bedömer att utredningen löpande underskattar det behov av extra resurser som förslagen medför.** Den årsarbetskraft som föreslås tillföras respektive länsstyrelsen för framtagande av



livsmiljöunderlagen bedöms inte att täcka upp den tidsåtgång som krävs för att skapa en produkt som lever upp till de syfte och framtida användningsområde som anges i utredningen. Utredningen föreslår även genomgående flera uppdrag som förväntas ske inom ramen för befintliga resurser. Länsstyrelsen delar inte utredningens uppfattning att detta är möjligt.

Inledning

Länsstyrelsen anser att översynen av artskyddsbestämmelserna är ett angeläget och välkommet arbete. I och med den tydliga uppdelning efter respektive direktivtext som utredningen föreslår är det Länsstyrelsens förhoppning att debatten i frågan kan skifta fokus från en diskussion om hur Sverige infört bestämmelserna och om detta sätt är korrekt till att istället lägga tid och kraft på lösningar rörande hur ett långsiktigt och hållbart bevarande kan säkerställas i enlighet med Sveriges åtagande i frågan. Detta i kombination med en lösning av ersättningsfrågan och centralt framtagande av vetenskapligt uppbyggda underlagsbeskrivningar för arter och livsmiljöer kommer att öka acceptansen för artskyddsarbetet. Det är Länsstyrelsens förhoppning att förändringarna kan bidra till att avstyra diskussioner rörande godtycklighet och skiftande bedömningar mellan myndigheter och regioner till att snarare ställa artskyddets syfte i fokus för debatten. För att denna förhoppning och möjlighet ska kunna uppfyllas ser Länsstyrelsen det som viktigt att de centralt framtagna och styrande underlagen, vägledningarna och handböckerna kommer på plats och har beslutats innan respektive myndighet börjar arbeta med att bryta ner frågan. Om direktiven blir att skapa en produkt snabbt snarare än att tänka efter före har chansen att ta ett samlat grepp glidit oss ur händerna ännu en gång. Effekterna av detta skulle högst troligt bli att det återigen går att lägga fokus på olikheter, avvikelser och följderna detta får på olika verksamheter snarare än att arbeta på hur vi gemensamt stakar ut en hållbar riktning för samexistens mellan mänskligt landskapsutnyttjande och arters bevarande i långsiktigt hållbara populationer. Länsstyrelsen ser fram emot och välkomnar en ökad förankring och dialog mellan olika intresseområden för att gemensamt ta ytterligare steg mot ett hållbart samutnyttjande av vårt landskap.

Synpunkter på förslag angående kunskapskrav och utredningsansvar

10.2 Kunskapskravet

10.2.5 Särskilt om kunskapskravet i odlingslandskapet: Utredningen lyfter fram att det finns ett stort kunskapsunderlag om var fridlysta hotade eller regionalt prioriterade arter kan tänkas förekomma i jordbrukslandskapet. Bland de arter som



är svårare att förutse förekomsten av nämns häckande fåglar i odlade grödor och vall. Resonemanget återkommer även under avsnitt 12.17 Utred artskyddets tillämpning i jordbruket och havs- och vattenmiljöer, i avsnitten rörande rimlighetsavvägningar samt under 15.12 Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt. I konsekvensutredningen anger utredningen att bestämmelsen innebär att pågående markanvändning inom jordbruket påverkas och då nämns specifikt tidiga vallskördar som ett problem i förhållande till påverkan på markhäckande fågel. Utredningen konstaterar även att en eventuell dispensprövning behöver ske skyndsamt eftersom skadan av att senarelägga vallskörden uppstår redan efter några dagar.

Tidpunkten för första vallskörden varierar från år till år men sker i Skåne vanligen i slutet av maj. Det finns ingen exakt statistik men om man utifrån grödkoder och stödformer som indikerar högproduktiva vallar försöker bilda sig en uppskattning om omfattningen för Skånes del hamnar man på runt 25 000 vallskiften fördelade på ca 1500 lantbruksföretag. Dessa företag kan tänkas göra en eller högst troligt flera ansökningar vardera om tidiga vallskördar, ansökningar som kan förväntas komma in förhållandevis samlat i tid, som behöver hanteras skyndsamt och som det inte finns några resurser för att handlägga. Syftet med de tidiga skördarna, att säkerställa produktionen av proteinrikt vinterfoder, är angeläget för fortsatt lönsamhet i driften av djurhållande gårdar och i förlängningen även för bevarande av kvarvarande öppna betesmarker och de värden som är knutna till dessa. Länsstyrelsen kan inte annat än hålla med utredningens konstaterande att frågan rörande artskyddets tillämpning inom jordbruket är omfattande och behöver utredas vidare. Länsstyrelsen ställer sig positiv till utredningens förslag att Jordbruksverket ska få i uppdrag att utreda frågan om artskyddets tillämpning inom jordbruket. Länsstyrelsen vill även se ett förtydligande om hur myndigheten förväntas hantera frågan i väntan på vidare utredningar.

10.3 Utred artdatabankens roll och finansiering

Kunskapsunderlag och webbtjänster som tillhandahålls av SLU Artdatabanken har en avgörande roll för Länsstyrelsens och andra myndigheters dagliga verksamhet och ärendehandläggning. Länsstyrelsen bedömer det som mycket viktigt för det fortsatta artskyddsarbetet att formellt förtydliga huvudmannskapet för artdatabanken såväl som den formella myndighetsrollen för att säkerställa att situationer liknande den som uppstod 2019 inte inträffar igen.

10.4 Nationell bristanalys av vilken kunskap inom biologisk mångfald som behöver kompletteras

Länsstyrelsen vill i linje med utredningen betona att det finns stora kunskapsluckor rörande vissa artgruppers förekomster och ekologi. Länsstyrelsen ser det som angeläget att dessa underlag tas fram men ser att detta framtagande behöver



samordnas centralt för att underlätta för länen och undvika dubbelarbete.

10.5 Information om fridlysta arter

Länsstyrelsen ställer sig mycket positiv till förslaget om att Naturvårdsverket i samarbete med Havs- och vattenmyndigheten samt SLU artdatabanken ska ta fram tydlig och samlad information om samtliga fridlysta arter, deras bevarandestatus, ekologi samt hot mot arterna. Länsstyrelserna har efterfrågat denna form av stöd i bedömningarna under en längre tid och ser hur detta kommer att kunna vara till stor hjälp i bedömningarna. Detta gäller dock framför allt om beskrivningarna av arters bevarandestatus samt eventuella skillnader i val av livsmiljöer bryts ner till en regional nivå.

Länsstyrelsen är positiv till förslaget att informationen samlas på en och samma plats istället för att finnas spridd på olika myndighets hemsidor. Materialet blir enklare för enskilda att hitta jämfört med idag och samtidigt blir det enklare att uppdatera och förmedla ut ny kunskap till verksamhetsutövare och markägare.

