

Yttrande över remiss från Klimat- och näringslivsdepartementet gällande promemorian Skyddet genom nationell fridlysning anpassas till arternas skyddsbehov och andra angelägna intressen

Sammanfattning

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) anser att avsikten att se över den nationella fridlysningen är god. Ansatsen att knyta den närmare den svenska rödlistan är logisk men hur detta sker behöver justeras. Detta bl.a. då det är problematiskt att förslaget innebär att endast arter som är markerade med skyddskategori SK1 eller SK1.AH ska skyddas i förhållande till verksamheter och åtgärder som inte har till syfte att orsaka en påverkan som omfattas av förbuden (t.ex. exploatering och pågående markanvändning såsom skogsbruk). De arter som kommer att få försämrad skyddsstatus är framför allt arter som i dagsläget är fridlysta och arter som är rödlistade som VU.

SLU anser dock att det är positivt att det föreslås en regelbunden uppdatering av listorna. SLU tillstyrker tanken att fridlysningen i första hand ska gälla de arter för vilka en fridlysning kan vara effektiv, men konstaterar att effektiviteten är beroende av utformningen av fridlysningsföreskrifterna. Det kan finnas en anledning att fridlysa arter som i teorin skulle kunna skyddas bättre genom andra skyddsformer men där detta inte sker i praktiken. SLU finner förslagets konsekvenser svårbedömda då de är helt beroende av vilka arter som klassas i de olika kategorierna och hur undantagen tillämpas.

Generella synpunkter

SLU anser att förslaget är problematiskt då det innebär att endast arter som är markerade med skyddskategori SK1 eller SK1.AH ska skyddas i förhållande till verksamheter och åtgärder som inte har till syfte att orsaka en påverkan som omfattas av förbuden (t.ex. exploatering och pågående markanvändning såsom

skogsbruk). Arter som kommer få försämrade skyddsstatus är framför allt arter som i dagsläget är fridlysta och är rödlistade som VU.

SLU anser vidare att det är olyckligt att förslaget utgår från att endast arter som klassats som CR (akut hotade) eller EN (starkt hotade) är i behov av skydd. Vanligtvis räknas, förutom dessa hotkategorier, även arter som klassats som VU (sårbara) på rödlistan som hotade arter. Här kan poängteras att alla hotade arter per definition bedöms riskera att dö ut från Sverige.

Specifika synpunkter

Avsnitt 1 Författningstext

2§ 6 den svenska rödlistan

SLU tillstyrker definitionen

9 a §

SLU avstyrker ändringen.

Det föreslagna undantaget kan sammanfattas i att det ska vara förbjudet att plocka en fridlyst blomma, men tillåter pågående markanvändning som utgör det i dagsläget allvarligaste hotet mot samma art. Det ska kräva dispens för att i vetenskapligt syfte samla in en fridlyst fjäril, men vara tillåtet att asfaltera ängen där den flyger. Detta innebär en stor lagstiftningsmässig inkongruens. SLU ifrågasätter hur det kan förväntas att allmänheten respekterar förbud som den påverkan som utgör det största hotet mot arten undantas. Det är inte lagens uppgift att presumera vilket syfte olika åtgärder har, såsom formulerat i sista stycket. Om det är uppenbart att syftet med jord- och skogsbruksåtgärder är ett annat än att orsaka en sådan påverkan som avses så borde stycket kunna strykas utan konsekvenser.

9 b §

SLU avstyrker ändringen.

Undantaget innebär försämrade skydd för fridlysta, till och med starkt hotade, arter, vilket sannolikt kommer leda till försämrade bevarandestatus för sådana arter.

15 § - ställningstagande

SLU avstyrker de föreslagna ändringarna i 15 §.

