

**Vattenfall AB**

Staff Function Communications  
Public & Regulatory Affairs Sweden  
169 92 Stockholm

**Miljödepartementet**

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

Datum:  
2021-10-25

Kontakt: Cecilia Tärnström  
E-mail: [Cecilia.tarnstrom@vattenfall.com](mailto:Cecilia.tarnstrom@vattenfall.com)

Telefon: 070-5395911

**Diarienummer: M2021/01219**

## **Remissvar avseende Artskyddsutredningens betänkande SOU 2021:51 Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar**

*Vattenfall är ett ledande europeiskt energiföretag som i mer än 100 år elektrifierat industrier, levererat energi till människors hem och moderniserat vårt sätt att leva genom innovation och samarbete. Vi vill nu göra det möjligt att leva fossilfritt inom en generation. Därför driver vi omställningen till ett hållbart energisystem genom satsningar på fossilfri produktion och klimatsmarta energilösningar för våra kunder. Vattenfall ägs av svenska staten.*

Vattenfall tackar för möjligheten att få lämna synpunkter. Vattenfalls remissvar relaterar enbart till utredningens förslag relaterade till huvuduppdraget att se över artskyddslagstiftningen; Vattenfall har inte tagit ställning till förslagen relaterade till övrigt uppdrag.

Biologisk mångfald är tillsammans med klimatpåverkan och hållbar resursanvändning fokusområden inom Vattenfalls miljöarbete. Vi strävar alltid efter att undvika och minimera påverkan från vår verksamhet och för att ständigt öka kunskapen om hur vi kan bäst kan utforma vår verksamhet satsar vi stora resurser på forskning och utveckling. Dessutom är våra investeringar för ett fossilfritt liv inom en generation av stor betydelse för att minska förlusten av biologisk mångfald eftersom klimatförändringar är ett av de största hoten mot arter och ekosystem. Vattenfall har nyligen skärpt sina klimatmål och kommer nu att slå in på en bana som överensstämmer med 1,5-gradersmålet, den mest ambitiösa målsättningen i Parisavtalet.

Enligt Fossilfritt Sveriges färdplaner bedöms ytterligare elektrifiering av samhället vara ett av de viktigaste verktygen för att nå Sveriges klimatmål. Elektrifieringen kommer att kräva utbyggnad av fossilfri elproduktion och elnät, vilket i sin tur oundvikligen kräver ytanspråk. Vattenfall fäster stor vikt vid att elektrifieringen ska ske med hänsyn till naturvärden – i enlighet med lagstiftning, vår miljöpolicy och våra mål. Vattenfall ser dock stor risk att förslagen i utredningens betänkande gör det mycket svårt för en fortsatt elektrifiering av samhället och att på så sätt nå klimatmålen. Flera av förslagen går också gå stick i stäv med regeringens övriga ambitioner om en modernare, effektivare och rättssäkrare miljöprövning. Vattenfall befarar att flera av utredningens förslag riskerar att omöjliggöra etableringar av energiinfrastruktur i stora delar av landet.

## Sammanfattning

Vattenfall bedömer att flera av utredningens förslag allvarligt kan försvåra den nödvändiga samhällsomställningen för att nå klimatmålen. Särskilt problematiskt bedömer Vattenfall följande förslag och vi avstyrker med bestämdhet att dessa införs:

