



Stockholm den 22 oktober 2025

Er ref/dnr: KN2025/01529

Vårt dnr: 2025/0104

Klimat- och näringslivsdepartementet
Naturmiljöenheten

kn.remissvar@regeringskansliet.se

kn.nm@regeringskansliet.se

Naturskyddsföreningens yttrande över Klimat- och näringslivsdepartementets promemoria "Skyddet genom nationell fridlysning anpassas till arternas skyddsbehov och andra angelägna intressen"

Sammanfattande synpunkter

- Krisen för den biologiska mångfalden är akut och måste tas på allvar. Detta kräver förstärkning, inte försvagning av skyddet för arter. De remitterade förordningsändringarna kommer att medföra att flera av de arter som är i behov av fridlysning för att skyddas från att minska i antal, kommer att bli av med det skydd som den nationella fridlysningen idag ger. Arternas bevarandestatus riskerar därmed att försämrats varvid utarmningen av den biologiska mångfalden i Sverige ökar.
- En av de främsta anledningarna till att arter minskar i antal och blir rödlistade är olika former av exploatering, framför allt skogsbruk. De nya förslagen skyddar vissa arter mot insamling av exemplar men inte i tillräcklig utsträckning mot skogsbruk, jordbruk och annan exploatering, som exempelvis nya gruvor, fabriker och vägar. Det är arternas livsmiljöer som främst behöver skydd, vilket inte blir fallet med de nya förslagen, förutom för akut hotade arter. För skogslevande arter, vars existens är beroende av kontinuerliga strukturer och sammanhängande biotoper, innebär förslaget att många arter riskerar att minska ytterligare innan skyddsåtgärder aktiveras.
- Förslagen innehåller omfattande möjligheter till undantag från fridlysningen, vilket medför att de nya reglerna om nationell fridlysning riskerar att bli verkningslösa. Undantagen gäller framför allt skogsbruk och jordbruk, det vill säga de verksamheter som idag har störst negativ påverkan på landskapet och arternas livsmiljöer. Något som tydligt speglas i rödlistan.
- Ett av syftena med att revidera artskyddet är att få en tydligare lagstiftning som är mer överblickbar och förutsägbar. Detta uppnås tyvärr inte med förslagen i promemorian. Ett sätt att göra lagstiftningen tydligare vore att införa alla artskyddsbestämmelser i ett och samma kapitel i miljöbalken och att inte konstruera lagstiftningen så att den är uppbyggd på undantag på undantag. Detta leder till osäkerhet för både markägare och myndigheter, samtidigt som skyddet för arter försvagas.



- Naturskyddsföreningen anser att en arts klassning i rödlistan inte ensam kan ligga till grund för beslut om fridlysning. Rödlistan speglar arters status vid en viss tidpunkt, men kan missa snabba populationsminskningar, regionala hot eller arter vars livsmiljöer är på väg att försvinna. För att säkerställa långsiktigt bevarande krävs en kombination av rödlistestatus, ekologisk kunskap om livsmiljöer och förebyggande skyddsåtgärder.

Specifika synpunkter

Förslagen i 3.1) De nationella fridlysningsbestämmelserna behöver ändras och möjliggöra ett mer anpassat skydd

Naturskyddsföreningen avstyrker bestämt förslaget att huvudsakligen arter som är akut och starkt hotade ska skyddas genom fridlysning.

Naturskyddsföreningen avstyrker förslaget att endast utgå från arternas kategorisering i den svenska rödlistan som grund för fridlysning.

Ett av syftena med att ändra bestämmelserna för nationell fridlysning är att anpassa fridlysningen till djur- och växtarternas skyddsbehov. Naturskyddsföreningen vill betona att i stort sett alla arter som är rödlistade eller som har visat på en nedåtgående populationstrend har ett skyddsbehov och bör kunna fridlysas. Föreningen anser att befintlig nationell fridlysning av alla orkidéer, kräldjur och groddjur är motiverad och funktionell och därmed bör kvarstå intakt.

Föreningen anser att det är bra att arternas status i den svenska rödlistan ska väga tungt vid bedömningen av arternas skyddsbehov, eftersom rödlistan är ett mycket viktigt underlag för att bedöma arters skyddsbehov. Samtidigt anser Naturskyddsföreningen att en arts klassning i rödlistan inte ensam kan ligga till grund för beslut om fridlysning. Rödlistans kriterier fokuserar på förändringar som nyligen skett, sker just nu, eller förväntas ske. Listan uppdateras bara vart femte år och kriterierna för rödlistning i de högre rödlistekategorierna (VU-CR) på grundval av pågående populationsminskning baseras endast på utvecklingen under de senaste tio åren. Detta innebär att arter som minskar snabbt men ännu inte rödlistats samt arter som gått kraftigt tillbaka längre tillbaka i tiden men vars population stabiliserats på en låg nivå (och som därmed inte längre klassas som hotade) inte fångas upp. Rödlistan tar heller inte hänsyn till drivkrafterna bakom en arts minskning. Även arter vars populationer bedöms vara sårbara till följd av en långsam reproduktion, komplex livscykel eller snäv ekologisk nisch och därmed uppvisar större känslighet för störning bör kunna fridlysas även om de inte är rödlistade. Självklart ska även arter som Sverige ska skydda enligt internationella överenskommelser omfattas av den nationella fridlysningen oavsett deras status på rödlistan.

