

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia:
kn.nm@regeringskansliet.se

Per Eckemark

Generaldirektör

DATUM

2025-10-16

DIARIENUMMER

SvK Dnr 2025/4386

Remissvar avseende promemorian ”Skyddet genom nationell fridlysning anpassas till arternas skyddsbehov och andra angelägna intressen”

Affärsverket svenska kraftnät (Svenska kraftnät) har som remissinstans mottagit Klimat- och näringslivsdepartementets promemoria ”Skyddet genom nationell fridlysning anpassas till arternas skyddsbehov och andra angelägna intressen” (KN2025/01529). Svenska kraftnät lämnar härmed följande remissvar.

Svenska kraftnäts yttrande

Svenska kraftnät är ett statligt affärsverk som är systemansvarig myndighet för kraftsystemet i Sverige och som förvaltar och utvecklar Sveriges transmissionsnät för el. Svenska kraftnät ansvarar för att kraftsystemet är kostnadseffektivt, driftsäkert och hållbart – idag och i framtiden. Det uppnås bland annat genom att bygga nya transmissionsnätsledningar och anpassa kraftsystemet för att möta morgondagens elbehov.

Svenska kraftnät förvaltar idag omkring 16 000 km kraftledningar och drygt 175 transformator- och kopplingsstationer samt utlandsförbindelser med både växelström och likström. Under de kommande två årtiondena avser Svenska kraftnät att bygga ca 7 000 km transmissionsnätsledningar och 200 stationer för att trygga elförsörjningen och möta det behov av ökad

elförbrukning som följer av bland annat elektrifiering och utfasning av fossila bränslen.

Svenska kraftnät har inga synpunkter på förslagen i promemorian utifrån verkets myndighetsuppdrag, utan lämnar nedan synpunkter utifrån verkets roll som verksamhetsutövare och beställare.

Svenska kraftnäts verksamhet finns över hela landet och berör således många livsmiljöer och olika arter. Artskyddsförordningens bestämmelser kan aktualiseras såväl när nya ledningar och stationer ska byggas som under driften av anläggningarna. Kraftledningsgator kan dock även bidra till att skapa livsmiljöer för olika arter som är beroende av öppna, hävdade marker. Den återkommande skötseln av ledningsgatorna skapar, där förutsättningarna finns, hävdgynnade miljöer som annars blivit alltmer ovanliga i takt med ett intensifierat jordbruk.

Svenska kraftnät avgränsar yttrandet till de förslag som presenteras i promemorian som bedöms ha störst påverkan på verkets verksamhet, men innehåller även några övriga kommentarer i utvalda delar.

Sammanfattning

Svenska kraftnät anser att den närmare innebörden av förslagen är svår att bedöma då det i nuläget inte är känt vilka arter som kommer att vara fridlysta enligt de olika kategorierna.

Svenska kraftnät ser positivt på att fridlysningsbestämmelserna differentieras och fokuserar på de arter som har störst skyddsbehov samtidigt som verksamheter som inte syftar till att påverka skyddade arter inte begränsas mer än nödvändigt. Svenska kraftnät anser dock att det skulle behövas en analys av vilka konsekvenser de utökade lätnaderna kan ha på längre sikt för såväl miljön som pågående markanvändning och exploatering.

För att skapa en mer enhetlig tillämpning anser Svenska kraftnät att regeringen bör ge Naturvårdsverket i uppdrag att ta fram vägledningar för vilka försiktighetsåtgärder som kan behöva vidtas i förhållande till olika arter.

Avseende den föreslagna nya möjligheten till dispens för verksamheter av allt överskuggande allmänintresse anser Svenska kraftnät att det behöver framgå att villkor om kompensationsåtgärder ska avse åtgärder i skälig omfattning.

Svenska kraftnät anser att kravet på att det inte ska finnas någon annan lämplig lösning för artskyddsdispens behöver förtydligas. Svenska kraftnät

anser att sådana lokaliseringssutredningar som görs inför ansökan om koncession bör väga tungt i de sammanhangen. Kravet på att det inte ska finnas någon annan lämplig lösning bör inte heller kunna tillämpas på sådant sätt att en verksamhet inte kan lokaliseras eller bedrivas i enlighet med ett givet tillstånd.

Svenska kraftnät anser att det finns behov av ytterligare övergångsbestämmelser. För att minska konsekvenserna i pågående tillståndsprövar anser Svenska kraftnät att ändringar av artskyddsförordningens bilaga 2 som innebär att nya arter skyddas inte ska tillämpas vid prövning av ansökan om tillstånd enligt miljöbalken eller tillämplig sektorslagstiftning i de fall dessa inletts före ikraftträdandet.