15 § - dispensgrund

I den föreslagna dispensgrunden i 15 § står det att det finns ett behov av att införa lättnader så att dispens kan ges med hänsyn till angelägna allmänna intressen, t.ex. för totalförsvaret. I 15 § formuleras det som att dispens kan ges om det behövs av ”hänsyn till allmän hälsa och säkerhet eller av andra tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse”. Detta är samma formulering som i art. 16.1 art- och habitatdirektivet. Syftet med formuleringslånet anges vara att skapa ett enhetligt regelverk (s. 30). SLU anser inte att regelverket är enhetligt, eftersom det för dispens enligt art. 16 art- och habitatdirektivet krävs att upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus inte försvåras och detta inte krävs för dispens enligt förslaget (15 § 2 st. p. 2). Möjligheten till dispens skulle gälla oavsett skyddskategori.

Det bör noteras att enligt art. 16 f i EU:s förnybarhetsdirektiv (2023/2413) ska verk för förnybar energi, anslutning av sådana verk till nätet och det tillhörande nätet i sig presumeras vara av allt överskuggande allmänintresse och av vikt för människors hälsa och säkerhet. Om meningen är att skapa ett ”enhetligt regelverk” skulle alltså nationell praxis, EU-praxis och skrivningen i förnybarhetsdirektivet forma tolkningen för den föreslagna nationella dispensmöjligheten i 15 § artskyddsförordningen. Detta innebär att exempelvis dispens skulle kunna ges för byggande av vindkraftverk eller vattenkraftverk trots att det försvårar den gynnsamma bevarandestatusen hos fridlysta arter, även arter som är akut eller starkt hotade. Även om SLU:s tolkning här inte är korrekt utan att det endast är mycket angelägna intressen av totalförsvaret som utgör grund för dispens, behöver lagstiftaren förtydliga detta och ändra formuleringen i 15 § 2 st. 2 p.

15 § - krav på kompensationsåtgärder

Enligt förslaget ska en dispens (enligt 15 § 2 st. 2 p.) endast ges om den förenas med villkor om att kompensationsåtgärder som ”så långt möjligt” motverkar att upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus försvåras.

Kompensationsåtgärder kan vara ett viktigt stöd och utgör ett sista steg i skadelindringshierarkin. I Artskyddsutredningen föreslogs därför att villkor om kompensationsåtgärder alltid ska övervägas vid dispens (SOU 2021:51 avsnitt 12.12).

Det saknas vetenskapliga belägg för att kompensationsåtgärder är effektiva både när det gäller att förhindra att situationen för hotade arter försämras och att minska förlusten av biologisk mångfald (se till exempel Josefsson m.fl. 2021; <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2021.109117>). Att, som i förslaget, förlita sig på att kompensationsåtgärder kan motverka försämrad hotstatus innebär ett risktagande då funktionaliteten i kompensationen saknar empirisk grund. Förslaget innebär att dispens kan medges, även för mycket hotade arter, trots att upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus försvåras, och att istället så vidtas kompensationsåtgärder, där effekten och skyddet är mycket oklart.

15 § - sammanfattning

SLU avstyrker ändringarna i 15 § då de medför allt för stora risker för att bevarandet av hotade arter försvåras. I den nuvarande 15 § bör det i stället tilläggas att kompensation alltid ska övervägas vid dispens, på det sätt som Artskyddsutredningen föreslog, men även med krav på att effekten av kompensationsåtgärderna följs upp.

15 a §

SLU anser att 15 § behöver omformuleras i enlighet med kommentarerna nedan.