Om endast de mest hotade arterna skyddas riskerar fridlysningen som skyddsinstrument att bli reaktiv. Om exempelvis en art som är starkt hotad genomgår en försämring under de drygt sju år det tar för Naturvårdsverket att revidera listan riskerar arten att falla till akut hotnivå och bli mycket svår att rädda – eller till och med gå förlorad. Naturskyddsföreningen menar därmed att fridlysningen behöver omfatta, och faktiskt skydda, även arter som är sårbara och nära hotade. Förslaget tar inte hänsyn till att små, upprepade undantag kan få mycket stora



konsekvenser på landskapsnivå. För rödlistade skogslevande arter med begränsad spridningsförmåga kan varje förlust av habitat förstärka risken för permanent populationsnedgång. Den kumulativa effekten av undantag måste beaktas för att inte riskera en gradvis med irreversibel utarmning.

Arter som exempelvis knärot, bombmurkla med flera skogslevande arter kommer att förlora det skydd som fridlysningen idag medför. För skogar där dessa arter förekommer blir det således fritt fram att kalavverka utan hänsyn till dem. Detta innebär stora risker för att populationerna minskar, och lokala populationsförluster förbises. När små och isolerade populationer försvinner försvåras återkolonisering kraftigt. Denna typ av fragmentering är ett av de största långsiktiga hoten mot biologisk mångfald i skogslandskapet. Om dessa arters livsmiljöer försvinner i snabb takt riskerar arterna att få en sämre status år för år. Statusen för knärot har exempelvis under de senaste 20 åren försämrats från livskraftig, till nära hotad till sårbar. Knärot är en art som missgynnas kraftigt av modernt skogsbruk.¹

Inte alla arter som omfattas av åtgärdsprogram är klassade som starkt eller akut hotade men har ändå bedömts vara så pass utsatta att särskilda åtgärdsprogram är nödvändiga för att förhindra fortsatt tillbakagång. För dessa arter är ett starkt skydd mot exploatering genom fridlysning helt avgörande. Om fridlysningen urholkas genom omfattande undantag riskerar åtgärdsprogrammets syfte att gå helt förlorat. Områdesskydd kan vara ett viktigt komplement, men eftersom åtgärdsarter kan förekomma spritt i landskapet och inte alltid inom skyddade områden behövs ett grundläggande och generellt skydd som gäller oavsett var arten påträffas. Ett av syftena med att revidera reglerna för nationell fridlysning är att få en tydligare lagstiftning och öka förutsägbarheten. Detta uppnås tyvärr inte med förslagen i promemorian. Ett sätt att göra lagstiftningen tydligare vore att införa alla artskyddsbestämmelser i ett och samma kapitel i miljöbalken, exempelvis kapitel 8 miljöbalken, och att inte konstruera lagstiftningen så att den är uppbyggd på undantag på undantag. Ett sådant förslag presenterades i utredningen *Skydd av arter - vårt gemensamma ansvar* (SOU 2021:51) och tillstyrkes av Naturskyddsföreningen.

Vidare anser föreningen att undantagens konstruktion och omfattning är otydlig och alltför omfattande, se mer under bland annat avsnitt 3.6.

Förslaget i 3.2) De nationella förbudsbestämmelserna för djur anpassas efter skyddsbehovet

Naturskyddsföreningen tillstyrker att förbuden för nationellt fridlysta djur kompletteras med förbud mot åtgärder som försämrar djurens livsmiljöer samt ett förbud mot att i övrigt störa djuren. Föreningen vill dock betona att detta får liten konsekvens i realiteten eftersom det rör sig om ett fåtal akut hotade arter som inte redan är skyddade genom EU:s lagstiftning eller genom områdesskydd.

Förslagen till den nya fridlysningsbestämmelsen regleras i 5 a § artskyddsförordningen.

¹ [knärot-Artfakta från SLU Artdatabanken](#)



Naturskyddsföreningen avstyrker att omfattningen av livsmiljöskydd och störa-förbud endast ska gälla för starkt hotade och akut hotade arter. Föreningen menar att ett stort antal arter, utöver de starkt och akut hotade, har behov av såväl livsmiljöskydd som förbud mot att störa arten. För att fridlysningsbestämmelserna ska bidra till att bevara hotade djurarter krävs att de arter som omfattas av bestämmelserna också är de arter som idag är *hotade eller riskerar att bli hotade* till följd av markanvändningen, alltså inte bara de mest akut hotade arterna. För att fridlysningen ska kunna göra någon skillnad i syfte att bevara den biologiska mångfalden är det viktigt att skydda fler arter än endast de mest akut hotade. För de mest akut hotade arterna kan det redan vara för sent.

Förbudet att störa djur är kopplat till att störning måste antas ha betydelse för den berörda artens bestånd. Naturskyddsföreningen befarar att denna tröskel gör att förbudet att störa akut och starkt hotade djur inte kommer att få något större genomslag. Naturskyddsföreningen förordar att förbudet att störa akut och starkt hotade arter inte ska kopplas till denna tröskel. All störning av akut och starkt hotade djur bör vara förbjuden.

Förslagen i 3.3) Alla slags djur som behöver ett nationellt skydd ska kunna fridlysas nationellt

Naturskyddsföreningen tillstyrker förslaget att det ska vara möjligt att fridlysa alla djur och inte endast kräddjur, groddjur och ryggradslösa djur samt att fridlysningen gäller alla djurens levnadsstadier. Detta föreslås regleras genom en ändring i 5 a och 6 §§ artskyddsförordningen.