I det föreslagna uppdraget ingår att Naturvårdsverket står som ansvarig för uppdraget att ta fram översiktliga beskrivningar av fridlysta arters ekologi, vad arten behöver för att överleva samt vad som kan utgöra ett hot. I lagtexten som anger dispenskäl från fridlysningsbestämmelserna står det bland annat att ”beståndet av de berörda arterna bibehålls på en tillfredställande nivå” samt ”i den mån dessa störningar inte saknar betydelse för att bibehålla populationer på en nivå som svarar särskilt mot ekologisk, vetenskapliga och kulturella behov eller för att återupprätta populationerna av dessa arter till denna nivå”. Länsstyrelsen vill understryka vikten av att det finns centralt framtagna bedömningsstöd rörande vad dessa nivåer innebär för enskilda arter. I bedömningsstöden krävs även ett regionalt resonemang eftersom arters populationer kan variera över landet. Detta är angeläget inte minst med tanke på rödlistans inneboende svagheter som lyfts av utredningen och som visar på att den inte kan användas som enda verktyg i bedömningarna. Artbeskrivningarna utgör även ett viktigt underlag vid framtagandet av livsmiljöunderlagen vilket medför att det är av största vikt att arbetet med artfaktastödet ges hög prioritet. Att artspecialister används i framtagandet av dessa nivåer medför en ökad acceptans i och med att rättspraxis utvecklas mot nivåer som satts på vetenskapliga underlag samtidigt som risken minskar för olika bedömningar och tolkningar beroende på vem som hanterar frågan.

Synpunkter på förslag om nytt 8 kap miljöbalken

11.6 Tillämpningsområde för 8 kap miljöbalken

11.6.1 Artskyddet i Sveriges ekonomiska zon: Länsstyrelsen är positiva till förslaget att skyddet av arter enligt nya 8 kap miljöbalken ska vara tillämplig även inom



Sveriges ekonomiska zon. Utifrån erfarenheter som uppkommit på myndigheten ser Länsstyrelsen ett behov av att det i kommande handböcker även görs en genomgång av hur havsrättskonventionen påverkar artskyddet och i vilka situationen den skulle kunna hindra en tillämpning av artskyddet i den ekonomiska zonen.

11.8 Livsmiljöunderlag

11.8.1 Varje länsstyrelse ska ta fram och besluta om ett livsmiljöunderlag:

Länsstyrelsen är i grunden positiv till att kunskap om arter och deras livsmiljöer samlas och tillgängliggörs för alla i så kallade livsmiljöunderlag. Länsstyrelsen delar även utredningens slutsats att en myndighet ska stå för framtagandet av underlaget inom en region.

För att utredningens direktiv med likriktning, förutsägbarhet och kostnads-effektivitet ska genomlysas även arbetet med livsmiljöunderlagen bör arbetet inte startas upp på länsstyrelserna innan centrala riktlinjer och nödvändigt bakgrundsmaterial har tagits fram. Tidsangivelserna för när livsmiljöunderlagen ska vara framtagna bedöms därför inte som realistiska. Enligt Länsstyrelsens mening bör tidplanen revideras så att det fastställs ett sista datum för när riktlinjer, handböcker och bakgrundsmaterial ska finnas på plats. Först när beskrivningen av vilket arbete som länsstyrelserna faktiskt förväntas göra finns på plats kan tidsåtgången och resursbehovet fastställas på ett mer korrekt vis.

Enligt Länsstyrelsen bedömning behöver informationen i livsmiljöunderlagen presenteras i en lättillgänglig digital lösning vars utformning likriktas över landet. Att materialet lätt kan nås och ses av såväl myndigheter som kommuner, konsulter och privatpersoner är av största vikt för att undvika att underlagen bli en svåränvänd skrivbordsprodukt som inte uppfyller det syfte som utredningen beskriver. Enligt Länsstyrelsens bedömning förutsätter detta en digital lösning.

Länsstyrelsen anser även att den i förslaget valda formen för underlagen, beslutade versioner som inte kan överklagas, är ett olyckligt val. Förslaget riskerar att skapa onödig oro och missförstånd rörande dokumentets status som beslutsunderlag och i förlängningen en sämre grund för en bra dialog. Enligt Länsstyrelsens mening borde livsmiljöunderlaget istället, för att uppfylla sitt syfte fullt ut, bestå av kunskapsunderlag som uppdateras kontinuerligt inte minst med tanke på att nytt material löpande tillkommer i form av nya artfynd, nya reservat, naturvårdsavtal, biotopskyddsområden etc. Länsstyrelsens bedömer även att en sådan utformning minskar risken att livsmiljöunderlagen används som en given sanning, oaktat de omständigheter som vid tillfälle för prövning eller tillsyn råder i den faktiska naturmiljön.

Länsstyrelsen bedömer även att flera arbetsuppgifter rörande bland annat artbedömningar och GIS analyser bör hanteras på en central nivå, förslagsvis på



artdatabanken, för att undvika onödigt dubbelarbete på myndigheter när flera län sitter med samma bedömningar för samma arter. Rimligen bör dessa bedömningar sättas av artexpertis baserat på strikt vetenskapliga underlag.

Länsstyrelsen ser det även som mycket viktigt att riktlinjerna tydliggör vilken detaljeringsgrad myndigheten förväntas arbeta med. Inte minst med tanke på det breda samrådsförfarandet där länsstyrelserna förväntas ta emot och arbeta in samrådssynpunkter från vitt skilda aktörer.

Den årsarbetskraft som föreslås tillföras respektive länsstyrelse för framtagande av livsmiljöunderlagen bedöms inte att täcka upp den tidsåtgång som krävs för att skapa en produkt som lever upp till de syfte och framtida användningsområde som anges i utredningen.

11.8.2 Livsmiljöunderlagets omfattning: Länsstyrelsen ställer sig positiva till utredningens ambition att alla arter som är fridlysta enligt vad som föreslås i 8 kap. miljöbalken, hotade eller regionalt prioriterade ska beskrivas i livsmiljöunderlagen. Länsstyrelsen bedömer dock att det kommer att bli ett mycket stort arbete att inkludera alla hotade arter enligt rödlistan samt regionalt prioriterade arter. Skåne är ett artrikt län med många hotade och fridlysta arter, vilket kommer att innebära att inhämtning och sammanställning av kunskapsunderlag tar tid och likaså förankring med markägare, kommuner m fl. Även omtagen när rödlistan revideras och nya arter kan tillkomma kan innebära en stor arbetsbelastning liksom den omständighet att det skånska landskapet med sin stora antropogena påverkan omskapas i en takt som medför att biotoper tillskapas och försvinner ibland inom loppet av några år.

11.8.4 Livsmiljöunderlagens beståndsdelar samt 11.8.6 information som ska framgå av livsmiljöunderlagen: Länsstyrelsen bedömer det som angeläget att livsmiljöunderlagen och de digitala lösningar för presentation av data ut till allmänheten som Länsstyrelsen efterlyser kunde konstrueras så att data hämtas automatiskt från andra skikt såsom Vic-natur, artportalen m.m. istället för att det görs uttag av data. Detta för att undvika att presentera inaktuella uppgifter.

Länsstyrelsen ställer sig kritisk till utredningens förslag om att områden i behov av områdesskydd ska pekas ut i underlaget samt att eventuella framtida föreskrifter kopplade mot artskyddet inom dessa områden ska redovisas. Länsstyrelsen har idag inga fasta tidsatta planer på planerade områdesskydd. Länsstyrelsen bedömer det inte heller som rimligt att frångå nuvarande arbetssätt där myndigheten, i linje med skogsutredningens slutsatser om att skydd av områdena ska vara frivilligt, för en löpande dialog med berörda markägare för att istället peka ut områden där någon dialog med markägaren inte har skett. Utpekade områden i nationella strategier som skogsstrategin, myrskyddsplanen och tätortsnära natur samt beslutade Natura 2000-



områden som inte omfattas av reservat i dag kan däremot ingå i en sådan redovisning.

