

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Miljödepartementet

## Yttrande över betänkandet Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar (SOU 2021:51)

### Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

### Innehållet i förslaget

Artskyddsutredningen presenterar ett stort antal förslag som rör fridlysningsbestämmelser och artskyddsrelaterad brottslighet. Bland förslagen kan nämnas:

- Nya brott: olovligt innehav av fågelägg och otillåten handel med nationellt fridlyst art
- Nya brottsrubriceringar: fridlysningsbrott, olovlig utsättning av art, olovlig hantering av kräftor, CITES-brott (brott mot förordning (EG) 338/97 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem)
- Nationella regler om fridlysning av växter ska inte gälla inom hemfridszon
- En ny grund för inrättande av biotopskydd, innebärande att området ska omfatta minst 5 hektar och inkludera den skyddszone och utvecklingsmark som behövs för att livsmiljön ska bibehålla sin ekologiska funktion för de fridlysta arter som området avser att bevara. Ersättning ska utgå enligt de bestämmelser som gäller vid inrättande av sådant områdesskydd
- En ny grund för ersättning som ger rätt till ersättning om ett beslut med stöd av fridlysningsbestämmelserna innebär en inskränkning i pågående markanvändning
- Krav på att kompensationsåtgärder alltid ska övervägas vid beslut om dispens från fridlysningsbestämmelserna
- En åtgärd som kan antas påverka fridlysta arter eller deras livsmiljöer och som inte ska prövas i någon annan ordning (tillstånd eller dispens enligt miljöbalken) ska alltid anmälas för samråd
- Dispenser från fridlysningsbestämmelserna ska prövas av den myndighet som är ansvarig för tillsynen enligt miljötillsynsförordningen
- Bemyndigande för länsstyrelserna att upphäva inaktuella regionala fridlysningsbeslut
- Överklagbara beslut som fattats med stöd av 8 kap. miljöbalken får överklagas av ideella föreningar eller andra juridiska personer
- Krav på Naturvårdsverket m.fl. om samlandet och tillgängliggörande av information samt kunskapsförsörjning
- Krav på länsstyrelser att ta fram, och vart femte år uppdatera, livsmiljöunderlag som bl.a. ska innehålla en analys av vilka typer av verksamheter som på olika sätt utgör hot mot fridlysta, hotade eller regionalt prioriterade arter och vilka försiktighetsmått som ska vidtas
- Bestämmelser om naturvårdsavtal mellan berörda parter i gråzoner

- Om det inte är lämpligt att inrätta ett biotopskyddsområde, och parterna inte kan enas om ett naturvårdsavtal, ska de i uppgörelsen i stället fokusera på att enas om vilken ersättning som ska utgå
- En bestämmelse som ger domstol möjlighet att frångå rättegångsbalkens huvudregel om att tappande part ska ersätta motparten för dennes rättegångskostnader och därmed använda miljöbalkens särreglering, förutsatt att markägaren eller innehavaren av särskild rätt haft skälig anledning att få sin sak prövad
- Införandet av ett system innebärande att en verksamhet är skyldig att i rimlig utsträckning övervaka och till tillsynsmyndigheten rapportera oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödade av djur av sådana arter som listas i bilaga IV a till livsmiljödirektivet
- Om en verksamhet med krav på miljökonsekvensbeskrivning kan innebära ett oavsiktligt dödande eller fångade av arter ska miljökonsekvensbeskrivningen innehålla förslag på hur detta ska övervakas
- Bestämmelser kring artvärdesförverkande, där regeringen ska fastställa vilka belopp som ska gälla och redovisa dessa i listor
- Utökade krav på tillstånd för handel med vissa skyddade arter
- Delar av artskyddsförordningen som innebär en dubbelreglering med djurskyddsreglerna tas bort
- Reglerna om djurparkstillstånd renodlas till att endast behandla parkens uppfyllnad av kravet att bidra till bevarandet av den biologiska mångfalden
- Ett förbud för djurparker att sälja djur, levande eller döda, till privatpersoner

Bestämmelser relaterade till fridlysning delas upp i olika lagrum beroende på vilket EU-direktiv som genomförs. Ett stort antal bestämmelser flyttas från artskyddsförordningen till miljöbalken, vilket innebär en rad följdändringar. Sammantaget föreslås författningsändringar i ett 20-tal lagar och förordningar som ska träda i kraft den 1 juli 2022. Utredningen föreslår även flera ytterligare utredningsuppdrag.

## Skälen för Regelrådets ställningstagande

### Bakgrund och syfte med förslaget

Utredningen anger bland annat att Sverige i dagsläget inte lever upp till miniminivån i EU:s s.k. naturvårdsdirektiv – direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (livsmiljödirektivet) och direktiv 2009/147/EG om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet) och att det behövs relativt omfattande justeringar i såväl fridlysningsregler som dispensregler för att korrekt implementera direktiven, kodifiera svensk rättspraxis i den mån den är förenlig med direktiven samt tydliggöra vilka aktiviteter som omfattas respektive inte omfattas av det förbjudna området.

Syftet med att dela upp fridlysningsbestämmelserna i olika lagrum, beroende på vilket direktiv de genomförs, är att göra det enklare och tydligare att avgöra vilken bestämmelse i vilket direktiv som bestämmelsen syftar till att genomföra, men även enklare att tolka EU-domstolens praxis. Syftet med att flytta bestämmelserna om fridlysning från artskyddsförordningen till 8 kap. miljöbalken, d.v.s. från förordningsnivå till lagnivå beror enligt utredningen på reglernas ingripande natur, deras komplexitet och behovet av förarbeten.

Förslaget om att dispenser från fridlysningsbestämmelserna ska prövas av den myndighet som är ansvarig för tillsynen enligt miljötillsynsförordningen syftar till att underlätta för den enskilde och att denne ska slippa ha kontakt med fler myndigheter än nödvändigt.