Förbuden i 6 § artskyddsförordningen föreslås gälla arter som omfattas av skyddskategori SK2, det vill säga arten kräver skydd eftersom den riskerar att utsättas för åtgärder som är riktade mot exemplar av arten. Regleringen är således ett samlarförbud. Naturskyddsföreningen anser att det är viktigt att kunna förbjuda insamling, men vill samtidigt framhålla att insamling av organismer för artbestämning och taxonomisk forskning är av avgörande betydelse för att kunskapsförsörja naturvårdsarbetet. Det är därför viktigt att säkerställa att mer breda dispenser för insamling kan lämnas för projekt eller organisationer där samling krävs för dessa ändamål och där en god insamlingsetik kan säkerställas.

Förslagen i 3.4) Undantag för jakt och fiske

Naturskyddsföreningens ståndpunkt är att det inte bör vara tillåtet att jaga eller fiska arter som är så skyddsvärda att de behöver fridlysas.

Angående förslagens utformning förefaller det som en dubbelreglering att lägga till undantaget för jakt under respektive bestämmelse i 4 och 4 a §§ artskyddsförordningen samt en ny bestämmelse om undantag för jakt och fiske i 6 a § artskyddsförordningen.

Förslagen i 3.5) Den nationella fridlysningen av växter bör även fortsättningsvis kunna anpassas utifrån skyddsbehovet

Naturskyddsföreningen har inget emot differentieringen av skyddsnivån i 8 och 9 §§ artskyddsförordningen. Det föreningen invänder emot är de omfattande undantagen som gör att skyddet av växter och svampar i princip blir obefintligt. Fridlysningen gäller enbart för plockning och insamling inte för skogsbruk, jordbruk och annan exploatering.

Föreningen skriver mer om invändningarna mot undantagen under avsnitt 3.6.

Det är inte heller tydligt hur skyddet enligt 8 § artskyddsförordningen av akut och starkt hotade kärlväxter, mossor, lavar, svampar och alger ska förhålla sig till Klinthagenkriteriet. För arter som skyddas enligt 8 § gäller, enligt motivtexten, alltså att i fråga om verksamheter där syftet uppenbart är ett annat än att ta bort eller skada fridlysta växter, krävs en risk för påverkan på den skyddade artens bevarandestatus i området för att utlösa förbudet i 8 § (det så kallade Klinthagenkriteriet).

Naturskyddsföreningen anser att det finns en överhängande risk att det görs en bedömning att just den aktuella verksamheten eller åtgärden inte riskerar att orsaka en sådan påverkan att förbudet aktualiseras. Naturskyddsföreningen anser att det kan få allvarliga konsekvenser för akut och starkt hotade arter om Klinthagenkriteriet ska användas som en tröskel för att förbudet i 8 § artskyddsförordningen ska aktualiseras. Naturskyddsföreningen anser därför att regeringen behöver förtydliga att för akut och starkt hotade arter, skyddskategori SK1.AH och SK1, gäller förbudet direkt. För dessa arter ska det, med stöd av försiktighetsprincipen, finnas en presumtion för att en åtgärd som gräver upp eller på annat sätt skadar arten riskerar att påverka den skyddade artens bevarandestatus i området.

Det är också svårt, för att inte säga omöjligt, att beakta kumulativa effekter vid en tillämpning av Klinthagenkriteriet. Även detta talar emot att använda denna tröskel för att fridlysningen ska aktualiseras.

3.6 Utökade undantag från de nationella fridlysningsbestämmelserna

Förslagen i 3.6.1 Inte mer långtgående förbud än nödvändigt

Naturskyddsföreningen delar inte regeringens bedömning att utökade möjligheter till undantag från fridlysningen behöver införas i regelverket. Den föreslagna regleringen med omfattande undantag på undantag och utökade dispensmöjligheter riskerar att göra att fridlysningen av djur, växter och svampar förlorar sitt syfte att bevara och återupprätta den biologiska mångfalden i Sverige.

Naturskyddsföreningen avstyrker därför förslagen.

Undantaget innebär sammanfattningsvis att starkt och akut hotade arter är skyddade mot verksamheter som inte har till syfte att orsaka sådan påverkan som omfattas av förbuden (exempelvis exploateringar och skogsbruk, jordbruk). Endast akut hotade arter skyddas mot pågående markanvändning, medan starkt hotade arter skyddas upp till avsevärt försvårande av berörd del av fastigheten, det vill säga intrångsbegränsningen. Dessutom gäller Klinthagenkriteriet för att förbuden i fridlysningsbestämmelserna 6, 8 och 9 §§ artskyddsförordningen över huvudet taget ska aktualiseras. Till detta föreslås också en ny

dispensgrund. Detta skulle skapa en rättslig konstruktion där stora delar av arternas livsmiljöer kan utplånas utan att förbudet träder i kraft.

Regeringen anser att det inte är tillfredsställande att förbuden tillämpas lika för verksamheter som är riktade mot exemplar av arterna, det vill säga insamling och plockning, och verksamheter som inte har till syfte att skada dessa arter.

