



FAKULTETEN FÖR NATURVETENSKAP OCH TEKNIK

SVAR PÅ REMISS AV PM ”SKYDDET GENOM NATIONELL FRIDLYSNING ANPASSAS TILL ARTERNAS SKYDDSBEHOV OCH ANDRA ANGELÄGNA INTRESSEN”

Göteborgs universitet, Fakulteten för naturvetenskap och teknik

Box 466, 405 30 Göteborg

Datum: 2025-10-15

Diarienummer: GU 2025/2890

Handläggare: Marcus Carlberg

Handläggarens e-postadress: marcus.carlberg@science.gu.se

Organisationens e-postadress: registrator@gu.se

Om mottagaren:

Mottagare: Klimat- och näringslivsdepartementet

Mottagarens Diarienummer: KN2025/01529

Mottagarens e-postadress: kn.remissvar@regeringskansliet.se cc:

kn.nm@regeringskansliet.se

Fakulteten för naturvetenskap och teknik har för Göteborgs universitets räkning getts möjlighet att granska klimat- och näringslivsdepartementets promemoria om att "Skyddet genom nationell fridlysning anpassas till arternas skyddsbehov och andra angelägna intressen". Promemorian har granskats av forskare med biologisk och miljöjuridisk kompetens.

Den samstämmiga bilden som framträder av individuella kommentarer är att universitetets granskare befarar att de föreslagna anpassningarna skulle innebära betydande försvagningar av det befintliga artskyddet via införandet av nya grunder för, och en bredare tillämpning av dispenser. På denna och andra viktiga punkter avviker den tydligt från rekommendationerna i artskyddsutredningens betänkande (SOU 2021:51).

En viktig och olycklig konsekvens av förslaget är att dispens får ges även om gynnsam bevarandestatus försvåras om dispensen *"behövs av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet eller av andra tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse"*. Dispensen ska förenas med villkor att vidta eller bekosta kompensationsåtgärder som *"så långt möjligt motverkar att upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde försvåras"*. Åtskilliga vetenskapliga studier och praktiska erfarenheter från myndighetssamverkan visar att kompensationsåtgärder, även under goda förhållanden, är mycket osäkra och inte bör användas som alibi för att tillåta försvårande av upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus.

Förslaget innebär också en större otydlighet och införandet av nya potentiellt subjektiva formuleringar på centrala punkter:

- **"Uppenbart att syftet inte är att orsaka påverkan"**. Formulering av undantag i 9a § som innebär att förbuden i fridlysningsbestämmelserna inte skall gälla om det i det enskilda fallet är uppenbart att syftet inte är att skada eller påverka arten. Begreppet "uppenbart" är subjektivt och saknar fast rättslig gräns. Det är oklart om bedömningen ska avse faktisk påverkan, avsikt eller risk och det riskerar att tillämpas olika av länsstyrelser och domstolar.
- **"Avsevärt försvåras"**. Formulering av undantag i 9b § som innebär att undantag skall gälla ska gälla om förbuden i ett enskilt fall innebär att *pågående markanvändning avsevärt försvåras*. Här saknar "avsevärt" kvantitativ definition, det är oklart om det avser ekonomisk skada, produktionsbortfall, administrativ börda eller faktisk fysisk begränsning.
- **"Väsentliga allmänna intressen" / "allt överskuggande allmänintresse"**. Denna formulering används för att införa en ny dispensgrund 4 § och innebär att dispens kan ges för att tillgodose väsentliga allmänna intressen, även om påverkan på arten inte kan uteslutas, förutsatt att kompensationsåtgärder vidtas. Vad som utgör "väsentliga allmänna intressen" definieras inte. Här är det oklart vad som kan omfattas (exempelvis

infrastruktur, energi, klimat eller bostadsbyggande) och risken är därför att detta kan tolkas mycket brett och därmed leda till en mycket liberal tillämpning av dispenser.

Vår bedömning är att dessa begrepp, om dom införs med påföljande vida tolkningsramar i enskilda ärenden, kommer att innebära en förskjutning i avvägningen mellan naturskyddsintressen och hänsyn till äganderätt, på ett sätt som gör att artskyddet allvarligt urholkas.