Länsstyrelsen bedömer även att frågan om hur sekretessklassade arter ska hanteras behöver utredas vidare för att komma fram till en lösning på den omständighet att de som innehar information väljer att avstå från att rapportera in den för att de ser själva inrapporteringen och registreringen av fyndet som ett hot mot arten.

11.8.5 Samrådsförfarande vid beslut om att anta livsmiljöunderlag: Länsstyrelsen ställer sig positivt till det samrådsförfarande inför fastställande av livsmiljöunderlaget som utredningen föreslår och de möjligheter till att komplettera kunskapsunderlaget med nya uppgifter som förslaget innebär. Länsstyrelsen är även positiv till utredningens förslag om att livsmiljöunderlag inte ska antas medföra en betydande miljöpåverkan enligt 6 kap. 3 § första stycket miljöbalken.

Länsstyrelsen ser samtidigt att det kan finnas behov av resurser för att hantera, utvärdera och kvalitetssäkra uppgifter. Som exempel kan nämnas att det inom samrådsförfarandet kan komma in uppgifter om artförekomster direkt till länsstyrelsen. Blir det då myndighetens ansvar att kvalitetssäkra uppgiften och ansvara för att fynden rapporteras in i artportalen för att hänsyn ska kunna tas till dem vid fortsatt arbete? Länsstyrelsens skyldigheter rörande hur myndigheten ska arbeta in och ta hänsyn till material från samråden behöver förtydligas.

11.8.7 Uppföljning av livsmiljöunderlagen: Utredningens förslag innebär att Länsstyrelsen ska använda sig av befintlig övervakning och insamling av kunskap för att följa upp livsmiljöunderlagen. Länsstyrelsen ställer sig kritisk till om detta alls är möjligt eftersom data om tillstånd och bevarandestatus för skyddsvärda arter och deras livsmiljöer inte har en regional upplösning. Befintlig finansieringen av regional miljöövervakning är, enligt länsstyrelsens bedömning, för låg för att kunna utvecklas och anpassas till att ge det underlag om arters trender som en ändamålsenlig uppföljning av livsmiljöunderlagen på regional nivå skulle kräva. För att nå syftet krävs att betydande resurser tilldelas såväl Länsstyrelserna som andra berörda myndigheter.

Synpunkter på förslag om nya fridlysningsregler

12.13 Dispens från fridlysning söks hos tillsyns- eller prövningsmyndigheten

Länsstyrelsen ställer sig positiva till förslaget att Skogsstyrelsen inte endast ska ha tillsynsansvar för skogliga åtgärder utan även ansvaret för att hantera besluten om dispens. Länsstyrelsen ser dock att det finns en risk med att de arter som är beroende av såväl skogshabitat som mer öppna miljöer riskera att ramla mellan



stolarna. Med anledning av detta efterlyser Länsstyrelsen tydliga direktiv för hur dessa arter ska hanteras. 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 även här att det är av största vikt att framtagande av handboken och kompetensutveckling sker innan ansvaret överläts.

Länsstyrelsen ser även ett fortsatt behov av att upprätthålla remissförfarandet mellan myndigheterna. Inte minst med tanke på att Länsstyrelsen i vissa fall har tillgång till sekretessklassad information som inte finns tillgänglig i artportalen.

I avsnitt 15.6.6 anges att utredningens förslag är att det är den myndighet som utövar tillsyn enligt miljötillsynsförordningen som prövar dispensfrågan. Utredningen verkar dock endast ha övervägt Skogsstyrelsen som annan myndighet. Utredningens förslag innebär i sin nuvarande utformning att även andra tillsynsmyndigheter, exempelvis kommuner, skulle kunna förväntas handlägga artskyddsdispenser om frågan aktualiseras inom deras miljötillsynsansvar. Länsstyrelsen anser att detta skulle vara olyckligt och innebära att skyddet för hotade arter riskerar att försämrars. Länsstyrelsen bedömer att utredningen är otydlig i sin avsikt och att det behöver tydliggöras vilka myndigheter som avses.

Adekvat och tillräcklig tillsynsvägledning för de myndigheter som ska bedriva tillsynen är av största vikt för att tillsynen av artskyddet inte medför olika rättstillämpning på olika myndigheter, liksom tillräckliga resurser till samtliga av de myndigheter som ska bedriva denna.

I avsnitt 1.10 Förordning om ändring i artskyddsförordningen anges, under den del som rör ersättning och inskrivning, i 79 § ”I ärenden där dispens från fridlysningsbestämmelserna i 8 kap miljöbalk (1999:808) förenats med villkor eller nekats ska länsstyrelsen eller Skogsstyrelsen på statens vägar söka träffa en uppgörelse med sakägare som gör anspråk på ersättning”. Utredningen behöver förtydliga om denna skrivelse är korrekt med hänsyn till att även andra myndigheter kan komma att pröva dispenser Förväntas Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen hantera krav på ersättning som uppkommer som en följd av andra myndigheters avslag av dispens eller meddelande av dispens med ingripande villkor? Enligt länsstyrelsens mening bör texten i paragrafen även omarbetas så att det tydligt framgår att krav på ersättning endast kan ställas vid avsevärt försvårande av pågående markanvändning.

12.14 Översyn av nationellt fridlysta arter enligt nya kriterier

Länsstyrelsen ställer sig positiva till den översyn av de nationellt fridlysta arter samt de kriterier som föreslås ligga till grund för urval av arter som utredningen föreslår. Vi håller med om att hotbilden mot arterna har ändrats under de senaste 100 åren



från insamlingshot till förlust av livsmiljöer och annan miljöpåverkan. Länsstyrelsen ställer sig positiv till att översynen ska ske i samverkan mellan Naturvårdverket och SLU Artdatabanken och utgår från att översyn enbart kommer att göras utifrån uppsatta vetenskapliga kriterier.

Länsstyrelsen ställer sig kritiska till förslaget på formulering i 8 kap 18 a § MB där förslaget anger att förbudet inte ska gälla inom hemfridszon. Länsstyrelsen anser att undantaget i sin nuvarande lydelse ska tas bort från förslaget. I motsats till utredningen ser Länsstyrelsen flera risker med denna formulering. Det finns flera fridlysta arter som har sin huvudpopulation inom vad som skulle klassas som hemfridszon. Som exempel för Skånes del kan nämnas stinkmålla, gatmålla och kritsuga där i stort sett hela det kända svenska utbredningsområdet kommer att befinna sig inom hemfridszon och arterna därmed helt undantas från fridlysningsreglerna. Detta är risker som utredningen inte verkar ha övervägt i sina analyser.

Länsstyrelsen ser även en farhåga i att begreppet hemfridszon är svårdefinierat och kan variera över tid. Inom etablerad villabebyggelse i tätorter eller inom strandskyddat område, där tillsyn över vad som utgör lagligt ianspråktagen tomtmark kan bedrivas, varierar inte storleken på den ianspråktaga ytan runt bebyggelse. På så kallade naturtomter eller där ägarförhållandena är sådana att husägaren äger mark utanför den historiskt etablerade trädgården ligger storleken på hemfridszonen, och vad som sköts som trädgård, snarare på ambitionsnivån hos nuvarande markägare.