Övergripande synpunkter

Svenska kraftnät ser positivt på att den nationella fridlysningen differentieras och fokuserar på de arter som har störst skyddsbehov samt där fridlysning utgör ett effektivt verktyg. Svenska kraftnät noterar att regeringen gett Naturvårdsverket i uppdrag att se över vilka arter som ska vara nationellt fridlysta. Eftersom resultatet av det regeringsuppdraget inte redovisats än anser Svenska kraftnät att det är svårt att bedöma hur många arter som kan komma att beröras av de föreslagna förändringarna i fridlysningsbestämmelserna och att konsekvenserna av förslagen därmed är mycket svåra att förutse i nuläget.

Detaljerade synpunkter

I detta avsnitt redovisas Svenska kraftnäts detaljerade synpunkter med hänvisning till relevant avsnitt i promemorian.

De nationella förbudsbestämmelserna för djur anpassas efter skyddsbehovet (avsnitt 3.2)

Svenska kraftnät konstaterar att förslaget i 5 a § innebär ett mer långtgående skydd jämfört med nuvarande nationella fridlysningsbestämmelser då förslaget även omfattar förbud mot störning och mot försämring av livsmiljöer. Svenska kraftnät anser att det behöver tydliggöras vad som menas med begreppet artens bestånd i den föreslagna 5 a § första stycket p. 2. Det är otydligt om det är en bedömning av om störningen påverkar artens bevarandestatus som avses samt om bedömningen ska göras utifrån artens lokala bestånd eller på någon annan nivå.

Svenska kraftnät anser att begreppen störning och försämring av livsmiljöer bör definieras nationellt antingen i förordningsmotiv eller vägledning. Att,

såsom föreslagits i promemorian, knyta begreppen till motsvarande begrepp i den EU-baserade fridlysningsbestämmelsen (4 a §) kan visserligen ge förutsättning för enhetlig tillämpning. Svenska kraftnät ser dock, mot bakgrund av den mycket strikta tolkning skyddet i 4 a § fått, att det riskerar försvåra möjligheten att exempelvis beakta ett tidsperspektiv i resonemangen kring störning och försämring av livsmiljöer. Tillfälliga störningar kan vara reversibla och de långsiktiga effekterna av en planerad verksamhet kan gynna hotade arter på sikt. Vad gäller röjning av kraftledningsgator kan det tillfälligt ge en påverkan på arter medan det på längre sikt kan gynna arter som är beroende av öppna, hävdade marker.

Kraven kring vilka försiktighetsåtgärder som bör vidtas för en art varierar kraftigt mellan olika länsstyrelser. Det är därmed svårt för verksamhetsutövare att förutsäga utgången av ett artskyddsärende. De svårigheterna kan förväntas öka om skyddet utökas till att även innefatta förbud mot störning och försämring av livsmiljöer. Även om förhållandena i olika delar av landet kan påverka vilken hänsyn som behöver tas till en art anser Svenska kraftnät att vissa grunder för vilken hänsyn olika arter kräver behöver ensas. Svenska kraftnät anser därför att regeringen bör ge Naturvårdsverket i uppdrag att ta fram vägledningar för arter för att skapa en enhetlig tillämpning.

Beroende på vilka arter som kommer att omfattas av bestämmelsen bedömer Svenska kraftnät att det utökade skyddet kan försvåra vår verksamhet i vissa fall och, i förhållande till dessa arter, innebära ett ökat behov av utredning och administration i samband med dispensansökningar. Det är därför angeläget att dispensprövningar sker utifrån enhetliga och förutsebara kriterier. I det sammanhanget bedömer Svenska kraftnät att kravet på att det inte ska finnas någon annan lämplig lösning skulle behöva tydliggöras. Svenska kraftnät bedömer att lokaliseringsutredningar som görs för kraftledningar inför ansökan om koncession bör väga tungt vid bedömning av om det finns någon annan lämplig lösning samt att det kravet inte ska kunna tillämpas så att det innebär att verksamheter inte kan lokaliseras och bedrivas i enlighet med ett givet tillstånd eller koncession. För ytterligare synpunkter avseende detta, se vidare under avsnitt 3.6.5 och 7 nedan.

Alla slags djur som behöver ett nationellt skydd ska kunna fridlysas nationellt (avsnitt 3.3)

Svenska kraftnät har inget att erinra mot förslaget att alla slags djur ska kunna omfattas av de nationella fridlysningsbestämmelserna och att det tydliggörs att skyddet gäller djurens alla levnadsstadier.

