



Länsstyrelsen  
Västerbotten

## Yttrande

Datum  
2021-10-28

Ärendebeteckning  
511-6860-2021  
Arkivbeteckning  
511

1(8)

Miljödepartementet  
c/o Regeringen, Liisa Viinamäki  
m.remissvar@regeringskansliet.se

## Yttrande på Artskyddsutredningens slutbetänkande "Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar" (SOU 2021:51)

Länsstyrelsen Västerbotten, här nedan benämnd Länsstyrelsen, har av miljödepartementet mottagit Artskyddsutredningens betänkande SOU 2021: 51 "Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar" för yttrande.

### Övergripande synpunkter på artskyddslagstiftningen

Artskyddslagstiftningens regelverk har hittills varit både svårt att tolka och svårt att förutsäga. Utredningens förslag pekar mot en ökad tydlighet även om komplexiteten i lagstiftningen med dess blandning av internationell och nationell rätt kvarstår. Länsstyrelsen vill framhålla vikten av ett fortsatt arbete med att skapa en lagstiftning som är både transparent, funktionell och förenlig med andra intressen.

Den praxis som tidigare gällt för tolkningen av direktivgivna regler i Sverige har efter den så kallade *Skydda skogen* domen, revideras på så sätt att någon tröskel i form av gynnsam bevarandestatus inte får användas. Det har inte legat inom utredningens uppdrag att kunna ge förslag på ett för samhällsutvecklingen acceptabelt sätt att hantera den konsekvensen.

Länsstyrelsen ser ett problem med tidsaspekten när det gäller plan- eller tillståndprocesser och artskyddet. Processerna är kostnadskrävande och ofta utdragna i tiden. Under hela perioden, från projektstart till färdig byggnation kan en skyddad art etablera sig i området och utlösa dispenskrav, trots gjorda investeringar. Ett lagakraftvunnet tillstånd eller plan har ett starkt skydd mot andra intressen eller ingripanden från det allmänna. Att artskyddsfrågan inte kan anses avklarad vid en bestämd tidpunkt är därför fortsatt problematisk och skulle behöva förändras.

## **Sammanfattning av länsstyrelsens synpunkter**

Länsstyrelsen bedömer att de förslag som utredningen för fram är väl utredda och motiverade i betänkandet, länsstyrelsen väljer att ta upp några utvalda bitar där vi har särskilda synpunkter som vi här vill föra fram.

### ***Förslag på nytt 8 kapitel i miljöbalken***

Det är bra att regelverket blir förtydligat och lyft från förordningen till 8 kapitlet. Modellen att ha grundläggande reglering i lag så att förarbeten blir tillgängliga för rättstillämpningen är bra men behöver balanseras mot trögheten i att ändra en lag jämfört med att ändra en förordning eller annan föreskrift, vi anser att det som föreslås införas i MB tål nämnda tröghet. En viktig princip att artlistorna inte flyttas till 8 kapitlet då de behöver kunna uppdateras. Utredningen har inte heller föreslagit några arter, däremot kriterier som ska gälla för vilka arter som ska fridlysas vilket är bra då det ger utrymme för förändringar. Även förslaget att dela upp implementeringen av Fågel- respektive Habitatdirektivens fridlysning i separata §§ är rimligt, inte minst med hänsyn till erfarenheten från EU-domstolens avgörande C-473/19 och C-474/19 4 mars 2021 om artskydd. Länsstyrelsen tillstyrker förslagen.

### ***Ersättning***

Länsstyrelsen välkomnar utredningens förslag om ny grund för inrättande av biotopskyddsområde samt om ny bestämmelse i 31:4 § MB som ger rätt till ersättning vid nekad artskyddsdispens eller vid dispens med villkor som innebär ett avsevärt försvårande av pågående markanvändning. Länsstyrelsen efterlyser vägledning angående hur sådana överenskommelser kan genomföras.