Uppförande av byggnader eller andra anläggningar/åtgärder i kanten på nuvarande trädgård/hemfridszon skulle kunna göra att områden med fridlysta arter stegvis privatiseras bort från fridlysningsbestämmelserna. Detta skulle kunna få stora effekter för sällsynta arter med få och isolerade förekomster. Tillsynsmässigt blir bestämmelsen också svår att hantera inte minst med tanke på att begreppet hemfridszon inte har någon avgränsning vad gäller etableringstidpunkt och därmed blir komplicerad för att inte säga omöjligt att bedriva tillsyn över. Därtill uppstår en rättsosäkerhet för den enskilda då den enskildas bedömning av hemfridszonen är mycket subjektiv, något som tydligt framkommit i tillsynsärende avseende strandskydd och allemansrättsliga frågor där det inte är ovanligt att hela fastigheten tros utgöra hemfridszon. Det är därmed svårt för en enskild fastighetsägare att avgöra om de efterlever lagen eller ej. Det blir även mycket svårt att i dessa fall avgöra fridlysningsbrott i enlighet med 29 kap 2b§ pkt 7-9.

Ett alternativ skulle vara att öppna upp för att i artlistorna, där motiveringar till fridlysningsbeslut ska anges, peka ut de arter som inte bedöms som hotade av aktiviteter inom tomtmark med den kunskap vi har om arterna idag. Skulle ny kunskap tillkomma är det viktigt att även artlistorna löpande utvärderas och revideras. Samtidigt behöver det definieras vad som räknas som tomt. Tomt inom fastställd



detaljplan skulle kunna vara ett förslag där artskyddets syfte kan fångas upp och hanteras i detaljplaneprocessen.

12. 6 Implementering av fågeldirektivet

Den uppdelning av lagparagrafer baserat på respektive direktivtext som utredningen föreslår medför att fåglars fortplantningsområden och viloplatsar inte kommer att omfattas av samma tydliga skydd som det gör idag. Utredning hänvisar istället till att begreppet ”störning” ska tillämpas i enlighet med vad som framkom i EU-domstolens uttalanden i Białowieża-domen samt den s.k. kvalifikationströskeln. Länsstyrelsen anser det korrekt och lämpligt att lagstiftningen harmoniseras med direktiven men anser samtidigt att det viktigt för den kommande rättstillämpningen att det tydligt framgår av förarbeten och lagkommentarer hur begreppet störning i den föreslagna 13 § i 8 kap ska tolkas.

Som utredningen nämner är störningar enligt i fågeldirektivets artikel 5 d inte förbjudna om de saknar betydelse för att uppnå syftet med direktivet. Eftersom syftet är formulerat som att bibehålla samtliga naturligt förekommande fågelarter på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska vetenskapliga och kulturella behov eller återupprätta populationer av arter till denna nivå vill Länsstyrelsen även här trycka på behovet av att definitionen av dessa nivåer för olika arter tas fram centralt utifrån vetenskapliga underlag.

12.20 Nytt skäl för beslut om biotopskydd införs i förordningen om områdesskydd

Länsstyrelsen är positiv till utredningens förslag om att det ska bli möjligt att inrätta biotopskydd för bevarande av arter som omfattas av EU:s naturvårdsdirektiv och nationellt fridlysta arter. Skyddet kan komma att bli funktionellt i och med att det 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.

Synpunkter på förslag om ersättningsmodell

13.8 Ny ersättningsbestämmelse i 31 kap. miljöbalken

Länsstyrelsen ser det som positivt att förslaget gör det möjligt att ersätta markägare vid pågående markanvändning för den del som överstiger allmän hänsyn, förutsatt att det finns ett beslut om vägrad dispens eller dispens med villkor i botten.

Länsstyrelsen ställer sig även positiv till att ersättningar och avtal skrivs in fastighetsregistret i enlighet med förslaget i avsnitt 13.9.

Utredningen anger vidare i avsnitt 13.12 ”skyldighet att söka träffa uppgörelse om ersättning” att överenskommelser om naturvårdsavtal eller biotopskyddsområden



ska användas i första hand. Länsstyrelsen ställer sig positiv till utredningens förslag om att en bestämmelse införs som innebär att om sakägare gör anspråk på ersättning ska myndigheten, på statens vägnar, söka träffa uppgörelse med sakägaren.

Länsstyrelsen ser dock vissa problem med detta arbetssätt. Enligt länsstyrelsen åsikt har utredningen underskattat det extra arbete som förslaget innebär. Små områden går inte per automatik snabbare att hantera än större områden. Utan tillskott av resurser, i form av såväl extra personal som extra medel för områdesskydd, riskerar förslaget att påverka pågående arbete med områdesskydd vad gäller genomförandetakt, arealmål, prioritering utifrån naturvårdsnytta och ersättning till högt prioriterade områden enligt nationella och regionala strategier.

Länsstyrelsen befarar att förslaget kan medföra att små områden prioriteras upp med anledning av sökta dispenser vilket kan försena skyddet av andra påbörjade områden inte minst eftersom gällande bestämmelser i 31 kap 13 § MB anger att den som vill göra anspråk om ersättning ska göra detta inom ett år från det att beslutet om nekad dispens vunnit laga kraft.

Länsstyrelsen har sedan flera år tillbaka erfarenheter av att teckna naturvårdsavtal och/eller bilda biotopskydd inom KOMET som är ett komplement till arbetet med områdesskydd i länet. Vår erfarenhet av detta arbete är att det är arbetsintensivt och ger förhållandevis lite naturvård för det arbete som läggs ner och de ersättningar som utgår, om området inte ligger i anslutning till något befintligt skyddat område. Vi ser därför en risk med att utredningens förslag om statens skyldighet att träffa uppgörelse med sakägare och, som ett led av detta, erbjuda naturvårdsavtal och/eller biotopskydd. Till skillnad från arbetet med KOMET där myndigheten kan avstå från att gå vidare med ett ärende, kommer inte samma möjlighet att finnas för att kunna neka ersättning efter nekad dispens.

Utredningen föreslår att ersättning till markägare som nekats dispens från artskyddet ska tas från samma anslag som idag pågående ersättning för områdesskydd tas. Idag prioriterar Länsstyrelsen redan hårt bland föreslagna områdesskydd och Länsstyrelsen befarar att många idag högt prioriterade områden kommer att få stå tillbaka när ersättningar ska beviljas för områden där artskyddsdispens nekats. Länsstyrelsen ser en risk med att värdefulla naturmiljöer för fridlysta och hotade arter kan behöva prioriteras bort när artskyddsärenden kommer in.

Mycket av utredningens fokus rörande ersättningsnivåer har lagts på skogslandskapet. Hur omfattningen av ärenden skulle kunna bli från jordbrukslandskapet är oklart. Länsstyrelsen anser att utredningen är otydlig om vad som gäller när ett mindre område inte når upp till kvalifikationsgränsen för ersättning (små arealer kan hamna på 0 kr). Detta gäller kanske snarare nekad dispens i odlingslandskapet (där ersättningsnivåerna allmänt är för låga) men kan även komma att gälla marina ärenden.



Vidare kvarstår frågan om hantering av ersättningsbestämmelser avseende avslagna dispenser samt dispenser förenade med villkor avseende arter som nyttjar i övrigt triviala miljöer. Ett exempel är häckning av backsvala på byggarbetsplatser eller berguv i täkter och på avfallsanläggningar. Att lämna högarna/brytfronten till häcksäsongen är över kan medföra mycket stora effekter för verksamhetsutövaren men det är inte rimligt att Länsstyrelsen löser in området. Liknande omständigheter föreligger exempelvis med klockgroda i tämligen triviala tillfälliga vatten i åkerlandskapet, till exempel i anslutning till anläggningsarbeten. Det bör därmed klargöras hur helt temporära artförekomster i triviala habitat ska hanteras avseende ersättning.