Här vill Naturskyddsföreningen poängtera att syftet med verksamheten inte är det viktiga utan vad verksamheten får för effekt för arterna och dessas livsmiljöer. En av de största anledningarna till att arter minskar i antal och blir rödlistade är exploatering, framför allt skogsbruk. Omkring 1400 rödlistade arter påverkas av skogsavverkning.² För skogliga arter har det gjorts bedömningar över vilka som löper stor risk att dö ut under dagens trakthyggesbruk.³ Av 999 hotade skogslevande arter är åtminstone 394 arter hotade på grund av trakthyggesbruk.

Regeringen uppger vidare att fridlysningen bör säkerställa ett effektivt och ändamålsenligt skydd av hotade arter samtidigt som inskränkningarna i verksamheter inte får gå längre än vad som är proportionerligt.

Naturskyddsföreningen menar att förslagen med omfattande undantag för skogsbruk och jordbruk och annan exploatering skulle medföra att fridlysningen inte åstadkommer ett effektivt och ändamålsenligt skydd. Tvärtom riskerar förslagen om undantag att undergräva fridlysningens förebyggande syfte, vilket är centralt för ett långsiktigt bevarande.

Förslagen i 3.6.2) Undantag för verksamheter och åtgärder som inte syftar till att skada eller störa fridlysta arter

Regeringen föreslår att det i 9 a § artskyddsförordningen ska införas ett undantag så att förbuden inte ska gälla om det är uppenbart i det enskilda fallet att syftet inte är att orsaka en sådan påverkan som omfattas av förbuden. Jord- och skogsbruksåtgärder ska presumeras uppenbart inte ha till syfte att orsaka sådan påverkan.

Naturskyddsföreningen avstyrker förslaget.

Ett generellt undantag för alla verksamheter som inte har till syfte att döda och skada fridlysta arter är mycket omfattande. Naturskyddsföreningen befarar att det kommer att argumenteras för att, i princip all exploatering i skog och mark, inte har till syfte att aktualisera förbuden, varvid undantagen blir tillämpliga. En sådan tolkning innebär betydande risker för arternas bevarandestatus. Det finns också risker att nationellt fridlysta arter inte ens tas upp i naturvärdesinventeringar, artinventeringar och miljökonsekvensbeskrivningar i samband med exploatering eftersom verksamheten inte har till syfte att döda och förstöra dessa arter.

² Naturvårdsverket: [Läget för biologisk mångfald i Sverige](#)

³ Skogliga arter som hotas av modernt skogsbruk, sammanställning av nationellt och regionalt hotade och utgångna skogliga arter, Elisabet Ottosson.

Detta skulle kunna leda till att viktiga livsmiljöer förstörs utan att någon myndighetskontroll eller skyddsåtgärd sker.

Om ett sådant undantag ändå införs gör Naturskyddsföreningen gällande att uppenbarhetsrekvisitet behöver kopplas till att skyddsåtgärder och försiktighetsmått i enlighet med bästa möjliga teknik har vidtagits. Endast om verksamheten, trots erforderliga skyddsåtgärder orsakar skada som omfattas av förbuden, kan det betraktas som att syftet är ett annat att orsaka skada.

Det föreslås också ett generellt undantag för skogsbruk och jordbruk.

EU-domstolen har i flera domar⁴ konstaterat att även verksamheter där syftet inte är att skada eller döda skyddade arter omfattas av förbuden, och att skogsbruk är en sådan verksamhet som typiskt sätt omfattas av förbuden. Detta trots att syftet med skogsbruket inte är att döda arter, förstöra deras bon och ägg och att störa arter eller förstöra livsmiljöer och växter, så är detta en följd av verksamheten och därmed en accepterad konsekvens.

Eftersom EU-domstolen har konstaterat att skogsbruk är en sådan avsiktlig handling som omfattas av förbuden blir det märkligt och ologiskt att för den nationella fridlysningen reglera att skogsbruk (och jordbruk) presumeras uppenbart inte ha till syfte att orsaka sådan påverkan som omfattas av förbuden.

Naturskyddsföreningen gör gällande att fridlysningen blir verkningslös om förbuden inte omfattar skogsbruk, jordbruk och annan exploatering.

Ett generellt undantag, från förbuden som fridlysningen medför, för två sektorer inom de areella näringarna riskerar också att snedvrida konkurrensen för övriga sektorer som ingår i de areella näringarna, det vill säga fiske och rennärning.

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

Regeringen föreslår att det ska införas ett undantag i 9 b § artskyddsförordningen som innebär att fridlysningen inte ska gälla när pågående markanvändning avsevärt försvåras. Undantaget ska dock inte gälla förbud i 5 a och 8 §§ artskyddsförordningen för akut hotade arter.

Naturskyddsföreningen avstyrker förslaget.

Högsta domstolen konstaterade i NJA 2023 s. 291 (Tjäderspelet i Malsättra) att inskränkningar i markanvändning till följd av artskyddsförordningen inte omfattas av den grundlagsskyddade rätten till ersättning. HD uttalar att markägare normalt inte har rätt till ersättning från staten till följd av begränsningar i markanvändningen som följer av artskyddet. Det kan dock, enligt allmänna rättsprinciper, finnas en sådan rätt om speciella omständigheter råder och det inte är rimligt att markägaren ska ta de ekonomiska konsekvenserna. Rätten till ersättning

⁴ Białowieska C-441/17, Skydda skogen C-473/19 och C-474/19 och Voore Mets C-784/23.

förutsätter då att begränsningen ska ha varit mycket betungande för den enskilda och att markägaren har begärt men nekats dispens enligt artskyddsförordningen.

