

Angående regeringens avisering att det skall ske en översyn av regelverket för artskyddsförordningen

Vi önskar med anledning av regeringens aviserade översyn av artskyddet inkomma med följande synpunkter, inför utformning av utredningsdirektiv och tillsättande av utredare och sekreterare.

Synpunkter inför utformning av utredningsdirektiv

- Vid bedömningar av de EU-bestämmelser som gäller för artskydd måste man se detta i ett sammanhang med internationella konventioner och andra juridiska instrument. De mest aktuella i detta sammanhang är konventionen om biologisk mångfald (CBD), Bernkonventionen samt Bonnkonventionen med dessa underliggande protokoll/överenskommelser (t ex Ascobans och AEWA).
- Att syftet med artskyddsbestämmelserna, så som formulerat i de två aktuella EU-direktiven, skall uppnås bör skrivas in som överordnat i utredningsdirektiven. Med andra ord att trygga tillräckligt omfattning och kvalitet av livsmiljö ute i landskapet/naturen för ifrågavarande arter, och på så sätt bidra till att nå riksdagens miljökvalitetsmål. Det bör även finnas med en referens till att artskyddsbestämmelserna ska vara utformade så att en *effektiv tillämpning* kan ske. Att bevara arter (dvs i praktiken populationer) kräver givetvis att vi bevarar arternas livsmiljö i tillräcklig omfattning och kvalitet. I direktiven bör även refereras till ett lämpligt urval av regeringens preciseringar av miljömålen¹, t ex under Levande skogar. Det handlar i första hand om följande preciseringar/satser:
 - "naturtyper och naturligt förekommande arter knutna till skogslandskapet har gynnsam bevarandestatus och tillräcklig genetisk variation inom och mellan populationer",
 - "hotade arter har återhämtat sig och livsmiljöer har återställts i värdefulla skogar".Motsvarande satser finns under Ett rikt växt- och djurliv och även under de andra naturtypsanknutna miljökvalitetsmålen. Kort sagt: vägledande för utredningen ska vara att bestämmelsernas utformning och tillämpning leder till att vi når miljömålen, dvs det som artskyddet ytterst syftar till.
- Utredningen bör (kopplat till ovan) belysa förtjänster och brister i det vetenskapliga underlaget rörande vad varje art behöver i form av livsmiljö. Motsvarande gäller beträffande vetenskaplig kunskap om rådande bevarandestatus för respektive art. Detta är helt grundläggande kunskapsunderlag för att få bra förutsättningar i syfte att få till stånd ett effektivt artskydd. Med

¹ Se Ds 2012:23 och tillhörande regeringsbeslut

andra ord bör sådan vetenskaplig expertis knytas till, och hjälpa utredningen. SLU med dess centrumbildning Artdatabanken bör vara självskrivna i detta sammanhang.

- En särskild fråga rör vilka skillnader som finns mellan "EU-förtecknade arter"² respektive arter som endast är nationellt förtecknade³. Enligt vad vi erfar finns det dåligt med förarbeten som ger vägledning för tillämpning, och skapande av rättspraxis, rörande detta förhållande. Det finns sådana uppenbara skillnader, men kunskapen om detta är, enligt vårt intryck av hittillsvarande tillämpning, generellt mycket låg. Utredningsdirektiven bör styra i riktningen att det inte ska vara någon skillnad mellan dessa två kategorier, dvs. så att samma skydd ska gälla för samtliga arter som utpekats att omfattas av artskyddsreglerna, eftersom det gör systemet enklare, mer förutsägbart och rättssäkert.

-Det bör utredas hur man skall få en såväl ökad som förbättrad tillämpning av artskyddsförordningens regler, särskilt i samband med skogsbruksåtgärder. Idag är tillämpningen inom skogen och skogsbruket inte tillfredsställande. Vem som skall betraktas som verksamhetsutövare⁴ i fr skogen är en central fråga att klargöra. I detta bör ingå att se över kopplingen mellan balkens aktuella förordningar och skogsvårdslagens dito. Denna fråga kopplar starkt till frågan om bestämmelser och tillämpning ska vara "rättssäker"⁵ (dvs vem är ansvarig i egenskap av verksamhetsutövare, i miljöbalkens mening). Viktigt är även hur man kan allmänt kan få en ökad kompetens och en kunskapsuppbyggnad kring artskyddet och artskyddsförordningen.