- Överimplementering av avsiktlighetsrekvisitet. Hur avsiktlighetsrekvisitet uttrycks i lagtext och i kommande förarbeten utgör kärnan i den kommande tillämpningen av artskyddslagstiftningen. Överimplementering avstyrks då det skulle kunna leda till att svensk lagstiftning kan komma att strida mot EU-rätten i framtiden vid utveckling av EU-domstolens praxis och förslaget riskerar i förlängningen att fler verksamheter träffas av förbudsbestämmelserna utan att förbuden har stöd i EU-rätten.
- Förslaget att dispensgrunden "*tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse*" tas bort såvitt avser fåglar. Utredningen har inte ordentligt konkretiserat vilken praktisk betydelse förslaget kan få och hur oönskade negativa effekter kan mitigeras. Verksamhetsutövare saknar enligt utredningens förslag dispensmöjligheter för det fall de träffas av förbudsbestämmelserna avseende fåglar.
- Förslaget att bemyndiga regeringen att kunna anta generella föreskrifter som bryter rättskraften för verksamheter som innehar lagakraftvunnet miljötillstånd är anmärkningsvärt och rättsosäkert. Förslaget ruckar på en grundprincip i svensk miljölagstiftning. Utredningen har inte presenterat tydliga skäl till varför omprövningsalternativt återkallelseinstitutet enligt miljöbalken inte är tillräckligt.
- Förslaget om att varje länsstyrelse ska anta livsmiljöunderlag har inte utretts eller analyserats tillräckligt. Genom förslaget ska alla kända förhållanden vad avser arter, livsmiljöer och biologisk mångfald karteras och dokumenteras. Att ta fram och uppdatera livsmiljöunderlagen är ett oproportionerligt omfattande arbete som Vattenfall ser framför sig att verksamhetsutövare kan komma att behöva lägga mycket tid och resurser på att motbevisa i miljöprövningar och i värsta fall leda till att miljöprövningen påverkas på ett otillbörligt sätt. Underlagen krävs inte för att uppfylla Sveriges EU-rättsliga skyldigheter.
- Utvidgandet av de nationella fridlysningsbestämmelserna till att det även ska vara förbjudet att förstöra eller försämra livsmiljöer för bl.a. kärlväxter, mossor, lavar, svampar och alger är rättsosäkert då det är oklart hur stora livsmiljöer som kommer skyddas. I förlängningen ser Vattenfall en risk för att i princip all verksamhet i Sverige som tar i anspråk jungfrulig mark kommer att behöva dispens för att kunna etablera verksamhet.
- Förslaget om att inrätta en ny sorts större biotopskyddsområde riskerar enligt Vattenfalls bedömning att lägga en "död hand" över stora områden i Sverige, då det inte är en flexibel skyddsform som tar hänsyn till avvägningar mellan olika intressen.

Vattenfall stödjer utredningens förslag att nuvarande 4 § 4 punkten artskyddsförordningen (2007:845) tas bort avseende fåglar, bl.a. med anledning av att fågeldirektivet inte innehåller någon artikel om förbud mot att skada eller förstöra fåglars fortplantningsområden eller viloplåtar och för att förbudet mot att avsiktligt störa fåglar utgör ett tillräckligt skydd.

Vattenfalls övriga och mer utvecklade kommentarer på betänkandet anges nedan i "Detaljerade synpunkter".

## Detaljerade synpunkter

### Artskyddslagstiftningen

#### Lagstiftningens struktur

Vattenfall välkomnar utredningens förslag att flytta in flertalet av bestämmelserna som nu finns i artskyddsförordningen (2007:845) till 8 kap. miljöbalken. Vattenfall instämmer i utredningens slutsatser att ingripande bestämmelser bör meddelas i lag och att förarbeten till bestämmelserna skapar ökad tydlighet vid tillämpningen av dessa. Vattenfall anser även att utredningen har presenterat ett förslag som innehåller förbättringar avseende lagstiftningens struktur, bl.a. genom att genomföra fågeldirektivets och livsmiljödirektivets förbuds- och dispensregler i separata bestämmelser.

Att direktivsbestämmelserna direktöversätts och mer eller mindre oförändrat införs i svensk lagstiftning följer inte ordinär svensk lagstiftningsteknik. Generellt föreligger fördelar med sådant genomförande som passar den svenska rättssystematiken inom miljörätten och inte direktöversättningar av direktiven. Vattenfall anser dock att rättstillämpningen av artskyddsbestämmelserna är så pass direktivsstyrd att det finns skäl till att de nationella artskyddsbestämmelserna i hög grad överensstämmer med EU-rätten.

Vattenfall vill dock framhålla att den svenska rättstillämpningen avseende artskyddsbestämmelserna har utvecklats sedan lång tid tillbaka och att det är viktigt att lagstiftaren i det kommande lagstiftningsarbetet tydliggör vilka ändringar som innebär ändringar i sak och vilka ändringar som enbart är av lexikal natur, genom tydliga uttalanden i förarbeten.

Vattenfall avstyrker förslaget att 8 kap. miljöbalken ska innehålla en målbestämmelse. Förslaget avviker från miljöbalkens systematik, där miljöbalkens mål och tillämpningsområde framgår av kapitel 1. Vattenfall anser att 1 kap. 1 § miljöbalken i tillräcklig omfattning föreskriver sådan tillämpning av miljöbalken som syftar till skydd av den biologiska mångfalden. Den föreslagna målbestämmelsen riskerar att skapa tillämpningssvårigheter vid tillståndsprövningar. Den föreslagna målbestämmelsen i 8 kap. 1 § miljöbalken är så pass långtgående att det är en befogad fråga om någon miljöfarlig verksamhet i Sverige kan tillåtas i ljuset av skrivningen *"i ett naturligt tempo inte hotas av mänsklig verksamhet"*. Det är oklart vilken förändring *"i naturligt tempo"* bland arterna som är godtagbar och införandet av en sådan målbestämmelse skulle således bidra till en rättsosäker rättstillämpning.

