

REMISSVAR  
2021-10-25

m.remissvar@regeringskansliet.se

cc m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se.

## **Artskyddsutredningens betänkande SOU 2021:51 Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar (Dnr M2021/01219)**

Svensk Vattenkraftförening (SVAF) är en organisation för den småskaliga vattenkraften under 10 MW. Här återfinns 1 900 kraftverk, som tillsammans producerar knappt 5 TWh, tillför 1 000 MW effekt, har stor potential att ytterligare öka bidraget till nätstabiliteten och kan öka säkerheten i elförsörjningen genom ö-drift. De flesta av kraftverken ligger i södra Sverige, där både produktions- och överföringskapacitet är begränsade. Större delen av produktionen sker under höglastperioden november – april. De minskar klimatutsläppen med 7 %, motverkar extremflöden, är viktiga för vattenförsörjningen, skapar förutsättningar för bad, båt fart, fiske och annan rekreation, vidmakthåller månghundraåriga natur- och kulturmiljöer liksom landskapsbilder. SVAF har sex regionala föreningar och fler planeras.

### **Sammanfattning**

SVAF:s sammanfattade synpunkterna är enligt följande:

- Tillstyrker utredningens förslag att Naturvårdsverket ska få i uppdrag att i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten samt SLU Artdatabanken ta fram tydlig och samlad information om samtliga fridlysta arter.
- Tillstyrker utredningens förslag att Naturvårdsverket får i uppdrag att ta fram och på sin webbplats tillgängliggöra en tydlig och samlad information om vad fridlysning, rödlistning, CITES-listning, med flera begrepp (särskilt ”hotade arter”) som gäller biologisk mångfald, innebär och vad som skiljer de olika begreppen åt.
- Avråder bestämt att använda vattenförvaltningen som en förebild för en adaptiv förvaltning av artskyddet. Vi förespråkar ett artskydd som på ett effektivt sätt slår vakt om den biologiska mångfalden och samtidigt möjliggör rimliga avvägningar mellan olika intressen och miljömål.
- Avstyrker förslaget att 8 kap. miljöbalken ska innehålla en målbestämmelse.
- Avstyrker förslaget om livsmiljöunderlag som bedöms som mycket resurskrävande och rättsosäkert.

- Avvisar att bevisbörda och utredningsansvaret läggs på den enskilde även vid pågående markanvändning. Markägaren ska därmed bevisa sin rätt att fortsätta med den verksamhet man bedrivit och som är grundlagsskyddad. Detta synsätt strider mot egendomsskyddets utformning och kräver därmed grundlagsändring för att kunna genomföras.

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

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

#### **10.8 Tydlig information om olika skyddsformer och begrepp**

*”Några arter av fiskar samt vattenlevande arter av kräfdjur och blötdjur som omfattas av EU:s livsmiljödirektiv återfinns inte i artskyddsförordningens bilagor, utan skyddas i stället av fiskelagstiftningen. Det gäller flodpärlmussla, samt fiskarterna asp, majfisk, staksill samt nissöga som är fredade genom fiskeförordningen. Fiskarterna flodnejonöga, bäcknejonöga, havsnejonöga omfattas av EU:s livsmiljödirektiv och förekommer i Sverige men de svenska populationerna är undantagna och omfattas därmed inte av direktivet. Blötdjursarterna sirlig skivsnäcka och tjockskalig målarmussla är dubbelt fredade genom dels genom 4 § artskyddsförordningen, dels genom 2 kap. 5 § förordning fiskeförordningen. Fisken mal är också fredad genom 2 kap. 5 § fiskeförordningen, men omfattas inte av livsmiljödirektivet.” (sid. 904)*

Ovanstående citat från utredningen visar tydligt hur snåriga bestämmelserna är för vattenlevande arter. SVAF tillstyrker att informationen tydliggörs och förslaget att artskyddets tillämpning i jordbrukslandskapet och i havs- och vattenmiljöer utreds vidare. Eftersom artskyddets tillämpning i jordbrukslandskap och i havs- och vattenmiljöer inte ingick i utredningsdirektivet förlorades möjligheten till helhetssyn.

Tillstyrker utredningens förslag att Naturvårdsverket får i uppdrag att ta fram och på sin webbplats göra tillgänglig tydlig, samlad information om vad fridlysning, rödlistning, CITES-listning, med flera begrepp (särskilt ”hotade arter”) som gäller biologisk mångfald, innebär och vad som skiljer de olika begreppen åt.

#### **11.1.2 Adaptiv förvaltning och ofullständig kunskap**

#### **11.7.7 Exempel på genomförande i praktiken**

*”Med adaptiv förvaltning menas, mycket kortfattat, att åtgärderna (förvaltningen) planeras, följs upp och justeras kontinuerligt och på ett kunskapsuppbyggande sätt; det handlar om att fånga upp, försöka förstå och förändra i en medveten och lärande process som ständigt upprepas.” (sid. 921)*

Utredningens beskrivning av en adaptiv förvaltning är inte fullständig. Det förutsätts att det bara är förvaltningen och åtgärderna som ska anpassas till beslutade miljömål och fastställda regelverk. En adaptiv förvaltning bygger också på att det lagstadgade ramverket ska anpassas till osäkerhet i biologiska data och möjliga kostnadseffektiva åtgärder samt möjliggöra en reell förankring med berörda verksamhetsutövare.