### ***Kunskapskrav***

Länsstyrelsen ser det som angeläget att information om fridlysta arter tas fram och sammanställs på ett sätt så att alla kan bidra och ta del av den. Artvisa vägledningarna behöver tas fram för fler arter än de som föreligger idag. Man behöver också utvärdera hur utförda hänsynsåtgärder fungerat i praktiken.

### ***Förslaget om Livsmiljöunderlagen***

Länsstyrelsen anser att livsmiljöunderlagen fyller ett viktigt behov – att regionalt tillgängliggöra kunskap om hotade arter, deras förekomster etcetera. Förslaget behöver dock omarbetas för att det ska vara rimligt och praktiskt genomförbart. Länsstyrelsen anser att livsmiljöunderlagen ska vara en del av uppdraget att ta fram och genomföra regionala handlingsplaner för grön infrastruktur. Vi anser att kunskapsunderlag som dessa ska revideras vid behov, exempelvis nytillkommen kunskap, och att de inte ska beslutas utan ses just som kunskapsunderlag.

### ***Överförda uppdrag inom tillsyn och prövning till Skogsstyrelsen***

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att Skogsstyrelsen ska pröva frågor gällande dispens från fridlysningsbestämmelserna i 8 kap. miljöbalken i samband med sådana ärenden som handläggs inom ramen för myndighetens lagstadgade uppdrag men anser att länsstyrelsens yttrande ska inhämtas innan beslut sker.

### ***Resursbehov***

Vi ser att förslagen kommer att innebära utökade samt delvis nya arbetsuppgifter för länsstyrelsen. Utredningens förslag innebär behov av ökade resurser för länsstyrelsen för framtagande av livsmiljöunderlag och tillsyn. Även arbetet med överenskommelser om ersättning kan bli resurskrävande för myndigheten. Om resurser inte tillförs motsvarande de arbetsuppgifter som landar på länsstyrelserna riskerar man att inte nå målen med utredningens förslag.

### ***Förslagen gällande att förebygga artskyddsbrott***

När det gäller utredningens förslag som syftar till att förebygga artskyddsbrott stöder vi förslagen och hoppas att regeringen går vidare med att införa dem. Länsstyrelsen efterlyser vägledning vad gäller tillsyn av handel med hotade arter som sker via webben.

## **Detaljerade synpunkter kapitelvis**

### **10 Kunskapskrav och utredningsansvar**

#### **10.3 Utred SLU Artdatabankens roll och finansiering**

När det gäller förslaget om att utreda Artdatabankens roll och finansiering vill länsstyrelsen instämma i förslaget och styrka vikten av Artdatabankens roll som expertmyndighet när det gäller arter och Artportalens funktion som kunskapsunderlag.

#### **10.4 Nationell bristanalys av vilken kunskap om biologisk mångfald som behöver kompletteras**

Det är lämpligt att Naturvårdsverket får uppdraget och att artgrupper som nu saknas rikstäckande inventeringar av som insekter, svampar, lavar och mossor kompletteras.

#### **10.5 Information om fridlysta arter**

Naturvårdsverket föreslås få i uppdrag att i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten samt SLU Artdatabanken ta fram tydlig och samlad information om samtliga fridlysta arter som ska finnas tillgänglig på Naturvårdsverkets webbplats. Här vill länsstyrelsen föra fram att det kan vara lämpligare att Artdatabankens webbplats som redan nu är väl inarbetad hos allmänheten och verksamhetsutövare i form av Artportalen och funktionen Artfakta istället används som möjlig webbplats. Fler artvisa vägledningar bör tas fram nationellt.