Naturskyddsföreningen menar att Högsta domstolens avgörande medför att den praxis som Mark- och miljööverdomstolen etablerade i och med MÖD 2014:7 (bombmurklemålet) är obsolet.⁵ Trots detta väljer regeringen att, i strid mot Högsta domstolens vägledande avgörande, införa ett undantag som begränsar förbuden i förhållande till pågående markanvändning.

Mark- och miljööverdomstolen förordade i bombmurklemålet att förbudens räckvidd gentemot pågående markanvändning borde regleras som en dispensgrund eftersom en sådan ordning skulle ge utrymme att initiera områdesskydd för att skydda arten och möjlighet att utforma dispensen på ett sådant sätt att fridlysningsbestämmelserna upprätthålls så långt som möjligt. Trots detta föreslår regeringen i stället en generell dispens för pågående markanvändning. Regeringen gör bedömningen att Skogsstyrelsen inom ramen för sitt tillsynsansvar och prövning av åtgärder enligt anmälan ska kunna ta ställning till markägarens bedömning av vilken hänsyn som krävs till nationellt skyddade arter och var gränsen går för ett avsevärt försvårande av pågående markanvändning.

Naturskyddsföreningen anser att denna bedömning inte är förankrad i hur Skogsstyrelsens tillsyn och handläggning av anmälningsärenden fungerar i realiteten. Skogsstyrelsen uppger själva att myndighetens tillsyn inte fungerar vad gäller att skydda skogar med höga naturvärden.

Av Skogsstyrelsens rapport *Levande skogar 2023*, som är en fördjupad utvärdering av miljö kvalitetsmålet *Levande skogar*, framgår att några av de viktigaste problemen att lösa för att nå målet *Levande skogar* är bristen på viktiga livsmiljöer i skogslandskapet, att flera typer av livsmiljöer minskar och blir alltmer fragmenterade och att många skogslevande arter lider av att det är ogynnsam status eller negativ utveckling. I rapporten framförs också att det avverkas skogar med höga naturvärden i en omfattning som betydligt försvårar uppfyllelsen av miljömålen och möjligheterna att bevara biologisk mångfald i Sverige. Samtidigt visar rapportens analys av befintliga legala styrmedel att skogar med mycket höga naturvärden kan ha ett relativt starkt skydd om befintlig lagstiftning tillämpas i större utsträckning. Skogsstyrelsen lyfter själva uppfattningen om att det inte ges utrymme från politiken att tillämpa de juridiska möjligheter som finns inom ramen för befintlig lagstiftning, vilket innebär att skogar med höga naturvärden fortsätter att avverkas.

Det rapporten visar – vilket har varit tydligt länge – är en bristande tillämpning av miljöskydd vid avverkningar, däribland artskyddsförordningen. Att då ge Skogsstyrelsen ytterligare uppgifter att ta ställning till markägarens bedömning av vilken hänsyn som krävs till nationellt skyddade arter och var gränsen går för ett avsevärt försvårande av pågående markanvändning riskerar att leda till att tillräcklig hänsyn inte tas.

Skogsstyrelsens system med endast automatgranskning av drygt 30 000 avverkningsanmälningar per år kommer inte kunna hantera bedömningen av om gränsen för

⁵ Att Mark- och miljööverdomstolens avgörande i bombmurkledomen är obsolet bekräftas även av domstolen i efterföljande mål nr M 11526-22.



avsevärt försvårande av pågående markanvändning till följd av hänsyn till starkt hotade arter har gjorts på rätt sätt av markägaren. Naturskyddsföreningen har ett flertal exempel på hur den automatiska granskningen missar att ta hänsyn till bland annat skyddade arter.⁶

Utöver de stora brister som finns i Skogsstyrelsens tillsyn vill Naturskyddsföreningen framhålla att det saknas kunskap om förekomster av livsmiljöer för rödlistade arter och skyddade arter. För att säkerställa att skogsbruket och annan exploatering inte leder till irreversibel skada på dessa arter krävs att deras livsmiljöer kartläggs.

Förslaget i 3.6.4) Möjlighet till dispens från förbuden i den nya nationella fridlysningsbestämmelsen för djur

Naturskyddsföreningen tillstyrker förslaget.

Förslaget är en lagteknisk följd av den nya bestämmelsen i 5 a § artskyddsförordningen.

Förslagen i 3.6.5) Ny möjlighet till dispens för verksamheter och åtgärder av ett allt överskuggande allmänintresse

En ny dispensgrund föreslås i 15 § artskyddsförordningen för verksamheter av ett allt överskuggande allmänintresse. En sådan dispens ska förenas med skyldigheter att vidta kompensationsåtgärder. Om det rör sig om ett sådant överskuggande allmänintresse kan dispens ges trots att åtgärden försvårar upprätthållande av gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd.

Naturskyddsföreningen tillstyrker den nya dispensgrunden förutsatt att den också förenas med krav på kompensationsåtgärder och att möjligheterna till undantag begränsas.

För det fall möjligheterna till undantag genomförs lika extensivt som i förslaget avstyrker Naturskyddsföreningen att en ny dispensgrund införs.

Regeringen har valt samma formulering på undantaget som den EU-rättsliga dispensgrunden som härrör från art- och habitatdirektivet.