- Utredningen bör även belysa och redovisa den rättspraxis som finns via EU-domstolen rörande tillämpning av de två aktuella EU-direktivens artskyddsregler, som ju omfattar den andel av artskyddsförordningen som handlar om EU-förtecknade arter.

- I utredningen bör beaktas den felaktiga och missvisande översättning av det engelska ordet "deterioration" (från art- och habitatdirektivet) som finns i 4§ 4 punkten AF. Ordet har översatts med "skada" medan den riktiga översättningen är "försämring".

Bakgrund

Dagens skrivningar i artskyddsförordningen tillkom efter att EU-kommissionen 1999 inledde två granskningsförfaranden (överträdelseärenden) av hur Sverige då hade genomfört⁶ art- och habitatdirektivet (92/43/EEG) och fågeldirektivet (79/409/EEG). En utredning av artskyddet tillsattes därför (Bengtsson 2000) och ett förslag till en ny artskyddsförordning lades fram våren 2001 (prop. 2000/01:111) vilken även antogs av riksdagen samma år. Det kom dock att dröja länge innan artskyddsförordningen i praktiken skulle komma att tillämpas inom svenskt skogsbruk trots att bestämmelserna även gäller för skogsbruket. Det var först efter femton år, kring år 2016, som länsstyrelserna och Skogsstyrelsen började utöva tillsyn kring artskyddsförordningen i samband med avverkningsanmälningar. Totalt rör det sig idag om cirka femtio fall per år där myndigheterna agerat utifrån artskyddet. Något som bör jämföras med det faktum att det per år inkommer ca 55 000 anmälningar om slutavverkningar till Skogsstyrelsen. Trots detta ringa antal fall har myndigheternas relativt nystartade arbete med artskyddsförordningen mötts av mycket hård kritik om att skogsbruket nu hotas.

² Dvs arter som omfattas av något av de två aktuella EU-direktiven

³ Dvs inte omfattas av någon av dessa två direktiv

⁴ Ett helt central begrepp i miljöbalken som har stark bäring även i detta sammanhang

⁵ Se skrivelse i denna fråga från Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens Gd:ar

⁶ Gällde framför allt hur Sverige hade (bristfälligt) införlivat bestämmelserna i vårt nationella regelverk

Det måste mot bakgrund av ovan till en förbättring av tillämpning av artskyddsreglerna. Ansvaret för detta åvilar såväl myndigheterna som skogsbrukets aktörer.

Utgångspunkten för svensk och för EU:s miljöpolitik är att den biologiska mångfalden skall bevaras. Grunden för detta innebär bland annat att naturligt förekommande arter skall uppnå och långsiktigt bibehålla en "gynnsam bevarandestatus". Begreppet är idag grundläggande för miljöarbetet och även för hur artskyddsförordningen skall tillämpas, och vid överprövningar tolkas rent juridiskt. Begreppet styr även de prioriteringar som sker i myndigheternas tillämpning, och vid överväganden och i vilka sammanhang, och för vilka arter, som i ett enskilt fall dispens ska kunna ges. Sverige har i enlighet med EU:s direktiv valt att det juridiska artskyddet skall tillämpas i varje enskilt fall. Grundläggande är att skyddet ska vara funktionellt och bindande så att överträdelser kan lagföras i efterhand (Vägledning om strikt skydd för djurarter. EU-kommissionen, februari 2007).

Det är viktigt att man i förestående utredning beaktar den koppling som finns mellan förordningen och art- och habitatdirektivet (92/43/EEG) och fågeldirektivet (79/409/EEG). Syftet med förordningen är bland annat att se till att Sverige uppfyller EU:s och direktivens krav. I detta sammanhang skall man inte glömma att direktiven i sin tur bygger på Bernkonventionen som är den konvention som lagt grund till EU:s artskyddspolitik. Direkta kopplingar mellan art- och habitatdirektivet, fågeldirektivet och Bernkonvention måste göras och dessa måste ses i ett sammanhang vid bedömningar av artskyddets tillämpning och utformning (Vägledning om strikt skydd för djurarter. EU-kommissionen, februari 2007). I exempelvis EU-domstolens dom kring Polens skogsavverkningar Bialowiezaskogen, som meddelades under våren 2018, framkommer att de båda direktiven skall ses i ett gemensamt sammanhang och att de hänger ihop med varandra.

Undertecknade organisationer

Johanna Sandahl , ordförande Naturskyddsföreningen

Peter Westman, biträdande generalsekreterare Världsnaturfonden WWF Sverige

Lotta Berg, ordförande BirdLife Sverige

David van der Spoel, talesperson Skydda skogen