#### Avsiktlighetsrekvisitet

Vattenfall anser inte att det föreligger skäl till att inte direktöversätta avsiktlighetsrekvisiten i fågel- och livsmiljödirektivets artikel 5 respektive artikel 12. Vattenfall avstyrker således utredningens förslag att tillägga *"eller genom att acceptera en sådan konsekvens av sitt handlande"* till avsiktlighetsrekvisitet, med anledning att tillägget är en överimplementering av båda naturmiljödirektiverna.

Vattenfall uppfattar inte att EU-rättens praxis är entydig vad gäller avsiktlighetsrekvisitet och om *"eller genom att acceptera en sådan konsekvens av sitt handlande"* i varje situation ska innebära ett förbud. Białowieżaskogen-målet<sup>1</sup>, som hänvisas till i utredningen, rörde ett

---

<sup>1</sup> Mål C-441/17, dom av den 17 april 2018, kommissionen mot Polen (Białowieżaskogen). Polens tidigare miljöminister Szyszko hade fattat beslut om omfattande avverkningar i urskogen Białowieża. Białowieża - skogen ligger i östra Polen nära Vitryssland och är klassad som världsarv av UNESCO och är ett Natura 2000-område.

fördragsbrottstalan mot Polen. Dessa mål utformas och processas på ett annat sätt än förhandsbeskedsavgöranden. Inte heller är det klargjort hur principerna i det målet står sig i en annan rättslig kontext.

Vattenfall anser att det är avgörande för bolagets verksamhet och annan samhällsviktig verksamhet i Sverige hur avsiktlighetsrekvisitet genomförs i svensk lag inklusive vad som framgår av de kommande förarbetena samt hur den framtida domstolspraxisen utvecklas. Mark- och miljööverdomstolen fann i det refererade avgörandet MÖD 2014:47 att det stod klart att det aktuella bolagets avsikt med vindkraftsetableringen inte var att döda eller störa fågellivet eller att bolaget *med uppenbar likgiltighet* för artskyddsförordningens förbud avsåg att uppföra vindkraftverken. En större rättssäkerhet för verksamhetsutövare efterfrågas och det är viktigt att lagstiftaren noggrant överväger detta rekvisit.

Hur EU-domstolen framöver kommer tolka avsiktlighetsrekvisitet återstår att se. En överimplementering av avsiktlighetsrekvisitet i svensk rätt kan komma att strida mot EU-rätten beroende på hur EU-domstolen framöver kan komma att tolka rekvisitet i andra mål.

Europeiska kommissionen genomförde 2015–2016 en s.k. fitness check-utvärdering av naturvårdsdirektiven. I utvärderingen drog kommissionen slutsatsen att naturvårdsdirektiven är mycket relevanta och ändamålsenliga. Således föreligger inget behov av ändring av avsiktlighetsrekvisitet på EU-rättslig nivå. Därför bör inte heller en överimplementering införas i 8 kap. miljöbalken.

#### Fågeldirektivet

Vattenfall stödjer att nuvarande 4 § punkten 4 artskyddsförordningen (skada eller förstöra djurens fortplantningsområden eller viloplats) tas bort gällande fåglar, eftersom nuvarande bestämmelse inte har stöd i fågeldirektivet. Vattenfall anser att förbudet mot att avsiktligt störa fåglar innebär ett tillräckligt skydd. Efter Skydda Skogen-domen<sup>2</sup> har flera avgöranden meddelats i Sverige; bl.a. Mark- och miljööverdomstolen i ett avgörande den 12 juli 2021 i mål nr M 3276-20, där domstolen bedömde att anmäld avverkning av ett skogsområde kan komma att negativt påverka ett fortplantningsområde för mindre hackspett och att föreslagna skyddsåtgärder – bl.a. s.k. veteranisering av träd – inte kan säkerställa kontinuerlig ekologisk funktion för mindre hackspett.

Vattenfall avstyrker utformning av den föreslagna kvalifikationströskeln i 8 kap. 13 § miljöbalken avseende vilken störning som är förbjuden, eftersom det är omöjligt att bedöma vilken störning som är tillåten respektive otillåten enligt skrivningen; *”i den mån dessa störningar inte saknar betydelse för att bibehålla populationen på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, eller för att återupprätta populationen av dessa arter till denna nivå”*. Det är ytterst oklart och odefinierat vad som ryms inom dessa begrepp och införandet skulle skapa en högst rättsosäker rättstillämpning. Såsom det konstateras i utredningen handlar det om en avvägning mellan å ena sidan orsaken till störningen och å andra sidan vilken art det är fråga om och dennes känslighet, för att avgöra om störningen är acceptabel eller inte.