Naturskyddsföreningen anser därför att det är viktigt att även den EU-rättsliga praxisen angående den restriktiva tillämpningen av undantag och i vilka få undantagssituationer ur allmänt i intresse som dispens kan ges måste vara vägledande även för tillämpningen av den nya dispensgrunden för nationellt fridlysta arter i 15 § artskyddsförordningen.

⁶ Naturskyddsföreningen har gjort en anmälan till EU-kommissionen med anledning av Sveriges bristande tillämpning och genomförande av naturvårdsdirektiven där en av grunderna är den otillräckliga automatgranskningen. Naturskyddsföreningen har också överklagat en 40-tal ärenden till mark- och miljödomstol till följd av den bristande automatiska granskningen.



Regeringen föreslår så omfattande möjligheter till undantag att ny dispensgrund förefaller överflödigt. Endast om inte alla undantagsmöjligheter genomförs kan Naturskyddsföreningen se att det finns ett syfte med en ny dispensgrund.

Förslagen i 4.) Regelbunden översyn av nationellt fridlysta djur- och växtarter

Naturvårdsverket ska minst vart sjunde år se över vilka djur och växter som är nationellt fridlysta och omfattningen av fridlysningen. Naturvårdsverket ska vid behov föreslå ändringar av bilaga 2 artskyddsförordningen. Resultaten av översynen ska redovisas till regeringen.

Naturskyddsföreningen tillstyrker förslaget, förutsatt att organismgruppen svampar ingår i översynen.

I 15 a § artskyddsförordningen ingår svampar men i motivtexten utelämnas organismgruppen. Naturskyddsföreningen förutsätter att organismgruppen svampar ingår i förslaget. Skogslevande svampar och lavar är gravt underrepresenterade bland de nationellt fridlysta arterna. I Sverige finns runt 5000 storsvampar och av dessa har rödlistningsstatus bedömts för 4100 arter. Var femte av dessa bedöms uppfylla IUCN:s kriterier för att bli rödlistade. Den främsta anledningen till att svampar rödlistas är på grund av minskat habitat i skogen, främst på grund av skogsbruk.⁷ Svampar omfattas inte av skyddet i art- och habitatdirektivet. Det är därför av yttersta vikt att ett större antal svampar och lavar som har behov av skydd omfattas av den nationella fridlysningen.

Naturskyddsföreningen vill också betona att statusen för ett stort antal vattenlevande organismer är hotade och att Naturvårdsverket därför bör ha ett särskilt fokus på dessa när en översyn av listan för nationellt fridlysta arter genomförs.

Förslaget i 5.1) Det behövs kriterier för att bedöma om en art bör vara nationellt fridlyst

Naturvårdsverkets översyn av nationellt fridlysta arter bör ske utifrån fastställa kriterier.

Naturskyddsföreningen tillstyrker förslaget.

Naturskyddsföreningen vill dock återigen betona att det är viktigt att kriterierna inte endast utgår från arternas status i den svenska rödlistan. Till stöd härför hänvisas till skälen föreningen anfört avseende promemorians förslag i avsnitt 3.1.

⁷ Se Svampar i naturvården, <https://www.artdatabanken.se/arter-och-natur/organismgrupper/svampar/hur-gar-det-for-svamparna/>



Förslagen i 5.2) Kriterier för att bestämma omfattningen av skyddet för nationellt fridlysta arter

Naturvårdsverkets översyn av nationellt fridlysta arter ska utgå från ett vetenskapligt underlag och syfta till att dels de arter som är i störst behov av skydd genom fridlysning för att artens nationella population långsiktigt ska kunna upprätthållas på en livskraftig nivå, dels de arter som behöver skyddas för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden, ska vara nationellt fridlysta. Översynen ska inte avse arter som är fridlysta enligt motsvarande EU-baserade fridlysningsbestämmelser i artskyddsförordningen. Skyddsbehovet ska anses vara störst för de arter som är utsatta för ett tydligt hot och där hotet effektivt kan begränsas genom fridlysning. Skälen för bedömningen av hotbilden för en art, fridlysningens effektivitet och artens skyddsbehov ska dokumenteras.

Naturskyddsföreningen tillstyrker att Naturvårdsverkets översyn av nationellt fridlysta arter ska utgå från ett vetenskapligt underlag.

Naturskyddsföreningen avstyrker att huvudsakligen främst arter som är akut hotade och starkt hotade ska omfattas av fridlysning.

Naturskyddsföreningen anser att det är ostrategiskt och riskabelt att inrätta ett system som innebär att arter inte skyddas från exploatering förrän hotbilden är så allvarlig att det blivit svårt eller i vissa fall omöjligt att vända utvecklingen. En sådan ordning kommer att bidra till suboptimeringar och ineffektivitet i artskyddet, eftersom det skulle motverka tidiga åtgärder när en hotbild blir känd.

Varje förstörd livsmiljö för hotade arter i den lägre hotkategorin (VU, EN), eller de arter som riskerar att hotas, kommer innebära ett ökat hot för dessa arter i takt med att livsmiljöer fortsätter att förstöras. Någonstans kommer bågaren tippa över och då kan en enskild åtgärd plötsligt innebära att den nationella populationen påverkas negativt vid fortsatt skogsbruk eller annan markanvändning och exploatering. Ett system baserat på fridlysning av enbart de mest hotade arterna är således en mycket kortsiktig lösning som i slutändan riskerar att drabba en enskild markägare som inte valt att till exempel avverka sin skog tidigare i det fall hens skog utgör livsmiljöer för hotade arter som på grund av minskning av populationen gått över från de lägre hotkategorierna till de högre i rödlistan.