”Översynen ska utgå från vetenskapligt underlag”

”Skyddsbehovet bör bedömas vetenskapligt och bedömningen bör grunda sig på dokumenterad påverkan på artens populationsstorlek”

SLU anses att det är oklart vad det är för typ av vetenskaplig bedömning som avses här. Är det samma underlag som ligger till grund för dagens kategorisering enligt rödlistan eller något annat? Orden ”dokumenterad påverkan på artens populationsstorlek” indikerar att andra underlag än de expertbedömningar som i dagsläget används för vissa arter kan krävas. Om förslaget går igenom, är det av vikt att även expertbedömningar kan ligga till grund för bedömning av skyddsbehov. Detta åtminstone till dess att tillförlitliga övervakningsdata finns tillgängliga för de arter som kan komma att beröras. I dagsläget inkluderas endast ett begränsat antal arter i den typ av miljöövervakning som kan ligga till grund för bedömning utan att förlita sig på expertbedömningar. Det är av vikt att brist på sådant underlag inte tas som inteckning för att inget hot föreligger.

SLU anser att 15 a § bör ändras så att inte endast dokumenterad påverkan på artens populationsstorlek bör utgöra grund för bedömning av skyddsbehovet.

Syftet att livskraftiga populationer långsiktigt ska kunna upprätthållas på nationell nivå

Så som texten är formulerad kan den tolkas som att det är tillräckligt att en art finns kvar på en enstaka plats (med stabil status) för att uppfylla kriteriet om arten inte hotas nationellt. Detta är inte förenligt med gynnsam bevarandestatus, som bland annat kräver att en arts naturliga utbredningsområde och de ytor den täcker inom detta område är stabila eller ökande. Begreppet kommer från EU-rätten men har använts i svenska domstolar och i både den nuvarande och den föreslagna 15 §. Det blir inkonsekvent och innebär juridiska svårighet om det står att syftet med fridlysningen är att livskraftiga populationer ska upprätthållas på nationell nivå, men att det för dispens krävs att en gynnsam bevarandestatus ska upprätthållas. Hur begreppen används behöver ses över. SLU förordar att begreppet gynnsam bevarandestatus används.

Att fridlysningen endast skulle syfta till långsiktiga populationer på nationell nivå innebär vidare stora ekologiska risker för förlust av biologisk mångfald i ett vidare perspektiv.

SLU anser att 15 a § bör ändras så att, i överensstämmelse med EU-rättens definition av gynnsam bevarandestatus, syftet ska vara att livskraftiga populationer ska kunna upprätthållas på lokal, regional och nationell nivå.

”Skyddsbehovet ska anses vara störst för de arter som är utsatta för ett tydligt hot och där hotet effektivt kan begränsas genom fridlysning”

Enligt förslaget till ändrad artskyddsförordning ska fridlysning begränsas till de arter som har störst skyddsbehov. I den föreslagna (15 a § 3 st.) förklaras skyddsbehov som att det ska anses vara störst för arter utsatta för ett tydligt hot och där hotet effektivt kan begränsas genom fridlysning.

Vilka hot som kan begränsas genom fridlysning eller artskydd, beror självklart på vad fridlysningen eller artskyddet medför. Fridlysning av djur kan till exempel innebära förbud mot störning och förbud mot att försämring av livsmiljöer, som i 5 a §, eller inte göra det, som i 5 §. I många länder innebär skydd av en art att staten förpliktas utföra proaktiva åtgärder för att skydda den (se t.ex. Spanien, art. 58 Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad). I till exempel Estland är den nationella fridlysningen kopplad till områdesskydd, där alla kända livsmiljöer för arter i kategori I måste ingå i områden som omfattas av särskilda naturskyddsbestämmelser. För djur i kategori II och III måste 50 % respektive 10 % av de registrerade livsmiljöerna ingå i skyddade områden (art. 48–56 Looduskaitseadus).

Om fridlysningen innebär ett mycket begränsat skydd, där flera åtgärder är undantagna, är det självklart mycket få hot som effektivt minskas med fridlysning. Om fridlysning innebär ett mer vidsträckt skydd, kan fler hot mot arterna avvärjas. De nu föreslagna ändringarna av artskyddsförordningen innebär att mycket långtgående undantag kommer att gälla för fridlysningen och alltså en mer inskränkt fridlysning och skydd. Detta innebär att många arter som skulle vara i stort behov av olika former av skydd, riskerar att lämnas helt utan skydd.