---

<sup>2</sup> EU-domstolens förhandsavgörande den 4 mars 2021 i de förenade målen C 473/19 och C 474/19.

### Livsmiljödirektivet

Vattenfall stödjer utredningens förhållningssätt till eventuell påverkan på enstaka exemplar enligt 8 kap. 14 § miljöbalken, se förslagen författningskommentar till bestämmelsen. Vattenfall stödjer dock inte utredningens krav om systematisk övervakning (se vidare under nästa rubrik).

Vattenfall noterar att avsiktlighetsrekvisitet saknas i förslaget enligt 8 kap. 15 § miljöbalken. Med stöd av det utredningen anför i avsnitt 12.7.2 och lydelsen av motsvarande bestämmelse i livsmiljödirektivet, får Vattenfall förstå att det är en lexikal felskrivning i författningsförslaget men vill poängtera vikten av att avsiktlighetsrekvisitet införs i den aktuella bestämmelsen.

Vattenfall avstyrker utredningens förslag att rekvisitet "skada" byts ut mot "försämra" i 8 kap. 17 § miljöbalken. Förslaget innebär en avsevärd skärpning av en redan mycket långtgående och sträng bestämmelse, eftersom det inte krävs att en handling är avsiktlig för att träffas av förbudet i bestämmelsen avseende påverkan<sup>3</sup> på andra vilda djur än fåglars fortplantningsområden eller viloplåter. Spannet vad en försämring innebär är ett brett begrepp. Egentligen uppfyller all påverkan som leder till någon liten försämring rekvisitet att vara en försämring. Kvalifikationströskeln blir därmed för låg. "Deterioration" på engelska eller "détérioration" på franska har en allvarligare klang än försämra, snarast degenerera, vilket är en stegvis försämrandeprocess. Införs begreppet försämring bör lagstiftaren i förarbeten beskriva vilken nivå av försämring som avses träffas av förbudet.

### Övervakning av oavsiktligt dödade arter

Vattenfall avstyrker utredningens förslag avseende att den som vidtar en åtgärd eller bedriver en verksamhet är skyldig i rimlig utsträckning övervaka och till tillsynsmyndigheten rapportera oavsiktligt dödande (och fångst) av arter till följd av verksamheten eller åtgärden, enligt bestämmelsen i 8 kap. 17 a § miljöbalken. Förslaget är inte ordentligt analyserat eller proportionerligt utformat i förhållande till vinsten med den information som kan komma att återrapporteras till tillsynsmyndigheten. För det fall en prövningsmyndighet kommer fram till att en verksamhet är tillåten ur ett artskyddsperspektiv, dvs. att åtgärden inte är förbjuden, bör eller ska inte staten kräva att en verksamhetsutövare övervakar oavsiktligt dödande av arter till följd av verksamheten (för det fall inte en viss sådan kontroll ingår i ett kontrollprogram som en domstol beslutat om). Förslaget är praktiskt taget omöjligt för många verksamheter att genomföra, t.ex. vindkraftparker eller elnätsledning där verksamhet bedrivs över väldigt stort område. Idag sker ofta viss uppföljning genom föreskrivna kontrollprogram, t.ex. att följa upp hur etableringen av en vindkraftpark påverkar fågellivet.

Egenkontrollen och särskilt föreskrivna kontrollprogram är vedertagna metoder som används för att följa upp en tillståndsgiven verksamhet. Uppföljning ur artskyddssynpunkt lämpar sig bättre genom kontrollprogram, som utformas i samråd med tillsynsmyndigheter från fall till fall och baserat på om miljöprövande instans faktiskt bedömer att det är ett relevant krav för att erhålla tillståndet av någon form av tydliggjord villkorad delegation. De personella och ekonomiska resurser som förslaget kräver gör bättre nytta i annat miljö- och hållbarhetsarbete. Att kräva den typen av övervakning för samtliga tillståndsgivna verksamheter riskerar att urholka och överrida tillståndsprövningens syfte där sådana frågor normalt avgörs. Förslaget riskerar också att i onödan hämma näringslivets arbete med att avsätta betydande medel för grundforskning- och tillämpad forskning samt innovations- och teknikutvecklingsprojekt för att möta verksamheters hänsynsbehov inom artskyddsområdet.

---

<sup>3</sup> Dvs. skada/försämra och förstöra.

## Nationella fridlysningsbestämmelser

Vattenfall avstyrker med bestämdhet förslaget att införa en tredje punkt i 8 kap. 18 a § miljöbalken, vilken motsvaras av gällande 8 § artskyddsförordningen och som innebär att det ska vara förbjudet att förstöra eller försämra livsmiljöer för bl.a. kärlväxter, mossor, lavar, svampar och alger. Det är oklart hur stora livsmiljöer som behöver skyddas för att inte bryta mot en sådan fridlysningsbestämmelse.