Den föreslagna ersättningsmodellen ska öka chansen för ett avvägt skydd för fridlysta arter, som inte blir mer långtgående än vad som krävs för att uppnå miljömålen, och med bibehållen balans mellan när staten bör ha kostnadsansvaret (för områden med behov av säkerställande och viss utsträckning för känsliga miljöer) och när ansvaret bör ligga på markägaren eller innehavare av särskild rätt (vardagslandskapet).

Förslagen om att samla och tillgängliggöra kunskap syftar till ökad service till aktörerna, oavsett om det handlar om tillsynsmyndigheter, tillståndsmyndigheter, verksamhetsutövare eller markägare. Livsmiljöunderlag ska bidra till förutsebarhet för verksamhetsutövare på så sätt att denne kan få en viss överblick, som i sig kan leda till vissa slutsatser om vad som är möjligt att göra i ett visst område, och vilka försiktighetsmått som kan komma att fordras, en förutsebarhet som i dag saknas. Skulle verksamhetsutövaren ha kunskap om artförekomster som avviker från vad som anges i livsmiljöunderlaget, vet denne om detta redan innan anmälan eller ansökan ges in, och kan därmed se till att det egna underlaget håller så pass god kvalitet att det visar att livsmiljöunderlaget är bristfälligt i dessa avseenden.

Beträffande förslaget om ett system för rapportering av oavsiktlig fångst och oavsiktlig dödande är detta redan ett krav som följer av livsmiljödirektivet, genomfört genom 65 § artskyddsförordningen. Detta har av olika anledningar inte skett och EU-kommissionen har inlett ett överträdelseärende mot Sverige gällande oavsiktliga bifångster av tumlare. Utredningen föreslår emellertid att även övervakning ska ingå i systemet.

Utredningen anger vidare att öppna gränser för frihandel inom EU, i kombination med den ökade användningen av internet, har lett till att helt nya marknader har öppnat sig för handel med djur och växter. Utredningen anger att det de senaste åren vidare har skett en tydlig ökning av antalet artskyddsbrottssärenden och att det finns tecken på inslag av internationell, organiserad brottslighet. Den okontrollerade handeln leder till oreglerad konkurrens för de verksamheter som har tillstånd för handel, samt i värsta fall till smuggling och lidande för de djur som omsätts. När det gäller handel med skyddade arter handlar mycket om efterfrågan. Om efterfrågan på, och därmed marknaden för, illegala exemplar försvinner saknas anledning att begå brotten.

Det anges att ett problem som bidrar till att artskyddsrelaterade brott begås, men även till att brott inte misstänks och anmäls, är svårigheterna att tolka och förstå lagstiftningen. Det finns gärningspersoner som varit helt omedvetna om att det alls finns regler kring handeln med vissa arter, men också personer som försökt ta reda på vad som gäller, men som missuppfattat bestämmelserna eller till och med fått fel besked från myndighetspersoner. Problemet finns enligt utredningen även inom och mellan ansvariga myndigheter och inom polisväsendet. Det förekommer att myndigheterna ger olika svar. Det händer också att handläggningen dröjt på grund av att myndigheten inte vet hur ett ärende ska hanteras. Syftet med tydligare brottsrubriceringar och tydligare lagstiftning är att bidra till en ökad medvetenhet och ökade möjligheter att lagföra överträdelser, vilket i sin tur kan lyfta den allmänna kunskapen om vad som utgör en brottslig gärning. I slutänden kan det bidra till att de artskyddsrelaterade brotten kan minska och i bästa fall upphöra. Arbetet för att förebygga

och lagföra artskyddsrelaterad brottslighet är därmed en viktig del i verksamheten för att bevara hotade arter.

Utredningen anger att förslagen ska säkerställa ett effektivt, rättssäkert, tydligt och lättillgängligt regelverk som skyddar djur och växtarter, bevarar den biologiska mångfalden, värnar, stärker den privata äganderätten i skogen, stärker konkurrenskraften för laglig, hållbar och spårbar handel samt uppfyller Sveriges EU-rättsliga och internationella åtaganden.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte godtagbar.

## **Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd**

Utredningen redogör utförligt för såväl alternativa lösningar som effekter av om ingen reglering kommer till stånd.

Exempelvis anges att om förslagen som handlar om tillgängliggörande av information inte genomförs kommer markägare själva att fullt ut behöva stå för kostnaderna för den utredning som krävs för att kunna fullgöra de krav som bland annat skogsvårdslagen och miljöbalken kräver, och som den rådande skogspolitiken förutsätter finns för all skogsmark. Det kommer i många fall innebära att markägaren behöver anlita någon för att utföra en beskrivning av naturmiljön. Det kommer också att bli svårt att arbeta för en funktionell och kostnadseffektiv naturvård i landskapet och innebära att en större areal skogsmark behöver avsättas för naturvård för att nå målen om bevarande av biologisk mångfald.

Om förslagen rörande fridlysningsbestämmelser inte kommer till stånd anges att möjligheterna att nansera skyddet som följer av att reglerna delats upp uteblir. Om förslagen rörande övervakning och rapportering av oavsiktligt dödande inte kommer till stånd uppfyller Sverige inte sina förpliktelser enligt livsmiljödirektivet. Om förslagen rörande livsmiljöunderlag inte kommer till stånd kommer verksamhetsutövare/markägare att behöva täcka in även den kunskap som skulle kunna ges genom underlagen. Det minskar också möjligheterna för myndigheter att överblicka artskyddssituationen, vilket innebär att de måste ställa högre krav på markägares/verksamhetsutövers underlag i samband med att de ska förvissa sig om att åtgärder eller verksamheter som medges inte strider mot fridlysningsbestämmelserna. Överhuvudtaget minskar det myndigheternas möjligheter att försäkra sig om att verksamheter eller åtgärder inte kommer till stånd i strid med fridlysningsreglerna. Detta leder i sin tur till att färre åtgärder eller verksamheter kommer att tillåtas vilket inte kan sägas innebära ett effektivt artskydd.