### **10.6 Ta fram råd och riktlinjer för hänsynskrävande naturmiljöer**

Naturvårdsverket får i uppdrag att i samverkan med berörda myndigheter ta fram råd och riktlinjer för hänsynskrävande livsmiljöer på land, inklusive vad som kan skada arter som är beroende av livsmiljöerna samt vilken skötsel eller vilka åtgärder som kan behövas för att gynna sådana livsmiljöer och arter som är fridlysta, hotade eller regionalt prioriterade. Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att i samverkan med övriga berörda myndigheter ta fram motsvarande råd och riktlinjer för hänsynskrävande livsmiljöer i vatten. Bra förslag och myndigheterna behöver dessutom utvärdera hur utförd hänsyn fungerat i praktiken.

## 11 Nytt kap 8 miljöbalken

### **11.8 Livsmiljöunderlag**

Länsstyrelsen anser inte att förslaget om livsmiljöunderlag är realistiskt om inte mycket stora resurser tillsätts. Utöver föreslagen resurs (en årsarbetskraft/länsstyrelse) behövs enligt länsstyrelsens bedömning ytterligare resurser för att genomföra kompletterande inventeringar och analyser för att livsmiljöunderlaget ska kunna utvecklas. Att göra analyser och åtgärdsplaner för samtliga fridlysta, rödlistade och regionalt prioriterade arter och deras livsmiljöer i varje enskilt län är mycket krävande. För vissa arter kan det vara lämpligare att det görs ett nationellt, eller storregionalt, underlag. Detta gäller exempelvis mycket sällsynta arter och arter där kunskapsläget nationellt är bristfälligt. Länsstyrelsen förordar att metoder för analyser och övergripande analyser tas fram nationellt innan länsstyrelserna påbörjar arbetet med att utreda förutsättningarna för arterna inom respektive län. Både eftersom det är mer resurseffektivt och för att analysen ska se lika ut över länsgränserna.

Livsmiljöunderlaget kan bidra till förbättrade möjligheter för både verksamhetsutövare och myndigheter att göra konsekvensbedömningar ur ett landskapsperspektiv. Länsstyrelsen anser dock att det är viktigt att tydliggöra att livsmiljöunderlaget är just ett underlag som utvecklas med tiden och inte det slutliga svaret på om en verksamhet eller åtgärd får genomföras eller inte. Det är viktigt att knyta an till det arbete som påbörjats inom grön infrastruktur, och låta det utvecklas.

### **11.10 Viss påverkan på fridlysta arter ändrar Naturmiljön väsentligt.**

Länsstyrelsen välkomnar förtydligandet, särskilt i det fall Skogsutredningens förslag om att separera underrättelse om avverkning m.m. från samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken genomförs. Länsstyrelsen vill även lyfta vikten av att avsätta resurser för uppföljning och utvärdering av meddelade beslut med försiktighetsåtgärder för fridlysta arter. Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen har under de senaste åren, sedan riktlinjerna för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket kom, gjort flertalet gemensamma bedömningar av behovet av hänsyn vid

skogsbruksåtgärder. Få av dessa ärenden har följts upp, till följd av resursbrist, vilket gör att vi i dagsläget inte har kunnat utvärdera om åtgärderna varit tillräckliga eller effektiva. Även i länsstyrelsens egna artskyddsärenden är kapaciteten att följa upp beslutade försiktighetsåtgärder begränsad.

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

Länsstyrelsen välkomnar förslaget om förstärkta resurser för artskyddstillsyn med motsvarande en halv (0,5) årsarbetskraft per län och instämmer i utredningens konstaterande att tillsynen gällande artskyddet är en viktig del i bevarandearbetet, både vad gäller handel med hotade arter och fridlysningsbestämmelserna.

Den egeninitierade förebyggande artskyddstillsynen i länet har varit nedprioriterad under flera år och länsstyrelsen har även svårt att få tid till uppföljning av meddelade beslut i tillräcklig omfattning.

Länsstyrelsens artskyddstillsyn är i dagsläget till största delen händelsestyrd och ingår ofta som en del i handläggningen av andra ärenden om anmälan eller tillstånd enligt miljöbalken.