Med det begränsade skydd och de vidsträckta undantag som föreslås, kommer få arter att ha ett behov av fridlysning. SLU vill påpeka att förordningen på detta sätt är självuppfyllande.

I promemorian står det att ”arter som skyddas bättre på annat sätt än genom fridlysning inte bör vara fridlysta”. Som exempel på ett annat skydd anges områdesskydd. Hävdberoende arter nämns som exempel på arter som inte anses vara i behov av fridlysning. Det framgår dock inget om hur de i stället ska säkras (avsnitt 5.2). De brister som finns i nuvarande artskyddslagstiftning och, i ännu högre grad, de föreslagna ändringarna hade till stor del kunnat läkas genom ett

stärkt skydd för arter och livsmiljöer på annat håll i lagstiftningen, till exempel i regler för etablering av miljöfarlig verksamhet och i skogsvårdslagen. Nuvarande lagstiftning på dessa områden innebär dock ett alltför svagt skydd i och med att antalet hotade arter ökar snarare än minskar. Artskyddsförordningen har i viss utsträckning kunnat avhjälpa detta, men med de ändringar som nu föreslås kommer detta skydd utarmas.

Som framgår ovan anser SLU att det är oklart vad som avses med att arter som skyddas bättre på annat sätt bör inte vara fridlysta och att det kan finnas anledning att fridlysa arter som i teorin skulle kunna skyddas bättre genom andra skyddsformer men där detta inte sker i praktiken.

”Skälen för bedömningen av hotbilden för en art, fridlysningens effektivitet och artens skyddsbehov ska dokumenteras”

SLU ifrågasätter hur fridlysningens effektivitet ska dokumenteras. Att genomföra försök som bevisar att fridlysning är effektivt är svårt och resurskrävande. Att, som antyds, göra det för varje fridlyst art är mycket resurskrävande. SLU ser att skrivningen riskerar att medföra att fridlysning tas bort för hotade arter för att det inte är säkert fastslaget att fridlysning hjälper. Detta är inte i linje med försiktighetsprincipen.

SLU anser därför att ”, fridlysningens effektivitet” ska strykas.

SLU noterar att promemorian hänvisar till andra skyddsformer som mer effektiva skyddsformer för vissa arter. Promemorian presenterar dock inga belägg för att dessa andra skyddsformer skulle vara mer effektiva. Till exempel står i konsekvensutredningen att av de 1 100 arter som rödlistas som starkt eller akut hotade ”kan många antas ha ett tillräckligt skydd genom naturreservat eller andra former av områdesskydd” (avsnitt 8.9). Någon dokumentation för detta antagande presenteras dock inte. En sådan analys borde, återigen med försiktighetsprincipen i beaktande, vara en förutsättning innan fridlysningen försvagas. SLU anser därför att texten som hävdar att dessa arter kan ha ett tillräckligt skydd genom att återfinnas i naturreservat ska strykas ur promemorian.

3.6.1 Inte mer långtgående förbud än nödvändigt

Rent juridiskt är det alltid en risk när förbud ska begränsas och det benämns som ”generella undantag” och ”utökade dispensmöjligheter”. Detta i enlighet med Zetterberg m.fl. 2021. Dispens från förbud att skada naturen. Naturvårdsverket Rapport 7010 ISBN 978-91-620-7010-6.

Rapporten från Naturvårdsverket visar på hur lättnaden gällande möjligheterna att meddela dispens i praktiken resulterat i en hög beviljandegrad av dispens (s 6). Författarna noterar på s 62 att en delförklaring till en hög beviljandegrad av dispens kan vara att naturvärdena kan vara relativt obetydliga på vissa platser men att det inte verkar vara troligt eftersom ”de enskilda dispensbesluten vanligen inte

föregåtts av besök på platsen för att värdera de lokala förutsättningarna vilket innebär att beslutsunderlaget kan vara bristfälligt”.