Om de föreslagna reglerna om var och hur man ansöker om dispens inte kommer till stånd kvarstår situationen att det är länsstyrelsen som ska pröva dispenser (förutsatt att frågan inte kommer upp i en tillståndsprövning), vilket innebär att för åtgärder i skogen aktualiseras två beslutsmyndigheter för det fall man även vill ansöka om dispens. Om förslaget om ny övergångsregel som gör det möjligt för länsstyrelserna att upphäva gamla regionala fridlysningsbeslut inte kommer till stånd kommer dessa inaktuella fridlysningsbeslut att finnas kvar. Dessa harmonierar inte med nuvarande lagstiftning vilket kan resultera i rättsliga situationer som är svåra att lösa.

I de fall förslagen som skärper regelverk och tillsyn och som syftar till att stärka konkurrenskraften för laglig handel och motverka artskyddsbrott inte genomförs kvarstår dagens situation med okontrollerad handel och snedvriden konkurrens och det finns även risk för att problem med exempelvis illegal insamling i naturen och illegal handel med hotade arter kan komma att öka, liksom smuggling och lidande för djur.

I redovisningen av nollalternativet tas även hänsyn till flera nyligen beslutade domar som kommer att medföra vissa ändringar i tolkning och tillämpning oavsett om utredningens författningsförslag inte genomförs.

Utredningen anger att den under arbetets gång funnit olika lösningar på problem som den resonerat kring, men som den av olika skäl valt att inte gå vidare med, antingen på grund av utredningsdirektiven eller av andra skäl. Bland begränsningarna som sätts av utredningsdirektivet kan nämnas att det inte ingått i uppdraget att göra en översyn av jakt-, fiske- eller skogsvårdslagstiftningen.

Bland redovisningen av överväganden kring flera alternativa lösningar kring fridlysningsbestämmelserna kan nämnas alternativa tolkningar av kunskapskrav, kvalitetssäkring av fynddata om arter, markägares rätt att ta del av sekretessbelagd information om arter på dennes mark, ett mer omfattande artförvaltningssystem, ytterligare bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar, tidsbestämda beslut om förelägganden eller förbud, ersättning för försiktighetsmått inom certifieringssystem och ersättning för försvårande av pågående markanvändning.

Bland redovisningen av alternativa lösningar kring kriminalisering och artskydd kan nämnas överväganden kring utformning av fågeläggsförbudet, innehavsförbud av illegala exemplar av CITES-listade växter och djur, möjlighet att förverka exemplar som är listade i CITES-förordningen, registrering av verksamheter som förökar CITES-djur och -växter och en rad förslag kring myndighetsuppgifter såsom tillsyn, information och processregler.

Utredningen redovisar även överväganden kring alternativa förslag som inte avfärdats, men som den antingen inte hunnit med eller som begränsas av utredningsdirektiven, men som den anser bör utredas vidare. Bland dessa kan nämnas fondsystem för ersättning och tidsbegränsade områdesskydd, avvägningsregler och kriterier som rör nationell fridlysning och krav på obligatorisk skogsbruksplan med naturvärdesbedömning.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

## **Förslagets överensstämmelse med EU-rätten**

Utredningen redogör utförligt för de EU-rättsliga och internationella ramverken och bedömer att förslagen överensstämmer med dessa. Redovisningen inkluderar en beskrivning av EU:s naturvårdsdirektiv, d.v.s. direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (livsmiljödirektivet) och direktiv 2009/147/EG om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet), förordning (EG) 338/97 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem (CITES-förordningen), förordning (EU) 1143/2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva arter (IAS-

förordningen), direktiv 2004/35/EG om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador (miljöansvarsdirektivet), direktiv 2008/99/EG om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser (miljöbrottsdirektivet), direktiv 1999/22/EG om hållande av vilda djur i djurparker (zoo-direktivet), förordning (EU) 995/2010 om fastställande av skyldigheter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på marknaden (timmerförordningen). Utredningen redovisar även centrala miljörättsliga principer inom EU-rätten, inte minst inom EU-fördragen och relevant EU-domstolspraxis.

Utredningen konstaterar att för att genomföra naturvårdsdirektiven krävs inte enbart att ett heltäckande regelverk införs, utan också att konkreta och specifika förebyggande åtgärder, som är sammanhängande och samordnade, måste vidtas. Utredningen anger att det till den framförts att de förslag som läggs bör ligga på den miniminivå som direktiven föreskriver och att argumenten för detta är att det skulle skapa lika förutsättningar inom unionen, samtidigt som direktivens grundnivåer bör vara tillräckliga för att klara biologisk mångfald. Det har också framförts att de ekonomiska konsekvenserna av ett annat synsätt riskerar att bli orimliga, samt att artskyddsförordningens nuvarande utformning innebär en så kallad överimplementering i och med att den svenska artskyddsförordningen tar fasta på de båda direktivens respektive striktaste delar och går längre än EU-direktiven i förbudet att störa fåglars fortplantningsområden eller viloplats (enligt fågeldirektivet enbart fågelbon och ägg).