13.10 Naturvårdsavtal

Länsstyrelsen ser, utöver de farhågor som framförs under avsnitt 13.8, positivt på utredningens förslag om att naturvårdsavtal kan användas som flexibel skyddsform i större utsträckning och att naturvårdsavtal bör skrivas in i fastighetsregistret för att följa fastigheten och inte den lagfarne ägaren.

Länsstyrelsen ser också positivt på förtydligandet i utredningen om att ersättning inte utgår för inskränkningar som ligger inom allmän hänsyn eller som en följd av förbud och föreläggande inom tillsyn.

Kopplat till förslagen om att naturvårdsavtal ska användas i större utsträckning ser Länsstyrelsen även behov av förändringar av vem som kan upprätta naturvårdsavtal. I konsekvensbeskrivningen anges i avsnitt 15.3.4 Infrastruktur, att förutsättningarna för ny infrastruktur kan påverkas av utredningens förslag. Länsstyrelsen delar denna uppfattning och ser redan idag en svårighet med att hantera kompensationsåtgärder i infrastrukturärendena. Med gällande regelverk har Trafikverket endast vägområdet till sitt förfogande vilket gör att kompensationsåtgärder kan vara problematiska att få till. Länsstyrelsen efterlyser därför en mer genomgripande analys av frågan och konkreta förslag för att ge även Trafikverket verktyg för att kunna arbeta med ekologisk kompensation på ett landskapsövergripande plan. För att kunna genomföra kompensationsåtgärder kopplade mot de behov av artskyddsdispenser som ofta uppstår i såväl större som mindre projekt bedömer Länsstyrelsen det som angeläget att man som ett första steg ger Trafikverket möjlighet att upprätta naturvårdsavtal.

Synpunkter på förslag som syftar till att förebygga artskyddsbrott

14.7 Inför förbud mot handel transport etc. för nationellt fridlysta djurarter

Länsstyrelsen är positiv till att förbud mot handel, förvaring, transport m.m. införs för nationellt fridlysta arter. Skäligheten till att inte ha samma undantag som för de



arter som i artskyddsförordningens bilaga 1 listats med N eller n ställer sig länsstyrelsen däremot något tveksamma till. Kan man visa att såväl föräldragenerationen som avkomman är födda och uppfödda i fångenskap är det med gällande lagstiftning tillåtet att hålla dessa. I praktiken innebär förslaget därför ett strängare skydd för de arter som är mindre hotade än för särskilt skyddsvärda arter.

I förslaget förtydligas i och för sig inte under vilka omständigheter tillstånd ska kunna ges men ett rimligt antagande kan vara att forskningsinstitutioner och djurparker kan beviljas tillstånd medan hobbyhållning inte kommer att tillåtas överhuvudtaget. Konsekvensen för de förra kan då bli att de hänvisas till att antingen inhandla djur utomlands, ansöka om dispens för att samla in dem i naturen eller helt enkelt istället använda sig av N-listade arter som alternativ. Man kan också tänka sig en hobbyhållare av vanlig snok som istället går över till att hålla hasselsnokar. Det finns med andra ord en viss risk att efterfrågan på N-listade arter ökar och även trycket på de vilda populationerna om förslaget genomförs. Samtidigt ska det understrykas att handeln med nationellt fridlysta arterna knappast är av någon större omfattning i nuläget. Huggorm och snok förekommer sällsynt i annonser, det är redan idag vanligare med N-listade arter och främst sådana som inte förekommer naturligt i Sverige. För forskning eller förevisning är det vidare sannolikt det helt dominerande är att de djur som kommer till användning härrör från rom som har insamlats under kontrollerade former efter beviljad dispens, det vill säga på ett sådant sätt att den lokala populationen inte skadas.

14.9 Krav att ägg ska innehålla embryon tas bort

Länsstyrelsen ser positivt på att skrivningen "ägg med embryo" utgår och ersätts med en formulering som tydligt visar att alla ägg – även tomma skal - omfattas, med de undantag som anges särskilt.

14.12 Utred förbud mot handel transport etc. för nationellt fridlysta växter

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att det är en brist i regelverket att det inte är förbjudet att sälja, köpa, byta, saluföra, transportera, skicka eller förvara samt importera och exportera nationellt fridlysta växter. Länsstyrelsen ser dock att det finns flera stora utmaningar vad gäller tillsynen av ett sådant regelverk inte minst vad gäller gränsdragningen mot framavlade varianter av vissa vanligt förekommande trädgårdsarter. Med anledning av detta ställer sig länsstyrelsen bakom förslaget att frågan utreds vidare i samband med översynen av de nationellt fridlysta arterna.

14:14 Fridlysningsbrott

14.14.4-5 Särskilt om kriminalisering av innehav av ägg samt undantag från förbud



att inneha ägg: Ur ett tillsynsperspektiv skulle en kriminalisering av innehavet av såväl livsdugliga ägg som rötägg och urblåsta ägg, och som omfattar i princip alla arter, vara ett värdefullt verktyg. Som Länsstyrelsen läser utredningens förslag ska innehavet förstås på samma sätt som i jaktlagstiftningen, det vill säga att det börjar gälla först när äggen har tagits ur boet. Syftet kan ju inte vara att det blir brottsligt att ha en undulat liggandes på ägg hemma i lägenheten, även om man nog egendomsrättsligt kan sägas inneha både fågel och ägg.

Den som av någon anledning vill kläcka fram äggen i en inkubator måste däremot antingen hålla sig till arter som tamhöns eller andra undantagna arter samt ha en verksamhet som åtminstone i förlängningen syftar till att producera livsmedel. Vi förstår det därutöver som att hantering av ägg inom ett tillståndsgivet vilthägn fortsatt kommer att vara tillåtet, med stöd av jaktförordningen. Det finns dock ett inte obetydligt antal uppfödare av sällskapsfåglar som saknar vilthägnstillstånd. I en del fall är det säkerligen så att de borde ha det men ett större antal av dessa känner sig sannolikt främmande inför beskrivningen av deras voljärer som "vilthägn eller liknande anläggning". Hur sedan det förhåller sig med en eller att par burar på verandan eller voljärer inomhus verkar det saknas tydlig vägledning kring. Möjligen är det få mindre hobbyuppfödare som inkuberar ägg medan de större kanske rätteligen bör se till att ansöka om tillstånd för vilthägn, när sådant saknas. Oavsett vilket så kan det enligt Länsstyrelsens bedömning inte uteslutas att det här finns tillkommande tillsyns- och prövningsuppgifter för länsstyrelserna och konsekvenser för den enskilde som inte verkar ha beaktats i utredningen.

14.19 Förverkande av CITES-listade exemplar

Enligt Länsstyrelsens bedömning är det positivt att det lyfts fram att förverkande kan göras i brottsförebyggande syfte. En situation som kan förekomma är att djur som uppenbart saluförs i strid med CITES-reglerna upptäcks av länsstyrelsen på en mässa. Risken är uppenbar för att försäljning sker om djuren lämnas kvar på mässan. Förverkande kräver då korta och effektiva kontaktvägar med Polisen, något som NOGA bör få i uppdrag att verka för.

14.20 Artvärdesförverkande

Länsstyrelsen är positiv till förslaget att införa begreppet artskyddsförverkande i miljöbalken, jaktlagen, fiskelagen och smugglingslagen. I kombination med förslaget att i en förordning ange schablonvärden för de fridlysta arterna riktas fokus på den skada naturmiljön orsakas av fridlysningsbrotten. Vi tror att detta kan bli ett viktigt verktyg för de rättsvårdande myndigheterna och ha en preventiv effekt.