5.3 Ett starkt skydd för akut och starkt hotade arter

5.3.1 Ett starkt skydd som även gäller när påverkan uppstår som en bieffekt av verksamheter och åtgärder

Naturvårdsverkets översyn av nationellt fridlysta arter ska syfta till att en djur- eller växtart som är kategoriserad som akut hotad eller starkt hotad i den svenska rödlistan eller som behöver skyddas för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden ska vara nationellt fridlyst och skyddas av förbudet för djur i 5 a § eller för växter 8 § samt vara markerad med skyddskategori SK1 i bilaga 2. I fråga om en sådan art ska förbudet gälla utan undantag för åtgärder vars syfte uppenbart är ett annat än det som förbudet avser.



Naturskyddsföreningen tillstyrker förslaget, förutsatt att även organismgruppen svampar ingår i denna kategori och att det tydligare regleras att undantaget i 9 a § artskyddsförordningen inte gäller för dessa arter.

Att förbuden i 5 a och 8 §§ artskyddsförordningen ska gälla utan undantag för akut och starkt hotade arter för åtgärder vars syfte uppenbart är ett annat än det som förbudet avser förstås genom att läsa de föreslagna bestämmelserna i bilaga 2, tredje och fjärde stycket och 9 a § andra stycket artskyddsförordningen motsatsvis. Detta är inte en lagtekniskt tillfredsställande reglering. Förslaget uppfyller inte kravet på tydlighet och förutsägbarhet.

Föreningen är positiv till att en större andel arter som är akut hotade och starkt hotade (och inte skyddas med stöd av naturvårdsdirektiven) kommer att omfattas av fridlysning med detta förslag. För att fridlysningen ska göra någon verklig skillnad för att bevara den biologiska mångfalden gör Naturskyddsföreningen dock gällande att även nära hotade och sårbara arter behöver fridlysas och skyddas mot exploatering, utan de omfattande undantagen. Föreningen anser vidare, i enlighet med vad som anförts under rubriken 3.1, att inte endast rödlistningen bör ligga till grund för om arterna ska fridlysas eller ej.

Det är inte heller tydligt hur skyddet enligt 8 § artskyddsförordningen av akut och starkt hotade kärlväxter, mossor, lavar, svampar och alger ska förhålla sig till Klinthagenkriteriet, se vad föreningen anført om detta under avsnitt 3.5. Förbudet för starkt hotade arter är också kopplat till undantaget om att pågående markanvändning inte avsevärt får försvåras. Om det ska bli något genomslag för förbudet att plocka, gräva upp eller på annat sätt ta bort eller skada exemplar av starkt hotade kärlväxter, mossor, lavar, svampar och alger kan inte Klinthagenkriteriet användas som tröskel här.

Förslagen i 5.3.2) Ett starkt skydd som undantagsvis kan medföra att pågående markanvändning avsevärt försvåras

Nationellt fridlysta arter som är markerade med skyddskategori SK1 (starkt hotade arter) ska omfattas av undantag som innebär att förbuden i fridlysningsbestämmelserna inte gäller i den utsträckning de innebär att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras. Nationellt fridlysta arter som är kategoriserade som akut hotade (SK1.AH) ska inte omfattas av undantaget för pågående markanvändning.

Detta förslag handlar om hur skyddskategorierna ska definieras i bilaga 2 och speglar undantagen i den föreslagna bestämmelsen i 9 b § artskyddsförordningen.

Naturskyddsföreningen avstyrker förslaget att starkt hotade arter ska omfattas av undantaget för pågående markanvändning.

Naturskyddsföreningen tillstyrker förslaget att akut hotade arter inte ska omfattas av undantaget för pågående markanvändning.

För att starkt hotade arter ska få något verkligt skydd bör inte skyddet begränsas av om pågående markanvändning avsevärt försvåras. Vissa starkt hotade arter kräver intakta livsmiljöer, andra arter kan tolerera viss förändring. Det bör därför, i större utsträckning än vad



som sker i dag, gå att anpassa skogsbruket med alternativa brukningsmetoder och större hänsyn. En anpassning av skogsbruket som görs med hänsyn till de ekologiska kraven hos de specifika starkt hotade arterna och deras livsmiljöer bör alltså kunna ske i flera fall utan att pågående markanvändning avsevärt försvåras i berörd del av fastigheten.

Alternativa, ekosystembaserade, brukningsmetoder måste alltid utredas samt om verksamheten kan anpassas enligt kraven på bästa möjliga teknik, som minskar risken för skador på fridlysta arter. Detta bör göras så tidigt som möjligt, exempelvis vid anmälningsförfarandet eller genom generella föreskrifter, i syfte att skapa ett förebyggande system för skydd.