SLU förordar att begränsa möjligheten till undantag för att begränsa hotet för vissa grupper.

Avsnitt 3.6.3 Undantag från förbuden i de nationella fridlysningsbestämmelserna när pågående markanvändning avsevärt försvåras

För att lagstiftningen ska vara ändamålsenlig föreslås att de arter som bättre skyddas av andra verktyg än fridlysningsbestämmelser inte ska vara fridlysta. För dessa ska i stället en annan lämplig skyddsform väljas på ett planerat sätt i ett tidigt skede och inte aktualiseras i samband med en planerad åtgärd som avverkning. SLU tillstyrker ett sådant mer strategiskt tillvägagångssätt i artskyddsarbetet i dialog mellan markägare och myndigheter och anser att det bidrar till tydlighet och artbevarande men konstaterar att det i dagsläget inte finns vare sig vedertagna former eller tillräckliga ekonomiska resurser för ett sådant arbete trots att utvecklingsförsök har gjorts under flera decennier. SLU ser inte heller att ett sådant angreppssätt skulle stå i motsats till att arten även kan behöva fridlysas.

Avsnitt 5.2 Kriterier för att bestämma omfattningen av skyddet för nationellt fridlysta arter

Utredningen föreslår att arter som inte skyddas av de EU-baserade bestämmelserna bör vara nationellt fridlysta om det finns ett tydligt hot mot arten som innebär att en livskraftig population på nationell nivå riskerar att inte kunna upprätthållas och om hotet kan begränsas effektivt genom fridlysning. Arter som skyddas bättre på annat sätt än genom fridlysning bör inte vara fridlysta. Utredningen nämner här bland annat områdesskydd.

SLU vill påpeka att effektiviteten i fridlysningen delvis är beroende av de möjligheter till undantag som skapas och att det finns anledning att begränsa möjligheten till undantag för att begränsa hotet för vissa grupper, se även nedan och 3.6.1.

SLU anser att det är oklart vad som avses med att arter som skyddas bättre på annat sätt inte bör vara fridlysta. Den svenska modellen går ut på att arter ska finnas i livskraftiga bestånd i landskapet, inte bara i skyddade områden. Områdesskyddet är ett viktigt instrument i naturvården men kan inte ersätta ett tillräckligt starkt artskydd, i synnerhet då områdesskyddet också förväntas omfatta andra effektiva skyddsformer än det formella skyddet, varvid effektiviteten delvis är beroende av fortsatt tydliga och tillräckliga fridlysningsbestämmelser. SLU vill också påpeka diskrepansen mellan vilka arter som skulle kunna skyddas bättre genom till exempel områdesskydd och det faktiska läget där varken anslaget för områdesskydd eller medel till skötsel av skyddade områden är tillräckliga, enligt Miljömålsberedningens bedömningar. Det kan därför finnas en anledning att

fridlysa arter som i teorin skulle kunna skyddas bättre genom andra skyddsformer men där detta inte sker i praktiken.