Utredningen har inte presenterat något underlag till varför livsmiljöer för t.ex. kärlväxter, mossor, lavar, svampar och alger måste skyddas i hela Sverige. Vattenfall ser att i princip all verksamhet i Sverige då kommer att behöva dispens enligt denna bestämmelse för att kunna etablera någon form av verksamhet och är således ett rättsosäkert förslag. Vindkraftparker och elnätsgator är verksamheter som bedrivs över stora ytor och detaljinventering av området sker inför byggnation och inte inför framtagandet av ansökan. Förslaget kan därmed innebära stora negativa konsekvenser för samtliga samhällsviktiga infrastrukturprojekt och verksamheter i Sverige.

## Dispenser och kompensation

Vattenfall anser generellt att dispensmöjligheterna är för begränsade. Vattenfall avstyrker utredningens förslag att ta bort dispenssskålet i 8 kap. 21 § miljöbalken *"tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse"*<sup>4</sup>, avseende förbuden i 9-12 och 13 §§ avseende fåglar, utan att ordentligt konkretisera vad förslaget kan komma att få för praktisk betydelse och hur oönskade negativa effekter kan mitigeras.<sup>5</sup>

Genom att ta bort dispenssskålet undandras all möjlighet för många samhällsviktiga verksamheter att kunna ansöka och erhålla dispens från fridlysningsbestämmelserna som genomför fågeldirektivet – för det fall sådan dispens behövs. Varken vindkraftsverksamhet eller elnätstrafik uppfyller dispenssskålen i punkterna 3 a-f i 21 §. Fortsatt elektrifiering är essentiellt för Sverige och för att nå det svenska klimatmålet. Eventuellt kan förslaget dessutom leda till att elnätbolag inte kan uppfylla den lagstadgade anslutningsplikten.

Utredningen noterar på s. 1021-1022 i betänkandet: *"Härtill kommer att livsmiljödirektivet utgår från referensvärden som kopplar till gynnsam bevarandestatus. Så är inte fallet med fågeldirektivet. Fågelpopulationer kan variera mycket från år till år. Uppföljning och rapportering av fågelpopulationers status måste därför göras genom att jämföra trender på kort och lång sikt. Begreppet gynnsam bevarandestatus är därför inte ett användbart begrepp vad gäller fåglar."* Utredningen har utifrån detta bl.a. förslagit att punkten 2 i nuvarande 14 § *"om dispensen inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde"* ändras till punkten 2 i föreslagna 8 kap. 21 § miljöbalken *"beståndet av de berörda arterna bibehålls på en tillfredsställande nivå"*. Vattenfall

---

<sup>4</sup> Nuvarande 14 § punkten 3 c i artskyddsförordningen lyder: *av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet eller av andra tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse*. Artikel 16 1 c) i livsmiljödirektivet lyder: *Av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet, eller av andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön*. Motsvarande bestämmelse i fågeldirektivet, artikel 9 1 a), ger endast möjlighet att ge dispens med anledning av människors hälsa och säkerhet, eller av hänsyn till hänsyn till flygsäkerheten.

<sup>5</sup> Enligt fotnot 18 på s. 12 i promemorian *Förslag till förtydligande av regler om artskydd för anpassning till fågeldirektivets bestämmelser*, skriven av Advokat M. Fröberg för Svensk Vindenergi 2014-03-13, framgår: *En snävare dispensregel i detta avseende ger klart stöd för att förbudsregeln i artikel 4 i fågeldirektivet inte har lika vidsträckt tillämpningsområde som motsvarande bestämmelse i artikel 12 i art- och habitatdirektivet*.

noterar att punkterna 2 i den nuvarande samt den föreslagna bestämmelsen inte finns med i artikel 9 i fågeldirektivet.

På s. 1030 i utredningen hänvisar utredningen till skäl 10 i fågeldirektivet där det följer att undantag endast får beviljas om det säkerställs att beståndet av arten bibehålls på en tillfredställande nivå. Så som Vattenfall läser rör den punkten uteslutande jakt (jmf. artikel 9 punkt 1 c i fågeldirektivet). Även de EU-rättsliga domar utredningen hänvisar till i denna del hänför sig till artikel 9 punkt 1 c. Vattenfall anser således inte att det finns EU-rättsligt stöd att introducera kriteriet "tillfredställande nivå" som en generell förutsättning för dispens.