Förslagen i 5.4) Skydd för arter som riskerar att utsättas för insamling och andra åtgärder som är riktade mot exemplar av dem

Förslaget innebär att Naturvårdsverkets översyn av nationellt fridlysta arter ska syfta till att en djur- eller växtart som riskerar att utsättas för åtgärder som är riktade mot exemplar av arten, det vill säga insamling, plockning, plundring, ska vara nationellt fridlyst enligt 6 eller 8 §§ artskyddsförordningen. För dessa arter ska undantagen i 9 a och 9 b §§ gälla, vilket innebär att förbudet mot insamling inte gäller om det är uppenbart att syftet är ett annat än det som förbudet avser, exempelvis vid skogsbruk och annan exploatering, och inte heller gäller om förbudet innebär att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras.

Förslaget är definitionen av skyddskategori SK2 och återfinns i bilaga 2, femte stycket, artskyddsförordningen.

Naturskyddsföreningen tillstyrker att arter som riskerar plockning och insamling med mera ska omfattas av fridlysningen.

Naturskyddsföreningen avstyrker de omfattande undantagen.

Naturskyddsföreningen anser att det är viktigt att djur- och växtarter som riskerar insamling, plockning och plundring omfattas av fridlysning. För att fridlysningen av dessa arter ska få ett verkligt skydd kan dock inte undantagen vara så omfattande som regeringen föreslagit.

Förslaget i 5.5) Skydd för växtarter som riskerar att utsättas för uppgrävning eller kommersiell insamling

Förslaget innebär att Naturvårdsverkets översyn av nationellt fridlysta arter ska syfta till att en växtart som behöver ett mer begränsat skydd ska skyddas enligt 9 § artskyddsförordningen och omfattas av skyddskategori SK2.SB. Sådana växtarter ska omfattas av undantagen i 9 a och 9 b §§ artskyddsförordningen. Skyddet gäller därmed inte mot verksamheter och åtgärder där det är uppenbart att syftet är ett annat än det som förbudet avser, exempelvis vid skogsbruk och annan exploatering, och inte heller gäller om förbudet innebär att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras.



Förslaget är definitionen av SK2.SB och återfinns i bilaga 2, sjätte stycket, artskyddsförordningen.

Förslaget gäller växter som riskerar att samlas in och grävas upp för kommersiella ändamål.

Naturskyddsföreningen anser att det är oklart vad förkortningen SK2.SB avser. Det behöver definieras vad som avses med SB. Är det "svensk bedömning" eller "skyddsbehov"?

Naturskyddsföreningen tillstyrker att växtarter som riskerar uppgrävning och kommersiell insamling ska fridlysas.

Förslaget i 5.6) Samtliga nationellt fridlysta arter ska anges och skälen för fridlysningen ska framgå av en bilaga till artskyddsförordningen

Förslaget innebär att det kortfattat ska redovisas i bilaga 2 vilka skäl som motiverat skyddet. Skälen ska utformas med utgångspunkt i kriterierna. Av bilaga 2 ska även framgå innebörden av skyddskategorierna SK1, SK1AH, SK2 och SK2.SB.

Naturskyddsföreningen tillstyrker förslaget.

I övrigt är det oklart varför gotlandssnok får ett utpekat skydd enligt 6 § artskyddsförordningen i hela landet. Det saknas en förklaring till detta i promemorian.

Förslaget i 6.) Även de nya förbuden bör vara straffbelagda

Överträdelse av de nya förbuden bör vara straffbelagda som artskyddsbrott. Detta gäller redan i 29 kap. 2 b § miljöbalken, kopplat till de befintliga förbuden och medför inga ändringar i straffbestämmelserna.

Naturskyddsföreningen tillstyrker förslaget.

Förslagen i 7.) Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Naturskyddsföreningen tillstyrker förslaget.

8. Konsekvensutredningen

Naturskyddsföreningen anser att konsekvensutredningen inte är fullständig eftersom den är utförd innan Naturvårdsverket presenterat resultatet av regeringsuppdraget att ta fram nya artlistor enligt de nya kriterierna för fridlysning.



Naturskyddsföreningen har på flera ställen i yttrandet förklarat att de omfattande undantagen riskerar att leda till att arter, som har ett stort behov av skydd mot att exemplar av arten dödas och förstörs och att livsmiljöer försvinner, inte kommer att få ett erforderligt skydd med den föreslagna regleringen. Sammanfattningsvis utgör förslagen en försämring av skyddet av nationellt fridlysta arter samtidigt som vi är mitt i en kris för den biologiska mångfalden.

Regeringen konstaterar också att förslagen totalt sett kommer att innebära mindre hänsyn till nationellt fridlysta arter, till exempel vid pågående markanvändning och exploateringar. Förslagets effekt på miljömålen, särskilt *Ett rikt växt- och djurliv*, bedöms som negativt.

Naturskyddsföreningen anser att det är oförsvarbart att fridlysningen – vars syfte är att rädda hotade djur, växter och svampar – begränsas i så stor omfattning att dess grundläggande funktion kraftigt undermineras. Hela syftet med fridlysningen skulle gå om intet med de nya förslagen, vilket vore högst beklagligt och en allvarlig tillbakagång i arbetet för bevarandet av Sveriges biologiska mångfald.

Detta remissvar har utarbetats av Rebecca Nordenstam, sakkunnig miljöjurist vid rikskansliet, med hjälp av Malin Sahlin, Jörgen Sundin och Oscar Alarik på Naturskyddsföreningen.

För Naturskyddsföreningen
Stockholm dag som ovan

Beatrice Rindevall
Ordförande Naturskyddsföreningen

Therese Börjesson
Avdelningschef för Biologisk mångfald och
Miljögifter