14.21 Krav på tillstånd för handel som sker i större omfattning eller i förvärvssyfte

Länsstyrelsen är positiv till utredningens förslag om att i skrivningen i nuvarande 26 § artskyddsförordningen införa uttrycket ”i större omfattning” samt att ta bort begreppet ”yrkesmässigt” och bedömer att det är en förbättring sett till vad som bör vara syftet med lagstiftningen. Tillsynsmyndigheten bör få kännedom och tillträde till verksamheter som omsätter ett betydande antal exemplar (där vad som är betydande måste tolkas från hur lätta de är att införskaffa, genom inköp eller egen avel), oavsett vilka intäkter detta genererar i slutändan. Begreppet förvärvssyfte fyller fortfarande en funktion i de fall det rör sig om handel i en mindre omfattning men där omständigheterna för övrigt tydligt visar att det primära syftet är att få en intäkt.

14.24 Tullverket får ökad befogenhet gällande CITES vid Sveriges inre gräns

Länsstyrelsen ställer sig positiva till utredningens förslag. Ur ett skånskt perspektiv där det på rätt goda grunder kan antas att ett betydande antal reptiler, amfibier, fåglar och säkerligen även växter passerar över Öresundsbron, på väg från eller till mässor i Tyskland, Danmark och Nederländerna förväntas utredningens förslag – om det genomförs – kunna bli ett viktigt verktyg i arbetet med att minska den illegala handeln med växter och djur.

14.25 Skogsstyrelsen ta över tillsyn över CITES-listade trädslag

Länsstyrelsen Skåne kan konstatera att CITES-listat timmer inte har varit föremål för tillsyn de senaste tio åren och troligen inte innan dess heller. Endast vissa insatser som rör produkter av *Dalbergia nigra* (CITES A) har gjorts. Bortprioriteringen av timmer beror antagligen till betydande del på kompetensbrist. Då Skogsstyrelsen genom arbetet med Timmerförordningen rimligtvis har upparbetat en betydande kompetens inom området ser vi positivt på förslaget att låta dem ansvara även för tillsynen av CITES-listat timmer.

14.27 Ansvar för nationell kunskapsförsörjning om artskydd

Som tillsynsmyndighet är länsstyrelsen beroende av vägledning från den vetenskapliga myndigheten men kanske än mer av den administrativa myndigheten. Tydligast kanske detta tar sig uttryck i arbetet med CITES-tillsyn, där det i artikel 8.5 i förordning (EG) 338/97 anges att B-listade exemplar ska omfattas av samma förbud som de A-listade ”utom då den behöriga myndigheten i den berörda medlemsstaten har övertygats om att exemplaren har förvärvats och, om de har sitt ursprung utanför gemenskapen, att de har införts i enlighet med gällande lagstiftning för bevarande av vilda djur och växter”. Enligt denna skrivning kan egentligen



länsstyrelsen aldrig på egen hand avgöra om det är lagligt att handla med ett B-listat exemplar, eftersom det är Jordbruksverket som ska vara "övertygat". I praktiken tillfrågas den administrativa myndigheten långt ifrån varje gång en situation dyker upp, eftersom det finns ett antal B-listade arter som är så vanligt förekommande i handeln och inhemsk, eller i varje fall inom EU, att det sällan finns anledning att ifrågasätta den lagliga bakgrunden. Detta pragmatiska och nog i grunden enda möjliga arbetssätt bygger förstås på att kunskap och erfarenhet har byggts upp efterhand, en process som kräver att såväl vägledningen som samarbetet mellan myndigheterna (varken Naturvårdsverket eller Jordbruksverket har någon egen tillsynsorganisation) är väl fungerande. Länsstyrelsen ser därför positivt på förslaget att skriva in de kunskapsförsörjande och vägledande myndigheternas ansvar i regleringsbrevet.

14.28 Naturvårdsverket får utökad befogenhet att besluta om beslagtagna levande exemplar

Länsstyrelsen instämmer i utredningens bedömning att risken för långvarig förvaring kan utgöra en hämsko i artskyddstillsynen. Det kan också leda till att man försöker pressa fram ett omhändertagande av djurskyddsskäl. Att ge den myndighet som bäst kan avgöra ett exemplars betydelse för bevarandet av arten i naturen utökad beslutsmöjlighet kring frågan om avlivning, och kombinera denna med möjlighet att ersätta ägaren om det i ett senare skede inte kan beslutas om förverkande, bör därför kunna bidra till en effektivisering i artskyddsarbetet.

14.29 Prövning och tillsyn av djurparker bör koncentreras till färre länsstyrelser

Länsstyrelsen instämmer i stort sett med utredningens bedömning men menar att ett alternativ kan vara att begära assistans från annan länsstyrelse, det vill säga ha ett samarbete över länsgränserna när behovet finns istället för att formaliserat upplägg med djurparksexperter i några få län. Fördelen med länsstyrelsens förslag är större flexibilitet och att det kan genomföras omgående.

14.31 Ansvar för artskydd införs i instruktionen för Jordbruksverket och Naturvårdsverket

Länsstyrelsen ser positivt på förslaget att i de två statliga verkens instruktioner tydliggöra ansvaret för artskyddet. Om Jordbruksverkets samordnande verksamhet i form av den Nationella operativa gruppen för artskydd (NOGA) hittills varit en självpåtagen uppgift är det önskvärt om den i framtiden formaliseras i ett uppdrag. Övriga deltagande myndigheter är beroende av de kunskaper om CITES-regelverket, EU-domar och vägledningar som rör artskyddet samt olika arters status



som Jordbruksverket och Naturvårdsverket tillsammans besitter.

14.32 Djurparksdjur får endast säljas till andra djurparker

Länsstyrelsen är positiv till förslaget men menar att förbudet bör begränsas till att gälla djur av vilda arter.

14.33 Samla information om regler för handel med monterade djur

Länsstyrelsen är positiv till förslaget och instämmer i att det på sikt kan leda till minskat antal oavsiktliga överträdelser och tillsynsärenden som ur ett artbevarandeperspektiv många gånger inte är de som bör prioriteras högst, men ändå ska hanteras. I en övergångsfas bedömer Länsstyrelsen dock att det, trots goda intentioner och oavsett hur bra man lyckas tydliggöra ett snårigt regelverk, kan leda till såväl fler inkomna frågor som anmälningar om misstänkta brott för länsstyrelserna att hantera.

14.34 Ta fram handlingsplan gällande artskydd och artskyddsbrottlighet

Länsstyrelsen är positiv till förslaget. Eftersom NOGA tidigare har deltagit i de regeringsuppdrag som Jordbruksverket fått och redovisat om förstärkta åtgärder mot artskyddsbrott bedöms gruppen vara ett lämpligt forum för att ta fram en nationell handlingsplan. I gruppen är de län som bedöms ha störst behov av en effektiv artskyddstillsyn representerade. Även om framtagna handlingsplaner inte kommer att vara ett bindande dokument för länsstyrelserna eller de andra samverkande myndigheterna bör de leda till ett mer fokuserat och effektivt arbetssätt.