Utöver ovanstående, avråder Vattenfall från att ändra terminologin i detta avseende. Förslaget kommer leda till att praxis, myndigheters vägledningar, rapporter etc. kommer behöva ändras med anledning av ny terminologi.<sup>6</sup> Enligt svenska fågelforskare, som Vattenfall varit i kontakt med, är det möjligt att prata om bevarandestatus för fåglar. Dock saknas det fortfarande ett gediget arbete om vilka förutsättningar som bör gälla för enskilda fågelarter. Regeringen och berörda myndigheter bör prioritera Sveriges deltagande i initiativ som rör data och rapportskrivande gällande internationella inventeringssamarbeten över landsgränserna, jmf. arbetet som genomförts av Helcom/Ospar/ICES. Det internationella underlaget ska i större grad användas som beslutsunderlag i svensk miljöprovning. Vattenfall ingår gärna i framtida referensarbete.

Utredningen har föreslagit en ny bestämmelse om kompensation i 8 kap. 23 a § miljöbalken som reglerar att vid beslut om dispens enligt 21–23 §§ ska en bedömning alltid göras av om särskilda åtgärder enligt 16 kap. 9 § miljöbalken ska vidtas för att kompensera den försämring eller förstörelse som åtgärden eller verksamheten medför. Vattenfall stödjer att en sådan bestämmelse införs.

### Proportionalitet

Vattenfall stödjer att det införs en ventil i 8 kap. 38 § miljöbalken som ska förhindra oproportionerliga beslut efter att samtliga omständigheter har vägts in. Proportionalitetsbestämmelsen har stöd i EU-rätten och en sådan bestämmelse stärker rättssäkerheten. Vattenfall anser att det är viktigt att bestämmelsen ska kunna användas även om en dispensgrund inte föreligger enligt 21–23 §§, jmf. Mark- och miljööverdomstolens tillämpning i MÖD 2020:2 I och II; Del I (mål nr M 4793-19) och Del II (mål nr M 4244-19) avseende strandsskyddsdispens enligt 7 kap. miljöbalken. MÖD ansåg i de refererade målen att med hänsyn till den utveckling som skett i praxis ifråga om egendomsskyddet ska prövningsinstansen vid en intresseavvägning enligt 7 kap. 25 § miljöbalken beakta även andra omständigheter än de som enligt 7 kap. 18 c–d §§ kan utgöra särskilda skäl för dispens.

Att utvidga scoopet för proportionalitetsbestämmelsen i 8 kap. miljöbalken kan behövas bl.a. för att syftet med förbudsreglerna inte strider mot internationella konventioner som EU och Sverige ratificerat avseende andra viktiga frågor, men främst för att inte stoppa samhällsviktiga infrastrukturprojekt och verksamheter i Sverige när det skulle vara synnerligen oproportionerligt att hindra dessa.

---

<sup>6</sup> A a s. 12 framgår: *Enligt artskyddsförordningen anges att dispensen inte ska försvåra upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde. Motsvarande bestämmelse saknas i fågeldirektivet, men det kan anses följa av en direktivkonform tolkning att tillämpande myndigheter ska göra den typen av avvägningar även i dessa fall. I fågeldirektivet görs också en motsvarande avvägning redan i förbudsregeln på så sätt att störningar som inte är av betydelse för att uppnå syftet med direktivet är generellt undantagna från förbudet.*

### Bemyndigande för regeringen att kunna anta generella föreskrifter för vissa verksamheter

Utredningen har föreslagit en ny bestämmelse, 8 kap. 20 b § miljöbalken, om att regeringen ska bemyndigas att meddela föreskrifter om bl.a. förbud, skyddsåtgärder, begränsningar, eller andra försiktighetsmått eller föreskrifter om övervakning av *oavsiktlig* fångst eller *oavsiktligt* dödande, som ska gälla för vissa verksamhets- eller åtgärdstyper i syfte att genomföra de föreslagna fridlysningsreglerna i 8 kap. miljöbalken. För det fall föreskrifterna träffar *en befintlig eller planerad verksamhet* ska sådana föreskrifter ha giltighet framför beslut av individuell karaktär, t.ex. ett miljötillstånd. Utredningen tar i konsekvensbedömningen upp exemplen att problem kan uppstå om arter flyttar in i verksamhet som redan omfattas av tillstånd, exempelvis om berguvar börja häcka i bergtäkter eller att vattenverksamheter kan påverka fridlysta arter, t.ex. kan fridlysta musslor och snäckor påverkas av rensning av befintliga dammar eller liknande.