Undantag för verksamheter och åtgärder som inte syftar till att skada eller störa fridlysta arter och när pågående markanvändning avsevärt försvåras (avsnitt 3.6.2 och 3.6.3)

Svenska kraftnät ser positivt på att fridlysningsbestämmelserna anpassas så att de inte i onödan begränsar verksamheter som inte syftar till att orsaka sådan påverkan som omfattas av förbuden samt för de fall fridlysningsbestämmelserna innebär att pågående verksamhet avsevärt försvåras. Eftersom det vid tillämpning av undantagen inte ska göras någon bedömning av hur det påverkar arternas bevarandestatus bedömer Svenska kraftnät samtidigt att det finns en risk att de utökade lättnaderna kan leda till att arter som i nuläget inte klassas i de högsta hotkategorierna kan komma att påverkas på sådant sätt att de vid kommande revideringar av rödlistan och bilaga 2 till artskyddsförordningen kommer att klassas bland de mest skyddsvärda arterna. Svenska kraftnät anser att det saknas en analys av vilka konsekvenser de föreslagna undantagen på längre sikt kan ha på såväl miljön som pågående markanvändning och exploateringar.

Det anges i den föreslagna 9 a § att jord- och skogsbruksåtgärder ska presumeras inte ha till syfte att skada eller störa fridlysta arter. Svenska kraftnät anser att det behöver säkerställas att denna uttryckliga presumtion för jord- och skogsbruk inte leder till att det blir svårare för andra verksamheter som uppenbarligen inte heller syftar till att orsaka sådan påverkan, exempelvis exploateringsföretag, att omfattas av undantaget. Vad gäller förslaget i 9 b § vill Svenska kraftnät betona att pågående markanvändning även omfattar drift och underhåll av elnät.

Utifrån skrivningarna i promemorian (s. 26) tolkar Svenska kraftnät det som att den praxis som följer av MÖD 2016:1 fortsatt bedöms gälla vid sidan av de undantag som föreslås i 9 a och b §§ artskyddsförordningen. Av den domen följer att förbuden i de nationella fridlysningsbestämmelserna aktualiseras, när det gäller verksamheter där syftet uppenbart är något annat än att skada en skyddad art, först om artens bevarandestatus riskerar påverkas. Till följd av de undantag som föreslås i 9 a och b §§ bedömer Svenska kraftnät att den praxis som följer av MÖD 2016:1 blir relevant endast i förhållande till de arter som inte omfattas av de föreslagna undantagen, dvs. arter som skyddas enligt 5 a § och 8 § i de högre skyddskategorierna. Mot bakgrund av att de arterna tillhör de mest hotade är det sannolikt sällan som verksamheter som påverkar dessa arter inte innebär en risk för påverkan på artens bevarandestatus i området. Svenska kraftnät bedömer dock att det inte kan uteslutas att sådana situationer kan uppstå och att den praxis som följer av MÖD 2016:1 därför bör införas som ett uttryckligt undantag i artskyddsförordningen. Svenska kraftnät anser att det skulle bidra till ett tydligare regelverk.

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

Svenska kraftnät tillstyrker att länsstyrelsens möjlighet att ge dispens från de nationella fridlysningsbestämmelserna även ska omfatta 5 a §.

Ny möjlighet till dispens för verksamheter och åtgärder av ett allt överskuggande allmänintresse (avsnitt 3.6.5)

Svenska kraftnät tillstyrker förslaget men anser att det av 15 § tredje stycket behöver framgå att villkor om kompensationsåtgärder ska avse *skäliga* kompensationsåtgärder på motsvarande sätt som gäller i samband med beslut om dispens från naturreservatsbestämmelser (7 kap. 7 § miljöbalken). Utifrån skälen till förslaget (s. 30 ff. i promemorian) framstår det som att avsikten varit att det ska vara fråga om kompensationsåtgärder i skälig omfattning. Utan att det framgår av bestämmelsens lydelse ser dock Svenska kraftnät en stor risk för långtgående krav på kompensationsåtgärder som kan vara svåra att genomföra i praktiken. Det behöver även beaktas att Svenska kraftnät i normalfallet inte äger mark utan bedriver verksamheten med stöd av ledningsrätt, vilket innebär att det finns begränsningar i vilka typer av åtgärder Svenska kraftnät har rätt och möjlighet att utföra. Svenska kraftnät anser därför att det är viktigt att det vid föreskrivande av villkor om kompensationsåtgärder tas hänsyn till genomförbarhet och nytta med kompensationsåtgärderna. Det är även av stor vikt att länsstyrelserna för dialog med verksamhetsutövaren i dessa fall.