Utredningen för i detta sammanhang ett utförligt resonemang kring begreppet överimplementering och menar att det finns olika meningar om huruvida alla nämnda åtgärder bör omfattas av detta begrepp. Utredningen anger att såväl livsmiljödirektivet som fågeldirektivet är antagna med stöd av FEUF, artikel 192 (eller dess tidigare motsvarighet) och att de därmed är minimidirektiv. Åtgärder som beslutats med stöd av artikel 192 är av så kallad minimikaraktär. De utgör en minsta standard för miljöskyddet. Åtgärderna som antagits enligt artikel 192 ska heller inte hindra någon medlemsstat från att behålla eller införa strängare skyddsåtgärder. Införandet är dock villkorat av att reglerna måste vara förenliga med fördraget och de måste anmälas till kommissionen. Utredningen anger att kraven i naturvårdsdirektiven är höga, och poängterar att Sverige i dagsläget inte lever upp till direktivens miniminivå. Utredningen anger vidare att det faktiska genomförandet för att uppnå målen i naturvårdsdirektiven är svårt att mäta eller bedöma på grund av många osäkra faktorer. Därutöver försvåras bedömningen av utfallet av att direktiven föreskriver resultat på EU-nivå. Det skulle då handla om att utvärdera hur stor del av ansvaret för att uppnå målen som ska ligga på det enskilda medlemslandet, och vad som skulle vara nödvändigt att fordra av Sverige. Utredningen resonerar kring detta och anger att Sveriges ansvar kan i det här avseendet inte bedömas med utgångspunkt i landyta eller befolkningsmängd, eller någon annan administrativt bestämd uppgift, utan med utgångspunkt i vilka livsmiljötyper och vilka arter vi har i Sverige, samt i vilken mån dessa är av betydelse för EU i stort. Utredningen bedömer sammanfattningsvis att den genom förslagen om livsmiljöunderlag, förtydligade fridlysningsregler och en förtydligad kriminalisering, kan bidra till att Sveriges fullgör sina skyldigheter enligt naturvårdsdirektiven.

Utredningen anger vidare att de nationella fridlysningsreglerna omfattar fler arter än vad som följer av EU:s naturvårdsdirektiv och att flertalet fridlysta arter är fridlysta för att Sverige ska kunna leva upp till sina åtaganden enligt internationella konventioner, t.ex. Bernkonventionen och konventionen om biologisk mångfald. Utredningen anger vidare att förslagen inte innebär någon omedelbar förändring i fridlysningsomfattning, men däremot läggs ett förslag om att

regeringen ska se över vilka arter som ska omfattas av den nationella fridlysningen och med vilka kriterier detta ska avgöras.

Utredningen anger vidare att förslagen kring ersättningsrätt måste vara förenliga med EU:s statsstödsregler, kring vilka utredningen utförligt resonerar, och bedömer att de är förenliga med dessa. Utredningen redovisar även kring skyldigheten att anmäla författningsförslag till EU-kommissionen enligt bland annat livsmiljödirektivet, vilket enligt utredningen bör göras angående ett av förslagen (undantaget för åkergröda) och direktiv 2015/1535/EU om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter, vilket enligt utredningen inte behöver göras.

Utredningen redogör även för relevanta delar i en rad internationella åtaganden, exempelvis Internationella naturvårdsunionen, Konventionen om våtmarker av internationell betydelse i synnerhet som livsmiljö för våtmarksfåglar, Konventionen för reglering av handel med vissa utrotningshotade vilda djur och växter, Konventionen om skydd av Östersjöområdets marina miljö, Konventionen om skydd av flyttande vilda djur, Konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö, FN:s havsrättskonvention, Rio-deklarationen, Konventionen om biologisk mångfald, Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Aarhuskonventionen), Europeiska landskapskonventionen och Agenda 2030.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

## **Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser**

Författningsförslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2022. Utredningen bedömer att förslag som gäller uppdrag eller kräver extra resurser kan behöva förberedas av berörda myndigheter, exempelvis genom rekrytering av personal. Utredningen bedömer att det kan behövas ett halvårs framförhållning för myndigheternas planering inför genomförandet av ett uppdrag eller införande av nya arbetsuppgifter. Vad avser förslagen kring livsmiljöunderlagen anges att tidpunkten för ikraftträdande bör anpassas efter vid vilken tidpunkt dessa ska vara framtagna. I övrigt bedöms inte att några särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för bestämmelsernas ikraftträdande, då flertalet av förslagen kodifierar praxis. Utredningen bedömer att det inte finns något behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår av själva författningsförslagen att de föreslås träda i kraft 1 juli 2022. Vad avser särskilda hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande finns några skrivningar i kapitel 15 som innehåller en konsekvensutredning till förslagen kopplade till fridlysning (15.4.1 angående normgivningsnivåer, 15.5.3 sammanfattande konsekvenser av förslagen rörande kunskap, utredning samt livsmiljöunderlag samt 15.14 särskilda hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande). Såvitt Regelrådet kan bedöma finns inga skrivningar om särskilda hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande beträffande förslagen kopplade till artskyddsbrott i kapitel 16 som innehåller konsekvensutredning till dessa förslag. Även skrivningar kring behov av särskilda informationsinsatser förekommer endast i kapitel 15. Såvitt Regelrådet kan bedöma innebär förslagen en lång rad nya bestämmelser varav flera innebär stora förändringar för såväl myndigheter som företag och det finns därför anledning att ifrågasätta utredningens bedömning i detta avseende. Det hade också varit behövligt med

en redovisning av överväganden även i samband med de föreslagna bestämmelserna kring artskyddsbrott.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande trots vissa brister godtagbar, men redovisningen av behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

## **Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch**

Utredningen anger att förslagen berör företag och verksamheter inom de areella näringarna (skogsbruk, jordbruk, rennäring, vattenbruk och fiske) samt inom exploateringar eller s.k. icke-pågående verksamheter (infrastruktur, t.ex. vägar, järnvägar och kraftledningar, miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet samt planläggning och genomförande av ny bebyggelse).

Utredningen anger att den produktiva skogsmarken ägs till 48 procent av enskilda, privata ägare vilket är fysiska personer, dödsbon och bolag som inte är aktiebolag, däribland enskilda firmor. Privatägda aktiebolag äger 24 procent av den produktiva skogsmarken och 13 procent ägs av statsägda aktiebolag som Sveaskog AB, AB Göta kanalbolag och Akademiska Hus AB. Övriga privata ägare, som till exempel Svenska kyrkan, stiftelser, ekonomiska och ideella föreningar, bysamfälligheter, allmänningar och besparingsskogar äger 6 procent av den produktiva skogen. Staten äger genom till exempel Fastighetsverket, Fortifikationsverket, Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 7 procent och de sista 2 procenten ägs av övriga allmänna ägare som till exempel kommuner och landsting. De enskilda privata skogsägarna består av närmare 320 000 personer. Dessa enskilda privata skogsägare äger tillsammans cirka 225 000 brukningsenheter.