När försiktighetsåtgärder beslutats i syfte att undvika negativa konsekvenser för fridlysta arter i olika ärenden är uppföljning av dessa viktigt, både för att kontrollera efterlevnad av dem, och för att följa upp hur åtgärderna fungerat för den aktuella arten.

Det är naturligt att nya regler – även när de inte innebär stora förändringar i sak – föder ett behov av utbildning, vägledning och rådgivning (förebyggande tillsyn).

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 ökningen av antalet dispensärenden. Förslaget om utökad krav när det gäller handel så att denna även ska omfatta privatpersoner som bedriver handel kommer också innebära mer tillsynsarbete för länsstyrelserna.

## **12 Nya fridlysningsregler**

Motivet till att skilja på/dela upp reglerna i 4 § AFO utifrån vilket direktiv de härrör från är goda så att det bättre framgår vad de innebär.

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

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att Skogsstyrelsen ska pröva frågor gällande dispens från fridlysningsbestämmelserna i 8 kap. miljöbalken i

samband med sådana ärenden som handläggs inom ramen för myndighetens lagstadgade uppdrag.

Länsstyrelsen vill också kommentera att Skogsstyrelsens handläggning av artskyddsdispenser inte kommer att ta bort behovet av kontakt med flera myndigheter vad gäller skogsbruksåtgärder. Fortsatt hanteras frågor om påverkan på Natura 2000-områden av länsstyrelsen. Länsstyrelsen önskar ett förtydligande om vem som ska pröva dispensen, eller bedöma om det behövs dispens, när det gäller arter som även omfattas av Natura 2000 bestämmelserna i 7 kapitlet miljöbalken. Här är Länsstyrelsen i dagsläget prövningsmyndighet, men inte tillsynsmyndighet, när det gäller skogsbruksåtgärder.

Länsstyrelsen undrar om prövningen av dispenser även övergår till Försvarsinspektören för hälsa och miljö (FIHM), något som inte är beskrivet i författningskommentaren.

Länsstyrelsen anser att länsstyrelsen ska ges möjlighet till yttrande när dispensprövningen sker på en annan myndighet. Det är viktigt med fortsatt dialog och samverkan om de lokala och regionala bedömningarna som sker i dag inom ramen för länsstyrelsens och Skogsstyrelsens gemensamma arbete med artskydd vid skogsbruksåtgärder.

#### **12.14 Översyn Av nationellt fridlysta arter enligt nya kriterier**

Länsstyrelsen instämmer i att listan över nationellt fridlysta arter behöver ses över.

#### **12.20 Nytt skäl för beslut om biotopskydd införs i FO om områdesskydd.**

Länsstyrelsen är positiv till förslaget att en ny grund för inrättande av biotopskydd läggs till i förordningen om områdesskydd. Att biotopskydd kan bildas för att skydda livsmiljöer för fridlysta arter kan underlätta för länsstyrelsen att bevara dessa arter genom att den administrativt enklare skyddsformen biotopskydd kan användas istället för naturreservat. Det är också positivt, och en förutsättning för ett hållbart långsiktigt skydd, att möjligheten att inkludera en skyddszon i dessa områden föreslås. Vissa arter kräver lång skogskontinuitet. För att nå sådana värden även utanför skyddade områden i någon större omfattning behöver det enligt länsstyrelsens uppfattning finnas ekonomiskt stödsystem som ersätter fastighetsägaren för det inkomstbortfall som en mer naturvårdsinriktad skogsskötsel innebär. Länsstyrelsen saknar en stödform, likt de som finns för jordbruksmark, där man kan få en fast ersättning för att man sköter ett visst område på ett visst sätt under en viss tid. Exempelvis genom hyggesfritt skogsbruk, avstå markbearbetning, naturlig föryngring eller att avstå från skogsgödsling. Naturvårdsavtal skulle kunna vara ett alternativ för sådana överenskommelser men de är enligt länsstyrelsens uppfattning svåra att åstadkomma och det skulle underlätta om det fanns kompletterande ersättningsalternativ som markägaren kan söka eller erbjudas.