Kravet på att det inte ska finnas någon annan lämplig lösning kommer enligt förslaget även att gälla vid tillämpning av det nya dispensskälet. Svenska kraftnät ser att det finns risk att olika länsstyrelser gör olika bedömningar av den frågan. När det gäller kraftledning kan de i många fall omfatta långa sträckor och i samband med lokaliseringen av dessa är det nödvändigt att ta hänsyn till många olika allmänna och enskilda intressen. Inför ansökningar om koncession enligt ellagen görs därför omfattande lokaliseringsutredningar där olika intressen beaktas och koncession söks för den sträcka som vid en sammantagen bedömning medför minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljö. Det kan i vissa fall innebära att fridlysta arter påverkas vid enstaka platser längs en sträcka. Det är inte ovanligt att fridlysta arter även förekommer på de alternativa sträckorna. Mot bakgrund av att det i samband med lokalisering av kraftledning är nödvändigt att se till ett helhetsperspektiv utifrån många olika intressen anser Svenska kraftnät att genomförda lokaliseringsutredningar bör väga tungt vid bedömningen av om det finns någon annan lämplig lösning i en dispensprövning. Detta bör tydliggöras antingen direkt i artskyddsförordningen, i förordningsmotiv eller vägledning.

För verksamheter som genomgått tillståndsprövning enligt miljöbalken eller motsvarande enligt sektorslagstiftning, såsom koncessionsprövning enligt ellagen, anser Svenska kraftnät att kravet på att det inte ska finnas någon annan lämplig lösning inte ska kunna tillämpas på sådant sätt att verksamheten inte kan lokaliseras i enlighet med tillståndet. Påverkan på arter ingår i bedömningen av lokalisering i koncessionsprövningen men beslut om koncession har inte rättskraft i förhållande till miljöbalken. Det finns inte heller möjlighet att hantera frågan om eventuella dispenser samlat inom ramen för koncessionsprövningen, utan artskyddsdispens måste prövas separat. Detta innebär att länsstyrelsen vid efterföljande dispensprövningar kan göra en annan bedömning av ledningens lokalisering såvida begreppet "annan lämplig lösning" inte klargörs. För ytterligare synpunkter avseende detta, se vidare under avsnitt 7 nedan.

Regelbunden översyn av nationellt fridlysta djur- och växtarter (avsnitt 4)

Svenska kraftnät har inget att erinra mot förslaget att det regelbundet görs en översyn av vilka arter som ska vara nationellt fridlysta. Svenska kraftnät anser dock att det behöver beaktas att ledtiderna för exempelvis elnätsprojekt är långa (10–12 år). Förändringar av fridlysningens omfattning under projektens gång kan därmed medföra behov av omtag och krav på nya inventeringar vilket riskerar att innebära stora konsekvenser för vår verksamhet. För att minska de konsekvenser som kan uppstå om ändringar av artskyddsförordningens bilaga 2 sker när projekt är i ett sent skede i tillståndsprövsprocesser anser Svenska kraftnät att ikraftträdandedatumet för sådana ändringar behöver sättas minst ett år framåt i tiden. Svenska kraftnät bedömer även att det kommer finnas ett behov av övergångsbestämmelser som anger att ändringar som innebär att nya arter skyddas i bilaga 2 inte ska tillämpas när ansökan om tillstånd enligt miljöbalken eller tillämplig sektorslagstiftning, som inletts före ikraftträdandet, prövas. För ytterligare synpunkter avseende föreslagna ikraftträdande- och övergångsbestämmelser, se vidare under avsnitt 7 nedan.

Ett starkt skydd för akut och starkt hotade arter och skydd för arter som riskerar utsättas för insamling och andra åtgärder som är riktade mot exemplar av dem (avsnitt 5.3 och 5.4)

Svenska kraftnät konstaterar att de föreslagna utgångspunkterna för Naturvårdsverkets översyn lämnar olika stort utrymme för bedömning beroende på skyddskategori. Exempelvis finns vad gäller skyddskategorin SK2 inte någon koppling till rödlistan. Mot bakgrund av att det har stor betydelse vilka arter som omfattas av de olika skyddskategorierna, både

vad gäller skyddets omfattning och vilka undantagsregler som blir gällande, bedömer Svenska kraftnät att resultatet av översynerna behöver omfattas av ett remissförfarande där det finns möjlighet att lämna synpunkter på förslagen innan de leder till eventuella förändringar av förteckningen av arter i bilaga 2 till artskyddsförordningen.