Utredningens konsekvensanalys har stora brister. De flesta andra medlemsstater börjar med konsekvensanalysen av EU:s krav; i Sverige är den en effekt som näringslivet har att hantera när den uppstår och som i bästa fall i efterhand kan balanseras genom justeringar i

regelverken eller att domstolar genom praxis gör de avvägningar som myndigheterna inte utfört korrekt.

Utredningen framställer vattenförvaltningen som en förebild för hur livsmiljön för skyddade arter ska tillgodoseas. Efter snart två decennier med tillämpning med vattendirektivet kan lätt konstateras att vattenförvaltningen har misslyckats. Miljömålet för ”Levande sjöar och vattendrag” om att alla vattenförekomster ska uppnå god ekologisk status/potential ligger oändligt långt borta. Detta kan givetvis inte vara verksamhetsutövares fel. Orsakerna till att den ekologiska statusen, sett över en 10-årsperiod, blivit sämre är inte resursbrist eller ofullständiga regelverk. Problemet är att vattenmyndigheterna saknar förmåga att driva en adaptiv vattenförvaltning; en tillämpning av vattendirektivet som anpassas flexibelt till lokala förhållande och den lokala befolkningens erfarenheter och värderingar för att möjliggöra intresseavvägda och ändamålsenliga åtgärder. Mantrat att vattendirektivet ska bygga på samverkan med berörda parter har övergått till en kaotiskt krånglig juridisk tolkning som ska avgöras av miljödomstolar. Uttryckt på ett annat sätt har inte vattenmyndigheterna tagit till sig varken EU:s vägledningar om att medlemsstaterna ska använda sig av subsidiaritetsprincipen eller den svenska regeringens och riksdagens mening, att vattendirektivets möjligheter till undantag och klassning av vattenförekomster som kraftigt modifierat vatten, ska utnyttjas fullt ut. Sammanfattningsvis är erfarenheterna dåliga och den svenska vattenförvaltningen är absolut inget att efterlikna för att förbättra artskyddet.

- Utförda åtgärder ger ingen ändring av status (exv. övergödning)
- Orealistiska mål. God ekologisk status nås aldrig.
- Motivation för förbättringar och investeringar minskar
- Målstolparna flyttas och bedömningsgrunder skärps
- Regelverken anpassas inte till kostnadseffektiva åtgärder
- Avvägningsmedlen (Kraftigt modifierat vatten och Mindre strängt kvalitetskrav) tillämpas inte fullt ut i den svenska överimplementeringen av vattendirektivet.

### **11.3.2 Skyddet av arter i 8 kap. miljöbalken**

*”När tillämpningen av en regel bygger på en objektiv bedömning bortses från den enskilde utövarens (subjektiva) omständigheter. Bedömningen av bästa möjliga teknik i 2 kap. 3 § miljöbalken är objektiv.”* (sid. 932).

Vi ifrågasätter denna skrivning. Bästa möjliga teknik har i vattenförvaltningen blivit schabloner som enligt myndigheterna ska tillämpas över allt oberoende av vattendragets och verksamhetens storlek. Den lokala anpassningen till lokala referensförhållanden för den ekologiska statusen uteblir.

### **11.3.3 Proportionalitet och skydd för egendom**

#### **2 kap. 7 § miljöbalken**

I avsnittet behandlas avvägningar med proportionalitetsprincipen och/eller med rimlighetsavvägning enligt 2 kap 7 § MB. Vi erinrar om att i vattenförvaltning är det den åsatta miljökvalitetsnormen som ska ha föregåtts av mål- och intresseavvägningar inklusive hänsyn till Gynnsam bevarandestatus för skyddade arter. Den av vattenmyndigheterna fastställda normen kan inte överklagas och gäller sedan som det viktigaste underlaget för

domstolen vid prövning av 5 kap 4 § MB och vilka åtgärdsvillkor som krävs för att inte äventyra uppnåendet av normen.

#### **11.4 Nytt 8 kap. miljöbalken i sammanfattning**

##### **11.5 Målsättning i 8 kap. 1 § miljöbalken**

SVAF avstyrker förslaget att 8 kap. miljöbalken ska innehålla en målbestämmelse. Förslaget avviker från miljöbalkens systematik. Miljöbalken är avsedd att användas som verktyg för att nå miljömålen och att miljömålen ska tjäna som ledning när det gäller tolkningen av vad begreppet hållbar utveckling i 1 kap. 1 § innebär.