Avsnitt 5.3 Ett starkt skydd för akut och starkt hotade arter

SLU anser att det är bra att görs en tydligare koppling mellan den svenska rödlistan och artskyddet, men vill påpeka att rödlistan är ett av flera kunskapsunderlag som bör beaktas. Även arter som har bedömts som sårbara (VU) kan ha ett skyddsbehov som motsvarar skyddsklass SK1, och förekomster av en art som ”bara” är starkt hotad (EN) kan kräva åtgärder som avsevärt försvårar pågående markanvändning, och därmed bör vara skyddad enligt SK1.AH (tillägget behöver därmed en annan beteckning). Det skulle också kunna vara så att en akut hotad (CR) art inte behöver ett skydd mot pågående markanvändning och den skulle då kunna klassas utan tillägget. SLU anser därmed att SK1 även ska kunna omfatta VU-arter och att arter som är klassade som CR eller EN bör kunna omfattas av skydd som motsvarar tillägget AH. Att inte kunna erbjuda ett ändamålsenligt skydd i SK1 för de arter som är sårbara (VU) riskerar att på sikt leda till att fler arter blir starkt hotade (EN), vilket går emot såväl tanken med artskyddslagstiftningen som Sveriges miljömål och internationella åtaganden. En alltför stark koppling mellan enskilda hotkategorier och skyddskategorier leder även till en rättsosäkerhet där en översyn av en arts hotstatus kan få direkta konsekvenser för tillåtligheten av vissa åtgärder, exempelvis om en art går från VU till EN. Underlag i form av riktad artövervakning saknas för de allra flesta arterna vilket kan skapa en viss osäkerhet i bedömningen och det skulle vara fördelaktigt om det i systemet fanns en möjlighet till att ta hänsyn till fler aspekter vid beslut om skyddsklass och tillägg. Det är också viktigt att komma ihåg att rödlistan tas fram på nationell nivå medan skyddsbehovet kan vara lokalt, vilket också talar för att en alltför rigid koppling mellan hotstatus och skyddsklassning bör undvikas.

I dagens artskyddsförordning är några arter skyddade (ofta i grupp) för att undvika att alltför stora specialistkunskaper krävs för att avgöra om en art är skyddad. Avsnitt 8.3 nämner detta som en möjlighet även i det nya systemet, underförstått i SK2. SLU menar att det är viktigt att SK1 även kan omfatta arter som skyddas av denna anledning, s.k. förväxlingsarter, för att stärka rättssäkerheten. För en rättssäker tillämpning krävs det givetvis att eventuella förväxlingsarter åtnjuter samma skydd som de arter de riskerar att förväxlas med. Detta gäller i lika stor utsträckning om åtgärden är pågående markanvändning som om det handlar om insamling.

Avsnitt 8.9 Konsekvenser för miljön

I promemorians avsnitt 8.9 ”Konsekvenser för miljön” anges att ”En art som är kategoriserad som starkt eller akut hotad löper mycket hög respektive extremt hög risk att dö ut i vilt tillstånd. Av de drygt 1 100 arter som är kategoriserade i dessa två kategorier, *kan många antas ha ett tillräckligt skydd genom naturreservat eller andra former av områdesskydd.*” (vår kursivering). Någon dokumentation för detta antagande presenteras dock inte. SLU anser, med försiktighetsprincipen i

beaktande, att en grundlig utredning av om detta antagande stämmer, dvs hur många av de starkt hotade eller akut hotade arterna som verkligen har ett tillräckligt skydd genom naturreservat eller andra former av områdesskydd, måste göras innan en ändring av lagstiftningen om fridlysning kan bli aktuell. Utan en sådan utredning går det inte att avgöra vilka konsekvenser förslaget kommer att ha på de starkt respektive akut hotade arterna.

Bilaga 2

SLU yrkar på att ”starkt hotad (EN)” ersätts med ”akut hotad (CR), starkt hotad (EN) eller sårbar (VU)” samt att ”akut hotad (CR)” ersätts med ”akut hotad (CR) eller starkt hotad (EN)”. Även förväxlingsarterna bör omnämnas här.

Beslut om detta yttrande har på rektors uppdrag fattats av dekan Noël Holmgren efter föredragning av koordinator Linda Ferngren. Innehållet har utarbetats av miljöanalysspecialist Karin Ahrné, avdelningschef Mark Marissink och miljöanalysspecialist Anki Weibull samtliga vid SLU Artdatabanken, forskningsassistent Lovisa Helmius, universitetslektor Joachim Strengbom och universitetslektor Erik Öckinger samtliga vid institutionen för ekologi samt jurist Kajsa Svensson vid enheten för juridik.

Noél Holmgren

Linda Ferngren