Skydd för växtarter som riskerar att utsättas för uppgrävning eller kommersiell insamling (avsnitt 5.5)

Svenska kraftnät tillstyrker förslaget och bedömer att det bidrar till att skyddets omfattning inte blir mer omfattande än vad som behövs utifrån arternas skyddsbehov.

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

Svenska kraftnät tillstyrker förslaget och bedömer att det bidrar till ett tydligare regelverk.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser (avsnitt 7)

Svenska kraftnät tillstyrker att de förslag som lämnas i promemorian träder i kraft den 1 juli 2026.

Svenska kraftnät konstaterar att de planerade kompletterande ändringarna av bilaga 2 ännu inte har föreslagits och att det därmed är svårt att i nuläget ta ställning till lämpligt ikraftträdandedatum för de ändringarna. Svenska kraftnät förutsätter att de förslagen kommer att remitteras efter Naturvårdsverkets redovisning av det pågående regeringsuppdraget och att frågan om ikraftträdandetid för de ändringarna kommer att hanteras inom ramen för den beredningen. Om de ändringarna skulle träda ikraft samtidigt som de förslag som lämnas i den nu aktuella promemorian anser dock Svenska kraftnät att det riskerar innebära stora svårigheter att hinna anpassa verksamheten och exempelvis planera för inventeringar i pågående projekt eftersom det ännu inte är känt vilka arter som kommer att vara fridlysta i de olika skyddskategorierna.

Att krav på utredning av ytterligare arter kan komma att ställas mitt i pågående processer riskerar innebära stora konsekvenser för de projekt som är i ett sent skede i tillståndprocesser men som ännu inte avgjorts. Svenska kraftnät ser därför behov av en övergångsbestämmelse som anger att ändringar av bilaga 2 som innebär att nya arter skyddas inte ska tillämpas när ansökan om tillstånd enligt miljöbalken eller tillämplig sektorslagstiftning, som inletts före ikraftträdandet, prövas.

Avseende de övergångsbestämmelser som föreslås i promemorian noterar Svenska kraftnät att de medger att en verksamhet som bedrivs vid ikraftträdandet får fortsätta utan dispens under en övergångsperiod trots att det till följd av det nya regelverket krävs dispens enligt 15 §. Svenska kraftnät anser inte att det är tydligt vilka verksamheter som åsyftas och hur denna övergångsbestämmelse förhåller sig till de verksamheter som har tillstånd med rättskraft enligt miljöbalken.

Svenska kraftnäts verksamhet skulle kunna träffas av de nya bestämmelserna i samband med exempelvis underhållsåtgärder efter att perioden i punkt 2 i övergångsbestämmelserna löpt ut. Det är av stor vikt att befintliga ledningar och ledningsgator kan underhållas. Detta har uppmärksammats inom ramen för flera utredningar och har resulterat i ett antal lagändringar. Exempelvis träffar förbuden inom ett generellt biotopskyddsområde numera inte byggande och underhåll av en starkströmsledning med nätkoncession för linje (7 kap. 11 a § miljöbalken). Motsvarande undantag från förbuden återfinns även i reglerna om strandskydd (7 kap. 16 § första stycket 4 miljöbalken).

I det fall dispens krävs för bedrivandet av befintliga verksamheter anser Svenska kraftnät att kravet på att det inte ska finnas någon annan lämplig lösning inte ska kunna tillämpas så att verksamheten inte längre kan lokaliseras eller bedrivas enligt ett givet tillstånd enligt miljöbalken eller motsvarande enligt sektorslagstiftning. Mot bakgrund av detta anser Svenska kraftnät att följande bör framgå uttryckligen antingen av övergångsbestämmelserna eller av 15 § artskyddsförordningen:

”Vid prövning av dispens för en verksamhet som vid ikraftträdandet genomgått tillståndsprövning enligt miljöbalken eller motsvarande enligt sektorslagstiftning ska en lösning som innebär att verksamheten inte kan bedrivas enligt tillståndet inte anses som lämplig”.

Detta remissyttrande har beslutats av generaldirektör Per Eckemark efter föredragning av delprojektledare Sophie Gröndahl. I den slutliga handläggningen har även biträdande chefsjurist Li Axrup samt verksjurist Lisa Forsberg deltagit.

Sundbyberg, dag som ovan

Per Eckemark

Sophie Gröndahl