Utredningen anger att det 2020 fanns totalt 58 791 jordbruksföretag som har verksamhet inom jordbruk, husdjurskötsel eller trädgårdsodling. Knappt 55 900 företag brukade åkermark och drygt 33 400 företag hade betesmark. Flest företag, drygt 12 800, brukar 5–10 hektar åkermark och drygt 6 700 företag brukar över 100 hektar åkermark. Av åkermarken brukas 60 procent av åkermarken av de 12 procent av företagen med över 100 hektar åkermark. Ungefär 23 procent av företagen återfinns i gruppen som brukar 5,1–10 hektar. Dessa företag brukar knappt 4 procent av åkermarken.

Antalet fartyg i den svenska fiskeflottan till havs uppges varit 1 079 fartyg år 2019. Av dessa var 933 under 12 meter långa. Utredningen anger att den inte lyckats få fram uppgifter om hur många företag dessa fartyg motsvarar. Cirka 860 fartyg var aktiva, d.v.s. de registrerade fiskedagar under året. Fartygen landade cirka 170 000 ton fisk m.m. till ett värde av cirka 865 miljoner kronor. Yrkesfisket i havet sysselsatte 2019 cirka 1 400 personer motsvarande cirka 730 heltidstjänster. Utredningen anger vidare att det totalt fanns 174 yrkesfiskare (licenshavare) och 274 fartyg inom insjöfisket 2018 vilka landade 1 560 ton fisk till ett värde av 133 miljoner kronor. Totalt sysselsattes motsvarande 170 heltidstjänster inom insjöfisket. Havs- och vattenmyndigheten utfärdar tillstånd för ålfiske, men enbart till personer som tidigare har haft tillstånd. Antalet tillstånd minskar därmed gradvis. För närvarande finns 122 personliga ålfisketillstånd. Enligt länsstyrelserna har 116 aktörer tillstånd enligt 26 § artskyddsförordningen att handla med levande ål.



Förslagen kan komma vidare att påverka förutsättningarna för ny infrastruktur, såsom vägar, järnvägar och kraftledningar. De berörda är främst myndigheter som Trafikverket och Svenska kraftnät samt övriga ägare av kraftledningar. Utredningen anger att det svenska elnätet består av över 55 000 mil ledningar som kan delas in i tre nivåer: transmissionsnät, regionnät och lokalnät. Transmissionsnätet ägs av Svenska kraftnät. Ledningar inom transmissionsnätet kräver nätkoncession för linje enligt ellagen. Även regionnätet består främst av ledningar som kräver nätkoncession för linje, det vill säga varje enskild ledning genomgår en prövning enligt ellagen. De tre största regionnäten ägs av Vattenfall Eldistribution AB, Eon Elnät Sverige AB och Ellevio AB, vilka tillsammans står för cirka 97,2 procent av överförd energi. Tillsammans med Skellefteå Kraft Elnät AB står de för cirka 99,7 procent av all överförd energi. Lokalnätet består främst av ledningar som byggs inom nätkoncession för område. För dessa krävs ingen prövning av den enskilda ledningen enligt ellagen, däremot andra prövningar enligt miljöbalken. 2019 fanns det 150 elnätsföretag som ägde och drev lokalnät i Sverige. Eon Elnät Sverige AB, Ellevio AB och Vattenfall Eldistribution AB ägde 2019 mer än hälften av alla elledningar i lokalnäten. I vissa kommuner finns helägda kommunala bolag som äger och driver lokalnäten.

Förslagen anges vidare kunna påverka förutsättningarna för nyetablering av vissa miljöfarliga verksamheter, särskilt sådan verksamhet som under drift kan påverka vissa arter eller som förläggs på platser som är känsliga ur artskyddssynpunkt. Här innefattas till exempel stora industrier, täkter, vindkraftverk och små avloppsanläggningar. Även en mängd andra företag som påverkar naturmiljön, exempelvis byggbolag och turistnäringen, kan komma att beröras, direkt eller indirekt, av förslagen.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

## **Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet**

Utredningen anger att beträffande förslagen om verksamhetsutövarens, företags och markägares ansvar för att ta fram kunskapsunderlag och bevisbördans placering innebär kostnader, oavsett om man gör det själv eller anlitar någon annan. Kravet på kunskap varierar dock och det ska göras en avvägning utifrån verksamhetens art och omfattning, och dess förväntade påverkan på miljön, för att avgöra omfattningen av kunskapskravet. Det görs också viss skillnad beroende på om det handlar om yrkesmässig verksamhet eller inte. Den kostnaden är i dag en självklar del av såväl ansökan om att få starta en verksamhet eller vidta en åtgärd, som av verksamheten i sig (eftersom kunskapskravet består även under verksamhetens bedrivande). Utredningen anger att för verksamhetsutövare, när det handlar om verksamheter som prövas, som innebär klarlägganden eller förtydliganden sannolikt inte medför några konsekvenser. Även om kostnaden är en självklar del för icke-pågående markanvändning kan en konsekvens av tolkningen, när det gäller pågående markanvändning, bli att den upplevs innebära en förändring eftersom de krav på utredning som följer av miljöbalken tidigare inte alltid har genomdrivits av myndigheter i praktiken.