Allmänna synpunkter

Länsstyrelsen ställer sig, som tidigare nämnts, positiva till utredningens förslag om att tillsynsmyndigheter och dispensgivande myndighet ska vara en och den samma. Utredningens förslag innebär ett steg på vägen men löser inte frågan helt. För de skogsområden som utgörs av Natura 2000-områden, samt för skogliga åtgärder i anslutning till Natura 2000-områden är uppdelningen fortsatt sådan att Skogsstyrelsen utgör tillsynsmyndighet och Länsstyrelsen prövningsmyndighet. Den fortsatta uppdelningen rör Natura 2000-lagstiftningen men inte sällan berör dessa ärenden även artskyddsfrågor. En avverkningsanmälan skulle kunna resultera i artskyddsdispens från Skogsstyrelsen samtidigt som den hanteras som ett Natura 2000-ärende hos länsstyrelsen. För samma åtgärd skulle då ytterligare krav på hänsyn kunna sättas i Natura 2000-ärendet utöver vad som regleras i artskyddsärendet och tvärt om. Att som verksamhetsutövare riskera att få två olika



beslut från två olika myndigheter rörande naturvårdsanpassningar för en och samma åtgärd kan inte ses som ett led i ambitionen att säkerställa ett rättssäkert, tydligt och lättillgängligt regelverk. Länsstyrelsen efterlyser därför att även denna frågas fortsatta hantering utreds för att syftet med förslaget, att inte aktualisera två beslutsmyndigheter, ska kunna nås fullt ut.

Önskat förtydligande rörande samråd

Enligt förslaget till ändringen i förordningen om anmälan om samråd får Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen meddela föreskrifter som närmare reglerar förutsättningarna för allmänhetens deltagande i samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken. I detta sammanhang vill länsstyrelsen skicka med att det även är viktigt att det förtydligas vilken part som ska ansvara för att ta in och hantera synpunkterna från allmänheten. Är det lagstiftarens mening att de ska vara ett förfarande likt 6 kap samråden där sökande ansvarar för att hantera synpunkterna eller ska detta läggas på ansvarig myndighet.

Önskat förtydligande rörande föreslagna förändringar i förordningen om områdesskydd

I 16 § i ovan nämnda förordning, där prioritering av skyddsarbetet, anges står det bland annat att myndigheterna särskilt ska *"bevaka att en gynnsam bevarandestatus bibehålls eller återställs för berörda livsmiljöer och arter. Särskild hänsyn ska tas till prioriterade arter och prioriterade livsmiljöer."* Utredningen hänvisar vidare till bilaga 3 och i denna bilaga markerade arter som är prioriterade enligt livsmiljödirektivet. Formuleringen kan tolkas som att SPA områden inte ska prioriteras. Det behöver förtydligas om detta är utredningens mening, och vilka konsekvenser detta kan antas medföra.

I 20 § samma förordning hänvisas även här till prioriterade arter och prioriterade livsmiljöer på samma sätt som i 16 §. Utredningen behöver förtydliga avsikten med detta och hur prövningen ska hantera SPA-områden och värden utpekade för fåglar.

Behov av följdändringar i befintlig lagstiftning

Länsstyrelsen noterar att utredningen inte föreslår någon ändring i 7 kap 12 § miljöbalken där bestämmelserna för bildande av djur- och växtskyddsområden anges. I paragrafen anges idag en koppling till 8 kap 1 och 2 §§. Förändringarna i 8 kap behöver arbetas in även i denna del för att det även fortsättningsvis ska framgå under vilka omständigheter som djur- och växtskyddsområden kan bildas.

Tillgängliggörandet av livsmiljöunderlagen

Utredningen konstaterar att om Sverige ska kunna uppfylla sina internationella åtaganden gällande biologisk mångfald, och arbeta aktivt med att nå de nationella miljökvalitetsmålen, är det en grundläggande förutsättning att information om arter och biologisk mångfald finns tillgänglig. Enligt Länsstyrelsens mening behöver detta resonemang även appliceras på livsmiljöunderlagen. För att dessa ska bli ett



användbart och tillgängligt arbetsredskap behöver de utgöras av en i huvudsak digital lösning. Verktuget ska även, med de syften som anges, kunna användas av såväl myndigheter och kommuner som av konsulter, verksamhetsutövare och enskilda markägare. Resurser för att på ett över landet enhetligt och pedagogiskt vis dels presentera, dels löpande ajourhålla livsmiljöunderlagen är enligt länsstyrelsens mening kritiskt för att säkerställa spridningen och användbarheten av produkten. Utredningen bedömer trots detta att hanteringen av information och kartmaterial ska ske inom befintliga system utan tillskott av extra medel. Länsstyrelsen befarar att det kommer att medföra stora svårigheter att inom befintliga resurser ta fram och ajourhålla livsmiljöunderlagen.

Önskemål om förtydligande av några begrepp och frågeställningar rörande artskyddstillsyn

De fåglar som omfattas av förbuden i nuvarande 23 och 25 §§ artskyddsförordningen är de som tillhör "arter som lever vilt inom Europeiska unionens europeiska territorium". Skrivningen får sägas vara skenbart enkel. Till exempel kan man i EU Bird list, som finns att hitta på EU-kommissionens nätsidor, se att kanariesiska (*Serinus canaria*), finns angiven som "regular native". För gemene man är det knappast självklart att en art som bara förekommer naturligt på Kanarieöarna, Madeira och Azorerna ses som hemmahörande i Europa. Att arter som hör hemma i Nordamerika men som relativt ofta uppträder i vår världsdelen på grund av felnavigering omfattas är än mindre allmän kunskap. Även om de personer utanför myndigheterna som har behov av att förstå vilka arter som i praktiken är berörda är en begränsad grupp, och det inte går att göra en regelrätt lista över vare sig områden eller arter som gäller över tid, menar vi att det kan behöva tas fram ett vägledande dokument.

Det finns heller inte uttryckt någonstans vad som gäller för domesticerade former. Kanariesiskan i exemplet ovan är ju den vilda formen av kanariefågeln, liksom klippduvan för tamduvan/stadsduvan. Ur ett rent tillsynsperspektiv är den senare problematisk då det visuellt inte alltid går att skilja en tamduva från klippduva. Samtidigt kan tanken med lagstiftningen knappast ha varit att förbjuda duvslag och uppfödning av kanariefåglar. Möjligen är ett förtydligande av detta överflödigt, det lär knappast vara någon som menar att tamhundar omfattas av lagstiftningen även om hunden de facto räknas som en underart av varg. Men att begreppet art i övrigt ska innefatta underarter, oavsett var i världen de förekommer, är inte på samma sätt allmän kunskap och kanske heller inte helt oomstritt. Detta trots att det finns en EU-dom från 1996 (Mål C-202/94) som slår fast att begreppet "art" ska förstås på just detta sätt. Till exempel förekommer i handeln ibland en rent asiatisk underart av steglits. I linje med nämnda dom menar vi att ordet art ska förstås som biologisk taxonomisk term och det finns därmed ingen brist i själva formuleringen. Däremot föreligger ett behov att i föreskrift eller på annat sätt klargöra att arten är det övergripande begreppet, som innefattar underarterna.