Vattenfall avstyrker med bestämdhet förslaget. En grundprincip i den svenska miljölagstiftningen är att lagakraftvunna miljötillstånd gäller mot alla (se 24 kap. 1 § miljöbalken). En verksamhetsutövare ska när denne erhållit ett lagakraftvunnet tillstånd kunna rätta sig efter detta och utifrån tillståndet göra investeringar i sin verksamhet. Genom att omfatta *oavsiktlig* fångst och dödande innebär förslaget ett bemyndigande att meddela föreskrifter som är väsentligen mer långtgående än det skydd som följer av lagstiftningen, vilket får sägas vara anmärkningsvärt i sig. Det är också svårt, exemplen till trots, att förstå vilken typ av verksamheter och begränsningar som skulle kunna bli aktuella för dylika föreskrifter. Förslaget har inte konsekvensutretts i tillräcklig utsträckning. I ett värsta tänkbart fall kan samhällsnyttiga verksamheter, som kommit till stånd genom stora investeringar, behöva avsluta sin verksamhet för det fall stränga bestämmelser införs.

I dagsläget finns en möjlighet till omprövning enligt 24 kap. 5 § 6 p. miljöbalken om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt. I 24 kap. 3 § miljöbalken finns även en bestämmelse om möjlighet till återkallelse av tillstånd. Utredningen har inte presenterat tydliga skäl till varför omprövningsinstitutet alternativt återkallelseinstitutet inte är tillräckligt i det aktuella avseendet.

### **Livsmiljöunderlag**

Vattenfall avstyrker med bestämdhet utredningens förslag i 8 kap. 7-8 §§ miljöbalken samt 74-77 §§ artskyddsförordningen om att varje länsstyrelse ska ta fram och besluta om att anta livsmiljöunderlag för länet. Förslaget får anses gå utöver vad EU-rätten kräver. Det är dessutom ett rättsosäkert förslag som inte utretts eller analyserats tillräckligt. Genom förslaget ska alla kända förhållanden vad avser arter, livsmiljöer och biologisk mångfald karteras och dokumenteras. Förslaget får mer eller mindre anses innebära att hela Sverige ska utredas på samma sätt som områden som utses till naturreservat. Dessutom ska underlaget kunna användas för att utse nya biotopskyddsområden. Särskilt anmärkningsvärt är "name-and-shame"-förslaget att underlagen ska innehålla "en redogörelse för vilka befintliga verksamheter som man vet utgör eller kommer att utgöra ett hot mot dessa arter inom länet samt hur dessa påverkar arterna".

Vattenfall ser en avsevärd risk att livsmiljöunderlagen kommer tillmätas stor betydelse, även i fall då de vilar på ett begränsat kunskapsunderlag. Det innebär att en verksamhetsutövare kan komma att behöva lägga mycket tid och resurser på att påvisa brister eller felaktigheter i underlaget när detta åberopas som underlag vid exempelvis tillståndsprövning. Vattenfall ser en risk att mycket stora områden i Sverige kommer "klassificeras" som skyddsvärda i livsmiljöunderlagen. För en aktör som Vattenfall som bedriver verksamhet på många platser i



hela Sverige skulle det innebära ett betydande arbete att delta i processen för framtagande av livsmiljöunderlag.

Vattenfall vill också påpeka att det är synnerligen oklart vad utredningen menar ska utvecklas i livsmiljöunderlag rörande territorialhavet, men även i svenska ekonomiska zonen för marina havsmiljöer. Att utveckla den typen av inventeringsunderlag med rimlig kvalitet för de stora marina havsmiljöområdena runt den svenska kusten och inkludera bentiska arter, marina däggdjur, fisk, sjöfågel o.s.v. ställer mycket stora ekonomiska och kompetensmässiga krav på länsstyrelserna. Inventering av marina samt migrerande fågelarter måste ske genom internationellt samarbete. Utifrån Vattenfalls erfarenhet behöver Sveriges inventeringar av sjöfågel framför allt förbättras på nationell nivå snarare än via länsstyrelserna. Vattenfall anser därför att det inte är lämpligt att livsmiljöunderlag ska omfatta marin havsmiljö.

### **Inrättande av nytt biotopskyddsområde**

Vattenfall är starkt emot utredningens förslag enligt 8 c § förordningen (1998:1252) om områdesskydd om att inrätta en ny sorts biotopskyddsområde för livsmiljöer som är värdefull för biologisk mångfald. Skyddsformerna naturreservat och naturvårdsavtal ska enligt utredningen kompletteras med minst fem hektar stora biotopskyddsområden för livsmiljöer. Vid beslut om att bilda naturreservat så tas hänsyn till pågående verksamhet både vid beslutet att bilda ett nytt naturreservat och i reservatsföreskrifterna. Inga skötselplaner tas fram för biotopskyddsområden. Biotopskyddsområden är inte, enligt Vattenfall, en flexibel skyddsform som tar hänsyn till avvägningar mellan olika intressen utan innebär en s.k. död hand över området. Detta förslag går stick i stäv med flera initiativ, exempelvis Naturvårdsverket och Energimyndigheten gemensamma nationella strategi för en hållbar vindkraftsutbyggnad<sup>7</sup>. Det är idag brist på områden där det är t.ex. möjligt att etablera vindkraft. Dessutom tillkommer fler och fler naturreservat. Att bygga en grön infrastruktur för bevarande av biologisk mångfald och viktiga ekosystemtjänster är en del i länsstyrelsens uppdrag och länsstyrelserna utvecklar, samordnar och genomför regionala handlingsplaner för detta ändamål. Mer än 50 procent av Sveriges yta är utpekad som riksintresseområden enligt 3 och 4 kap. miljöbalken och dessa intressen bevakas av separata sektorsmyndigheter.