Det införs en bestämmelse om anmälan för samråd där anmälan ska innehålla en redovisning av huruvida åtgärden kan komma att påverka fridlysta arter, samt en redovisning av de åtgärder som planeras för att försäkra sig om att åtgärden inte riskerar att överträda de

förbud som följer av fridlysningsreglerna i 8 kap. miljöbalken. Redovisningarna ska ta utgångspunkt i aktuellt livsmiljöunderlag. Utredningen anger att underlag som innehåller beskrivningar med stöd i livsmiljöunderlaget kommer att ge bättre underlag för mer välgrundade och konsekventa beslut, vilket i sin tur kommer att öka kunskapen och kompetensen hos alla som berörs, liksom förutsebarheten i besluten. Det bör också förkorta handläggningstider om det är tydligt från början, och inte behöver föreläggas om att det ska ges in. Mot bakgrund av att en verksamhetsutövare, eller den som ska vidta en åtgärd, redan enligt befintlig lagstiftning ska ta fram ett tillräckligt kunskapsunderlag, innebär förslaget enligt utredningen inga ökade administrativa kostnader för verksamhetsutövare eller den som ska vidta en åtgärd, relativt nollläget, möjligen en något minskad kostnad eftersom det är tydligt från början vad som ska ingå. Utredningen bedömer dock att det inte är möjligt att kvantifiera vare sig effekter eller konsekvenser i detta avseende.

Den stora vinsten med ett livsmiljöunderlag är att myndigheternas befintliga kunskap är samlad och analyserad ur artskyddsperspektiv. Därtill har det samrätts kring informationen, även med berörda markägare och verksamhetsutövare som, om de vill, kan bidra till underlaget med de utredningar som ligger inom deras ansvarsområde men som normalt inte tas fram förrän i samband med tillståndsansökan eller anmälan. När det sedan är dags för att anmäla åtgärden eller ansöka om tillstånd kan livsmiljöunderlagen utgöra ett bra stöd och en utgångspunkt för de verksamhetsutövare som annars ansvarar fullt ut för kunskapsunderlaget. Genom livsmiljöunderlagen skapas en länk mellan myndigheternas kunskaper, som också ska tillgängliggöras, och det utredningsansvar som åligger en verksamhetsutövare eller den som ska vidta en åtgärd.

Utredningen anger att det framförts farhågor om exempelvis marknadsvärdeseffekter på fastigheter till följd av att beslut fattas i linje med livmiljöunderlagen, eftersom det kan bli så att mäklarbranschen kommer att använda dem som underlag vid värderingar av jord- och skogsfastigheter. Den som vill köpa en jord- eller skogsbruksfastighet kommer att påverkas av hur möjligheterna ser ut att kunna bruka den och betalningsviljan kommer sannolikt att variera med dessa möjligheter. Osäkerheter härvidlag kan medföra att köpare avstår. Utredningen anger att dessa farhågor inte utan vidare kan avfärdas, men har svårt att se att ett eventuellt förändrat marknadsvärde är konsekvenser av de egna förslagen. Att verksamheter måste anpassas efter förekomster av arter och arternas behov är något som gäller redan enligt nu gällande lagstiftning. De krav som härvid ställs, och kan ställas på verksamheter och åtgärder, följer av lagstiftningen som i sin tur, till stor del, bygger på naturvårdsdirektiven. Utredningen menar att det är viktigt att beakta att det som påverkar marknadsvärdet i det ovan beskrivna scenariot inte är förekomsten av kunskap om artbeståndet utan den reglering som begränsar möjligheten att bedriva vilken verksamhet eller vidta de åtgärder man vill. Det är också fullt möjligt att vända på resonemanget, och se det som en möjlighet att inte behöva betala dyrt för mark som det sedan visar sig inte vara möjligt att bruka på det sätt man förväntat sig.

Beträffande kompensationsåtgärder till följd av artskyddsdispenser anges att möjligheten att besluta om sådana redan finns enligt befintlig lagstiftning. Skillnaden mot dagens reglering är att det tydliggörs i lagtext att planerade kompensationsåtgärder ska redovisas och bedömas i samband med dispenser från fridlysningsreglerna. Med de nya reglerna blir det tydligare. Fokus ligger på att ersätta förlust av biologisk mångfald och ekosystemtjänster med samma eller snarlika ekologiska värden.

Utredningen anger att det medför kostnader för verksamheter att ta fram underlag som behövs inför kompensation, vilka varierar med vilken kompetens som finns inom företaget eller hos den som ska vidta en åtgärd. Beräkningarna utgår från att kompetensen inte finns, så att konsult måste anlitas, samt att den interna kostnaden skulle motsvara konsultkostnaden för det fall kompetensen finns inom verksamheten. Utredningen anger att det finns ett fåtal konsultföretag som är verksamma inom sakområdet ekologisk kompensation, vilket innebär att tillgången till sakkunskap kan vara begränsad och timpriset därmed högt. Trafikverket har på utredningens förfrågan gjort en uppskattning av vad en utredning av planerade kompensationsåtgärder kan kosta. Uppskattningen varierar mellan cirka 80 000 kronor/10 hektar till 1 miljon kronor/10 hektar. Kostnaderna kan bland annat påverkas av om den aktuella arten är en generalist (inte så specifika miljökrav) eller specialist (mycket specifika miljökrav), om miljön är störningsbetingad eller i en sen utvecklingssuccession, om det finns kända metoder som kan tillämpas eller ej, m.fl. variabler. Enligt ett konsultföretag som har erfarenhet av kompensationsutredningar kan kostnaderna för en teoretisk utredning av påverkan på en enda art i stadsmiljö, exempelvis större vattensalamander, uppskattas till 50 000 kronor för en inledande inventering, 50 000 kronor för processen "var, när, hur, vem, varför etc." och 50 000 kronor för att hitta ny plats, inventering, m.m. Fåglar kräver enligt konsultföretaget mer komplexa utredningar, eventuellt revirkarteringar, etc. En mycket grov och förenklad uppskattning är alltså, enligt företaget, att en sådan utredning minst kostar omkring 150 000 kronor att ta fram via ett konsultföretag.