Slutligen framgår inte på samma sätt som i CITES-lagstiftningen hur man i förhållande nuvarande 23, 25 och 26 §§ artskyddsförordningen ska betrakta hybrider. För närvarande cirkulerar uppfattningar om att man kan hålla hybrider mellan steglits och kanariefågel utan att bryta mot artskyddslagstiftningen. Frågeställningen kring hybrider kan delas upp korsningar mellan två arter som förekommer vilt inom EU:s europeiska territorium och korsningar mellan en europeisk och en utomeuropeisk art. Om de senare ska omfattas av förbuden måste det också klargöras hur termen hybrid ska definieras, det vill säga hur många generationer bakåt som inkorsningen av en art ska anses ha betydelse. CITES-reglementet har en definition där först femte generationens avkomma ses som en ren art, och i djurskyddslagstiftningen definieras vad som är varg- eller kattdjurshybrider på liknande sätt. Även om det finns överensstämmelse mellan dessa båda två råder det dock knappast någon allmän eller vetenskaplig konsensus kring hybridbegreppet och det finns därför skäl att klargöra hur det ska tolkas i den nationellt gällande artskyddslagstiftningen.

Resurser för utredning av brott hos polis och åklagare

För att artskyddsbrott (nu fridlysningsbrott) ska utredas och ansvar utdömas krävs även stärkta resurser till polismyndigheten och till åklagarmyndigheten, avseende så väl personal som naturvetenskaplig grundkunskap och samverkan med tillsynsmyndigheterna. Länsstyrelsen upplever idag att dessa brott sällan prioriteras i utredningar och att det råder en diskrepans mellan tillsynsmyndighetens och åklagarmyndighetens syn på huruvida det inträffade uppfyller rekvisiten i brottsrubriceringen. Länsstyrelsen finner att stora resurser läggs ned hos tillsynsmyndigheten för att upprätta underlag för förundersökningar som sedan läggs ner med motiveringar som Länsstyrelsen finner anmärkningsvärda med beaktande av den kunskap som finns kring det som inträffat samt de bedömningar som är vedertagna i annan tillämpning av miljöbalken, till exempel avseende avsiktlighetsbegreppet kontra rekvisitet "av oaktsamhet" samt begreppet att störa. Ökade resurser för utredning hos polis och åklagare samt för en utökad samarbete mellan myndigheterna skulle sannolikt avhjälpa detta.

Begreppsuppdelning i lagstiftningen

För att undvika framtida svårigheter i rättstillämpningen bör lagstiftaren beakta att svampar och lavar inte tillförs vare sig taxonomet djur eller växter och att detta kan medföra svårigheter i tillämpningen av fridlysningsbestämmelserna avseende dessa. Enligt 29 kap 2 b § p.7 miljöbalken omfattas endast växter av brottsrubriceringen fridlysningsbrott. Andra organismgrupper förutom djur och vilda fåglar omfattas ej.

Differentiering av rättstillämpning inom 12 kap 6 §

Länsstyrelsen har noterat en differentiering av tillämpning av ärenden avseende 12 kap 6 §. Av utredning framgår att tillsynsmyndigheten, vid uppdragande av att det föreligger dispensplikt för verksamheten, ska förbjuda denna och därefter förelägga den sökande om att inkomma med en ansökan om dispens.



Nuvarande praxis är att tillsynsmyndigheten, när det framkommer att ett ärende omfattas av annan prövningsparagraf, avvisar en anmälan om samråd som har gjorts enligt 12 kap 6 §. Detta eftersom inget samråd enligt 12 kap 6 § kan genomföras om annan prövningsplikt föreligger, enligt rekvisiten för paragrafen. Därtill finner Länsstyrelsen att det finns tveksamheter i att förelägga en verksamhetsutövare att söka dispens. Detta då dispensförfarandet riktar sig mot en förbudslagstiftning, dvs en omständighet som i grunden är förbjuden och som kräver särskilda skäl för att kunna accepteras. Information om att dispens krävs bör istället lämnas till den sökande som en grund i varför samrådet avvisas. För en rättssäker myndighetsutövning är det av största vikt att samråden enligt 12 kap 6 § vad avser artskydd inte avsevärt avviker från prövning för andra sakområden inom samma paragraf. Om utredningen ser ett behov av att differentiera prövningen krävs enligt länsstyrelsens mening att en särskild samrådsparagraf införs avseende artskydd.

Hantering av tillkommande uppdrag för myndigheterna

I utredningen listas ett par uppdrag mot Länsstyrelsen specifikt. De som får riktade medel för sitt genomförande är framtagandet av livsmiljöunderlagen samt den utökade artskyddstillsyn. Utredningen listar även en rad uppdrag till framför allt Naturvårdsverket och Havs- och Vattenmyndigheten. I dessa uppdrag ingår ofta frasen att arbetet ska ske i samråd med berörd myndighet. För en del frågor tillkommer riktade medel till den ansvariga myndigheten medan det för övriga berörda får antas ske inom befintliga anslag. Utifrån uppdragens utformning och karaktär är det rimligt att anta att länsstyrelsen är att räkna som berörd myndighet. Skrivelsen att uppdrag ska ske i samråd/samverkan med berörd myndighet utan finansieringsförslag för den berörda myndigheten används inom utredningen för följande uppdrag:

- analys av vilken data rörande biologisk mångfald som behöver kompletteras för att kunskap saknas
- ta fram råd och riktlinjer för hänsynskrävande livsmiljöer på land
- ta fram råd och riktlinjer för hänsynskrävande livsmiljöer i vatten
- sammanställa information om positiva åtgärder som görs för hänsynskrävande naturmiljöer och arter
- sammanställa information om effekter från olika verksamheter /åtgärder på hänsynskrävande naturmiljöer eller arter

Utöver detta förväntas Länsstyrelsen även, inom ramen för befintliga anslag:

- bidra till framtagandet av en vägledning för artskyddsdispenser riktad till Skogsstyrelsen.
- samverka med naturvårdsverket vid framtagandet av riktlinjerna för livsmiljöunderlaget.

Länsstyrelsen ser det som troligt att stora resurser kommer att tas i anspråk för att vara stöd vid framtagande av underlag, bakgrundsinformation och handböcker.



Länsstyrelsen förväntas även inom sin roll som tillsyns- och prövningsmyndighet genomföra informationsinsatser samt ge vägledning rörande hur ny lagstiftningen ska tillämpas. Detta arbete kan förväntas bli resurskrävande framför allt initialt när mycket fortfarande är oklart och verksamhetsutövare så väl som handläggare på myndigheterna behöver sätta sig in i det nya systemet.

Artskyddsutredningen är inte ensam om att föreslå icke finansierade sidouppdrag där Länsstyrelsen förväntas delta. En samlad, central bedömning av den belastning som olika utredningars sidouppdrag lägger på befintlig verksamhet saknas idag.

Länsstyrelsen vill poängtera att det finns en gräns för hur många ofinansierade uppdrag som befintlig resurser klarar av att hantera och ser klara risker för att arbetet med att ta fram underlag och handböcker kommer att försenas om inte det även tillkommer resurser för att arbeta aktivt med frågorna.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsöverdirektör Ola Melin. I den slutliga handläggningen har även medverkat miljödirektör Annelie Johansson, enhetschef Handläggningsenheten Emma Thim, enhetschef Naturprövningsenheten Helena Holmgren, enhetschef Naturskydds-enheten Cecilia Backe samt naturvårdshandläggare Lena Wedmo, föredragande. Yttrandet i sig har utarbetats i bred samverkan med inspel från följande experter: Naturvårdshandläggare Gabrielle Rosquist, byrådirektör Christer Persson, samordnare för Grön infrastruktur Gudrun Berlin, naturvårdsstrateg Johan Niss, naturvårdshandläggare Lisbet Neil Stephens samt naturvårdshandläggare Per Levenskog.

Ola Melin

Lena Wedmo

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.