### **Artdatabanken och annan information**

Vattenfall välkomnar förslaget att Statskontoret ska uppdraget att utreda SLU Artdatabankens huvudmannaskap, formella myndighetsroll och funktion som kunskapscentrum för arter och biologisk mångfald.

SLU Artdatabanken tillhandahåller flera webbtjänster med information om arter, bland tjänsten Artportalen. Vattenfall anser att det är viktigt med en ökad kvalitetssäkring av information i Artportalen samt att Artportalen har en egen integritet. En länsstyrelserapport<sup>8</sup> pekar också på behovet av kvalitetssäkring och ökad integritet för Artportalen.

Vattenfall stödjer utredningens förslag i kapitel 10.5 att Naturvårdsverket i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten samt SLU Artdatabanken ska få i uppdrag att ta fram tydlig och samlad information om samtliga fridlysta arter etc. Vattenfall anser dock att sammanställningarna bör remitteras till en större krets för verifiering innan information slås fast.

---

<sup>7</sup> Nationell vindkraftsstrategi, hållbar vindkraft - Naturvårdsverket (naturvardsverket.se)

<sup>8</sup> 2012:24 Kvalitetssäkring av data i artportalen | Länsstyrelsen Jönköping (lansstyrelsen.se)

## Övrigt

Sammantaget ser Vattenfall en stor risk att förslagen i utredningens betänkande gör det mycket svårt för en fortsatt elektrifiering av samhället och att på så sätt nå klimatmålet. Klimatförändringarnas påverkan på biodiversiteten är allvarliga, vilket i sin tur gör det svårt att nå mål för biologisk mångfald. Den frågan har inte utredningen hanterat i tillräcklig omfattning. Vi vill också påpeka att ytanspråken ökar om sämre vindlägen måste nyttjas eller om elnätet måste dras längre sträckor vilket kan leda till suboptimeringar.

Flera av förslagen går också gå stick i stäv mot regeringens övriga ambitioner om en modernare, effektivare och rättssäkrare miljöprövning.

Vattenfall föreslår att Sverige på internationell och EU-nivå initierar en dialog om fler undantag för viss påverkan på den biologiska mångfalden för att inte försena eller fördröja arbetet med klimatfrågorna. Förändrings- och påverkansarbetet måste göras på EU-rättslig nivå eftersom en medlemsstat inte har möjlighet att självmant göra extensiva tolkningar av undantagsbestämmelser inom EU-rätten.

Avslutningsvis vill Vattenfall understryka att arbetet för biologisk mångfald är en mycket viktig fråga, som behöver gå i takt med klimatarbetet. Vattenfall gör stora investeringar i forskning kopplat till biologisk mångfald, främst inom vindkraft och vattenkraft, för att öka kunskapen och bedriva vår verksamhet med minsta möjliga påverkan. Några svenska exempel är:

- den metodhandbok som utredningen nämner. Vi testar också nya tekniska system för att minska risken för kollision med rovfåglar, samt tillämpar tekniska åtgärder för att minska påverkan på tumlare vid byggnation av vindkraftverk. Vattenfall genomför alltid utförliga studier samt anpassningar av våra vindkraftsprojekt för att minimera miljöpåverkan.
- åtgärder för att minska påverkan från vattenkraften, bl. a. tester i vårt laboratorium i Älvkarleby för att hitta tekniska lösningar som maximerar både elproduktion och skydd av biologisk mångfald, samt att nyttja AI genom att programmera smarta självlärande algoritmer för att förbättra fiskvandringen i vattendrag.
- kraftledningsgator som hyser många av de arter som trivs i jordbrukslandskapet. Vattenfall har m.h.a. fältinventeringar tagit fram anpassade skötselplaner för områden med höga naturvärden för att stärka dessa värden ytterligare.

Med vänlig hälsning

Vattenfall AB



Anja Alemdar  
Chef Public & Regulatory Affairs Sweden