För de verksamheter som beviljas dispens ska kompensationsåtgärder vidtas, vilket också innebär också en kostnad, utöver själva utredningen. Kostnaderna för kompensationsåtgärder kan variera stort, beroende på vilken skada eller försämring som ska kompenseras. En mycket begränsad form av kompensation kan vara att flytta en planta av en fridlyst växt till en ny plats. Mer omfattande kompensationsåtgärder, exempelvis i samband med större infrastrukturprojekt, kan bli mycket kostnadskrävande. Som exempel kan nämnas byggande av viltpassager och ekodukter eller tillskapande av helt nya livsmiljöer för fridlysta arter. Utredningen konstaterar att det är mycket svårt att förutsäga vilken typ av verksamheter som kan komma att beviljas dispens, och kan därmed inte ge något tydligt besked om eventuella kostnader för kompensation, utöver de generella exempel som nämnts ovan. Det anges även att den föreslagna proportionalitetsbestämmelsen kan aktualiseras i detta sammanhang.

Beträffande förslaget att den som vidtar en åtgärd eller bedriver en verksamhet är skyldig att i rimlig utsträckning övervaka och rapportera oavsiktligt dödade eller fångande djur enligt livsmiljödirektivets bilaga IV anges att konsekvenserna bland annat beror på vilka krav som ställs och på kunskaps- och teknikutveckling. Utredningen exemplifierar med några typ av verksamheter och arter som kan bli aktuella för övervakning och rapportering, men anger inga kostnadsuppskattningar.

Förslaget att fridlysning av nationellt fridlysta växter inte ska gälla inom hemfridszon anges innebära en lättnad för enskilda, eftersom bestämmelserna i nuläget gäller även inom hemfridszon.

Utredningen beskriver i flera fall fler utförligt hur olika företag och branscher påverkas av förslagen. Det gäller företag inom skogsnäringen, vindkraftsbolag, kraftnätsbolag och täktverksamhet.

Det anges exempelvis entreprenörer som utför åtgärder i skogen kan behöva lägga tid på fördjupad utbildning om naturmiljöer, växt- och djurliv. Utbildning är mycket viktigt och innebär kostnader. Det anges även att eftersom förslagen påverkar verksamheter som tillhandahåller råvaror behöver konsekvenserna beaktas i flera led. Antalet virkesuppköpare var i landet som helhet 261 aktörer år 2019. Eftersom certifierade företag redan i dag måste försäkra sig om att det virke som köps in inte strider mot certifieringen, bör förslagen enligt utredningen inte medföra några utökade kostnader. Trävaruhandel, massaindustrin och andra branscher som processar och förädlar virke bedöms inte påverkas av de föreslagna förändringarna i någon större utsträckning. Det anges att flertalet av företagen sannolikt är certifierade, eftersom marknaden i både Sverige och EU efterfrågar detta.

Utredningen anger att planering och etablering av vindkraftverk redan i dag omgärdas av omfattande krav på kunskapsunderlag inför tillståndsprövningar, så utredningens bedömer att förslagen härvidlag inte medför några ökade kostnader för vindkraftsbolag. Däremot kan förslagen om krav på övervakning och rapportering av oavsiktligt dödade djur som är fridlysta enligt EU:s fågel- och livsmiljödirektiv medföra ökade kostnader för vindkraftsbolagen. Enligt uppgift förekommer viss sådan övervakning i dag, men utredningen har inte kunnat få fram något underlag angående detta. Samma resonemang förs kring täktverksamhet.

Utredningen anger att den utvidgade klagorätten för utomstående befaras innebära en för markägaren reducerad beslutsförhet över sin egendom och sitt brukande. Det har framförts att antalet överklaganden lär öka, vilket ökar osäkerheten för verksamhetsutövare. Det har vidare uttryckts oro för att enskilda företagare, framför allt på landsbygd, riskerar att drabbas hårt när olika grupper som säger sig företräda miljöintressen utan kostnad kan dra verksamheter eller planerade åtgärder inför domstol. Den enskilde kan därigenom tvingas vänta i flera år på att få genomföra det som redan godkänts av myndigheter, och dessutom tvingas betala för advokater och processer. Utredningen bedömer dock att problemet inte ligger i möjligheten att överklaga utan att tydliggörandet av klagorätten bör innebära att osäkerheten minskar, särskilt mot bakgrund av införandet av livsmiljöunderlag där miljöorganisationer kan bidra med sin kunskap redan i samrådet. Tillsammans med det ökade stöd i handläggningen som finns genom Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens gemensamma riktlinjer, i kombination med praxis, menar utredningen tvärt emot att antalet överklaganden sannolikt kommer att minska.

Utredningen anger att jordbruket framför allt påverkas av förslag som berör fåglar som häckar i vall och odlad åker och förflyttningar av tidpunkter för skörd. Kostnaden för att skörda vid fel tidpunkt kan variera mellan 20 och 180 kronor/hektar och dag som skörden förskjuts.

Kostnaderna vid dispensansökningar för sökande bedöms bli högre i och med kravet på att underlag för kompensationsåtgärder ska finnas med. Det kan också innebära en ökad kostnad om dispensgivande myndigheter föreskriver att kompensationsåtgärder ska vidtas i en större utsträckning än vad som görs i dag.

Förslagen kopplade till att skärpa regelverket kring yrkesmässig handel med CITES-arter kommer enligt utredningen att medföra att fler verksamhetsutövare måste ansöka om tillstånd, vilket är förenat med en kostnad i tid och pengar för den enskilde. De företag som sedan tidigare bedriver yrkesmässig handel med sådana levande växter och djur som omfattas av regelverket ska redan i dag ha tillstånd. Zoobutikernas verksamhet beträffande handel med CITES-arter är t.ex. i dag alltid tillståndsprövad, medan den handel som sker via internet och hobbyföreningar mer sällan har tillstånd. I Sverige finns i dagsläget 75 zoobutiker som har tillstånd för handel med levande CITES-djur. För butikernas del kommer en utökning av krav på tillstånd för handel, till sådant som i dag betraktas som hobbyverksamhet, att jämna ut villkoren för verksamheterna och ge en mer likställd konkurrenssituation. För de som bedriver verksamhet i större omfattning utan tillstånd innebär utredningens förslag att de behöver söka tillstånd eller upphöra med verksamheten. Utredningen anger att eftersom den delen av marknaden i dag är oreglerad är det osäkert hur många aktörer det finns och hur de arbetar.