Utredningen vill införa ett mål med fridlysningsreglerna i 8 kap 1 §. *”Målet med bestämmelserna i detta kapitel är att bevara biologisk mångfald så att förändringar bland arterna sker i ett naturligt tempo som inte hotas av mänsklig verksamhet samt att bidra till att alla naturligt förekommande arter ska bevaras i livskraftiga populationer”*. Detta är ett fullständigt orealistiskt mål och kan tolkas som att i praktiken all mänsklig verksamhet som påverkar arter strider mot målet. Det går inte att tro att alla arter ska ha livskraftiga populationer. Det finns flertalet som rent naturligt är mycket sällsynta. Ouppnåeliga mål ska inte kodifieras i lagtext. Detta är en vision som skulle kunna finnas i en strategi på generell basis. I lagtext ska mål vara realistiska och möjliga att uppnå.

##### **11.8 Livsmiljöunderlag**

SVAF avstyrker förslaget. Att Sverige är ett stort land och att det många gånger saknas kunskap om vilka arter och ekologiska behov som finns på en viss plats, har blivit tydligt inte minst genom vattenförvaltningen. Där är ”expertbedömningar” mycket vanligt förekommande eftersom underlag och data många gånger saknas. Det skulle kunna finnas ett värde i att sammanställa delar av den typen av information som utredningar anser bör finnas med i livsmiljöunderlaget. Samhällets resurser är dock begränsade. Ska det här göras på ett bra sätt kommer det att ta oerhört mycket resurser i anspråk. Resurser som i stället hade kunnat användas för att t.ex. i samråd verka för att de för en hållbar utveckling bästa lösningarna kommer till stånd.

SVAF bedömer att livsmiljöunderlagen kommer att tillmätas stor betydelse vid dispensansökningar och domstolsbeslut oavsett hur bristfälliga indata och bedömningar de vilar på. Det är oacceptabelt att utredningen inte anser att de ska kunna överklagas. Vi har dålig erfarenhet av att underlag som miljö kvalitetsnormer och bevarandeplaner inte kan överklagas före en domstolsprocess. Livsmiljöunderlagen riskerar att bli en omfattande administrativ process som tar mycket resurser i anspråk och medför en ökad rättsosäkerhet för markägare och verksamhetsutövare.

##### **12.14.3 Skydd för livsmiljöer för vissa arter fridlysta enligt nationella bestämmelser**

SVAF avstyrker förslaget, vilket innebär att det ska vara förbjudet att förstöra eller försämra livsmiljöer för nationellt skyddade kärlväxter, mossor lavar, svampar och alger. Av förslaget framgår inte hur stora arealer som behöver skyddas för att förbudet inte ska aktualiseras. Av betänkandet framgår inte varför just vissa kärlväxter mossor, lavar, svampar och algers livsmiljöer bör skyddas i hela Sverige. Det är svårt att se hur någon typ av verksamhet ska kunna bedrivas utanför stadsmiljö utan att aktualisera krav på dispens.

### 13.8.6 Förslag: Ersättning utgår inte för allmän hänsyn

*”Utredningens förslag: Ersättning blir aktuell först vid nekad artskyddsdispens och utgår endast för den del med vilken försiktighetsmättet eller förbudet går utöver allmän Den ersättning som vi, enligt övervägandena ovan, har kommit fram till bör utgå, är ersättning i de fall lagstiftningen ställer krav som innebär ett avsevärt försvårande av pågående markanvändning. Ett sådant avsevärt försvårande bör anses föreligga redan när en dispens har förenats med särskilda villkor eller om dispens inte kan ges och detta går utöver vad som kan anses rimligt enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Utgångspunkten för ersättningsbestämmelserna är att markägaren genom ersättningen ska försättas i samma situation som om expropriationen eller delexpropriationen inte ägt rum, det vill säga ersättningen har en reparativ funktion.”*

Med det här förslaget kommer det fortsatt vara upp till domstolarna att avgöra vad som är lagligt pågående markanvändning och när ersättning ska utgå. Förslagen om ersättning till markägare vid avsevärt försvårande av pågående markanvändning kan verka mer generösa än tidigare, men kravet på hänsyn ställs så högt att det i realiteten blir få markägare som kommer att tillerkännas ersättning. Detta synsätt strider mot egendomsskyddets utformning och kräver därmed grundlagsändring för att kunna genomföras. Då det även innebär ett avsevärt försvagande av äganderätten strider det även mot utredningsdirektiven. Utredningens försök till att sätta gränsen till en teoretisk avvägning enligt 2 kap 7 § MB, som inte kan användas i praktiken, är en juridisk teknisk lösning som i teorin kan verka smart, men som i praktiken är alldeles komplex för att ge rätt utfall.

Beviskraven ligger på verksamhetsutövaren. Beviskravet för en åtgärd, enligt utredningens analys, ligger i höjd med att det ur ett vetenskapligt perspektiv inte föreligger några rimliga tvivel om att verksamheten inte kan ha en skadlig inverkan. För att nå dit krävs en utredning i nivå med en miljökonsekvensbeskrivning. Följden blir i allt för stor utsträckning att rätten till ersättning kommer att saknas vid nekad dispens. En rimlig bördefördelning mellan det allmänna och den enskilda uppnås inte, vilket var utredningens uppdrag.

Svensk Vattenkraftförening 2021-10-25

Uppsala

Valdemarsvik

Karlstad

Thomas Sandberg  
Ordf.

Rune Hallgren  
Skr.

Viktor Falkenström  
Styrelseledamot