## 13 Ersättningsmodell

### **13.8 Ny ersättningsbestämmelse i 31 kap MB**

Länsstyrelsen anser att förslaget om att införa möjlighet till ersättningsrätt vid nekad dispens som förenats med särskilda villkor i princip är bra. Länsstyrelsen anser att vägledning behöver tas fram angående hur ersättningen ska bestämmas.

### **13.9. Inskrivning av nekad dispens eller dispens med villkor som lett till ersättning**

Beslut om nekad dispens som lett till ersättning bör offentliggöras genom att en anteckning om detta i fastighetsregistrets inskrivningsdel. Dessutom anser länsstyrelsen att det behöver vara tydligt för vilket område och för vilka nekade åtgärder som ersättning utbetalats.

### **13.10 Naturvårdsavtal**

Naturvårdsavtal är en flexibel skyddsform som utredningen menar bör användas i större utsträckning än hittills för skydd av biologisk mångfald när 8 kapitlets syften kan främjas genom skötsel. Man för bland annat också fram möjlighet till förhandling och ersättning för mervärden, till exempel ersättning för andra ekosystemtjänster än de som anges i miljöbalken eller för förbättringar av livsmiljön och för förekomst av specifika arter. För att länsstyrelsen ska kunna arbeta på detta sätt krävs ett tydligt uppdrag och en tydlig vägledning.

### **13.12. Förslag om skyldighet att söka träffa uppgörelse om ersättning**

En bestämmelse införs som innebär att om sakägare gör anspråk på ersättning ska myndigheten, på statens vägnar, söka träffa uppgörelse med sakägare. Länsstyrelsen ser att extra resurser kan behövas för de myndigheter som ska genomföra detta. Behovet bör följas upp en tid efter genomförandet av bestämmelsen.

### **13.13. Rättegångskostnader**

I samband med ersättningstalan mot staten ska det allmänna som huvudregel ersätta fastighetsägaren eller innehavaren av särskild rätt för rättegångskostnader.

## 14 Förebygga artskyddsbrott

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

Länsstyrelsen välkomnar ändringen om krav på tillstånd för handel som sker i förvärvssyfte ändras så att tillståndskravet omfattar handel som sker i större omfattning eller i förvärvssyfte med hänvisning till de omständigheter som utredningen beskriver.

I dagsläget sker mycket av handeln med arter av privatpersoner via annonser på webbsidor. Länsstyrelsen anser att det både är svårt att både bedriva tillsyn och bedöma när försäljning sker i sådan omfattning att tillståndskravet inträder. Länsstyrelsen anser att det är önskvärt med mer nationell vägledning om vad som är att betrakta som handel i större omfattning och hur tillsyn ska bedrivas gentemot dem som sköter sin försäljning hemifrån och/eller annonserar på webben.

#### **14.29 Bedömning Prövning och tillsyn av djurparker bör begränsas till färre länsstyrelser.**

Länsstyrelsen anser att detta ska vara frivilliga överenskommelser, i enlighet med vad som framgår av utredningens förslag, och bedömas utifrån förutsättningarna i det aktuella länet. Bland annat kan långa avstånd till objekten innebära att förutsättningarna för att bedriva tillsyn på plats försvåras. En risk med att koncentrera till färre länsstyrelser är att antalet personer med kompetens krymper ytterligare. Samverkan mellan länsstyrelserna bidrar till kompetensöverföring vilket förordas.

#### **De som medverkat i beslutet**

Beslutet har fattats av landshövding Helene Hellmark Knutsson med miljöhandläggare Eva-Britt Olofsson som föredragande. I den slutliga handläggningen har biträdande enhetschef Joacim Jacobsson samt länsrådet Lars Lustig medverkat.

kopia till:

[m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se](mailto:m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se).