Att söka tillstånd innebär en kostnad för aktörerna i form av en prövningsavgift samt den tid det tar. Ändringen omfattar endast de som handlar med vissa djur och växter i större omfattning, och som inte redan tidigare omfattats av tillståndskravet på grund av yrkesmässighet eller förvärvssyfte. Förslaget kan leda till viss ökad administration för de berörda personerna om de vill fortsätta med sin verksamhet. För den som driver företag som redan har eller skaffar sig tillstånd kan förslaget leda till bättre konkurrensförhållanden då fler aktörer kommer att omfattas av samma krav. Ansökan om tillstånd enligt 26 § artskyddsförordningen söks via en e-tjänst hos länsstyrelsen i det län där verksamheten bedrivs. En avgift tas ut för länsstyrelsens prövning av ansökan, för närvarande 870 kronor. Avgift betalas med 500 kronor för varje hel timmes handläggningstid för den fortsatta tillsynen av verksamheten.

Vad avser förslaget att delar av 49 § artskyddsförordningen som innebär en dubbelreglering med djurskyddsreglerna ska tas bort innebär detta att djurparkernas tillståndsprövning kommer att förenklas när det gäller artskyddet. Utredningen föreslår en ny regel som innebär att djurparker bara ska kunna sälja djur till andra godkända anläggningar. Utredningen bedömer att förslaget inte bör få några negativa konsekvenser för djurparker, eftersom det i normalfallet inte ska förekomma att djur säljs, lånas ut eller överläts till privatpersoner. I de fall djurparker tidigare har haft ekonomisk vinning av sådan verksamhet kommer denna att upphöra.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet godtagbar.

## **Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag**

Utredningen anger att förslagen som är relaterade till bestämmelser om artskyddsbrott bland annat syftar till att stärka konkurrenskraften för laglig, hållbar och spårbar handel. Som angivits ovan anges att framför allt företag som bedriver laglig handel med CITES-listade arter, i första hand zoo-butiker, kommer att gynnas av förslagen, både beträffande de utökade kraven på tillstånd till att omfatta hobbyverksamhet och internethandel och av det skärpta regelverket för kriminalisering och bekämpning av illegal handel.

I redovisningen av de sammanfattande konsekvenser av fridlysningsreglerna anger utredningen att regleringen kan få konsekvenser av betydelse för företags konkurrensförmåga, men Regelrådet kan inte återfinna en beskrivning av dessa konsekvenser.

Regelrådet gör följande bedömning: Utredningen redovisar översiktligt vilken påverkan på konkurrensförhållanden förslagen relaterade till artskyddsbrott kan få på företag samt vilken typ av företag det främst kan röra sig om. Det hade i detta sammanhang varit önskvärt att även redogöra för hur förslagen kan påverka konkurrensförhållanden mellan svenska och utländska företag. Vad avser förslagen relaterade till fridlysningsbestämmelserna anges att dessa kan få konsekvenser av betydelse för företags konkurrensförmåga, dock inte vilka. Det hade varit behövligt att utförligt redovisa dessa konsekvenser. Det förekommer förvisso utförliga resonemang om konkurrenspåverkan i samband med överväganden kring förslag om ersättning i relation till EU:s statsstödsregler, men såvitt Regelrådet kan bedöma rör resonemanget främst förenligheten med EU-rättsliga regler snarare än en redovisning av de faktiska förslagets påverkan på berörda företag.

Regelrådet finner därför redovisningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållanden bristfällig.

## **Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden**

Såvitt Regelrådet kan se finns ingen uttrycklig redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden. Regelrådet finner emellertid ingen uppenbar anledning att anta att sådan påverkan skulle finnas, utöver de konsekvenser som ovan redovisats, och bedömer därför avsaknad av redovisning i detta avseende godtagbar.

## **Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning**

Såvitt Regelrådet kan se finns ingen redovisning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning och finner därför redovisningen bristfällig i detta avseende.

## **Sammantagen bedömning**

Betänkandet är omfattande och innehåller många komplexa frågeställningar. Regelrådet har inte haft möjlighet att i detalj granska och bedöma all information, men konstaterar att utredningen har bedrivit ett gediget arbete. Såväl bakgrundsbeskrivningar som överväganden och konsekvenser är i flertalet fall mycket utförligt beskrivna. Regelrådet ser positivt på utredningens utförliga redovisningar av såväl överväganden kring förslagen som alternativa lösningar och nollalternativ och att i det senare hänsyn även tagits till flera nyligen beslutade domar som kommer att medföra vissa ändringar i tolkning och tillämpning oavsett utredningens författningsförslag. Det är vidare positivt att utredningen utförligt redogör för och resonerar kring olika synpunkter/farhågor som förts fram och vilka slutsatser som den landat i. Det framgår att utredningen har bemödat sig om att redovisa vilka som berörs av förslagen och vilka konsekvenser de förväntas få. Det förekommer vissa brister, framför allt i redovisningen av påverkan på konkurrensförhållanden, hänsyn till små företag vid reglernas utformning och behovet av särskilda informationsinsatser, men sammantaget ger utredningen en bra bild av förslagets effekter.

# Regelrådet

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 13 oktober 2021.

I beslutet deltog Samuel Engblom, ordförande, Cecilia Gunne, Hans Peter Larsson, Claes Norberg och Lennart Renbjär.

Ärendet föredrogs av Anna Stattin.



Samuel Engblom  
Ordförande



Anna Stattin  
Föredragande