Slutligen lyfts även farhågor om att promemorians förslag, om de genomförs, kommer att leda till betydande konflikter med EU-rätten där man exempelvis föreslår att: *"Möjligheten att ge dispens ..., ska gälla även om dispensen försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd..."*. Eftersom begreppet fridlysning har begränsad tillämpning i marin miljö (omfattar endast vissa fiskar och fåglar), bedömer man att förslagen om "anpassning" av nationell fridlysning kommer att ha begränsade konsekvenser för den marina biodiversiteten. Däremot befaras det att skyddet för den talrika diversitet som finns i våra limniska och terrestra ekosystem, framför allt den knuten till skogen och mindre vattendrag, kommer att allvarligt försämrats.

Sammantaget innebär detta att granskarna ifrågasätter om promemorians förslag verkligen uppfyller sitt syfte om ett *effektivare* och *mer ändamålsenligt* skydd av fridlysta arter¹. Även om ingen förklaring ges om vad dessa, i och för sig, legitima syften avser, framstår det som om de föreslagna effektiviseringarna i allt väsentligt innebär att artskyddet prioriteras ner till förmån för brukarintressen och mer intensiv markanvändning. Detta är beklagligt i ljuset av den pågående biodiversitetskrisen och riskerar på sikt att leda till förlust av arter, befintliga och framtida värden i form av olika ekosystemtjänster och en ökad känslighet för klimatförändringar. Således menar vi att förslagen noga bör granskas och kompletteras med tydligare definitioner och en konsekvensanalys som beaktar långsiktiga effekter och som på ett bättre sätt tar vara på det omfattande underlag som utarbetades av artskyddsutredningen.

Beredning av remissen

Vi tackar för möjligheten att lämna synpunkter och står till förfogande för fortsatt dialog. Göteborgs universitets synpunkter har hanterats av Fakulteten för naturvetenskap och teknik via dialog inom universitets fakultetsövergripande "Centrum för hav och samhälle", "Göteborgs centrum för globala biodiversitetsstudier" och Havsmiljöinstitutet.

Forskare som deltagit i dialogen är Pierre De Wit, Søren Faurby, Johan Höjesjö från Institutionen för Biologi och Miljövetenskaper; Aron Westholm, Juridiska Institutionen och Kristjan Laas Havsmiljöinstitutet. Mats Lindegård, Institutionen för Marina Vetenskaper och "Centrum för hav och samhälle" var sammankallande, ansvarig för dialog och för den slutliga formuleringen av de medverkandes synpunkter.

¹ Mer specifika kommentarer från enskilda forskare presenteras i sin helhet i tabellerna nedan. Då granskarna omfattade personal som inte har svenska som modersmål formulerades vissa synpunkter på engelska.

Generella kommentarer från enskilda forskare

Synpunkt
The addition of fish to the group of species covered in the legislation is a clear plus. We may focus on things we disagree with, but it is nice to add good things as well
The criteria for inclusion of species seems incomplete. It conceptually makes a lot of sense to protect species that are endangered or critically endangered but there are also species which may be desirable to protect even though they are at a lower threat status. In particular, it should remain possible to protect species at lower threat status if they are judged particularly sensitive to collection.
Att livskraftiga populationer skall bevaras nämns på flera platser i dokumentet, men det definieras ingenstans vad en "livskraftig population" är. Är detta kopplat bara till status på den svenska rödlistan? Eller finns det andra biologiska kriterier? Hur hanteras t.ex. marina arter som rör sig mellan landgränserna?
Promemorians egen konsekvensanalys slår fast att förslagen på dispenser kommer att försvåra för arbete för gynnsam bevarande status – hur rimmar detta med krav på Sverige från EU?
Att göra en generell presumtion om att skogsbruk inte har som syfte att orsaka skador på naturvärden, och därför ge en generell dispens för allt skogsbruk från fridlysningsreglerna är väldigt feltänkt. Skogsbrukets syfte är att hugga ner skog i de flesta fall, vilket per automatik skadar även fridlysta arter i de områdena. En generell dispens skulle orsaka mycket skada. Det beskrivs tom i promemorian att en domstol redan har slagit fast att en generell dispens skulle vara dåligt, och att detta behöver prövas i varje fall (sektion 3.6.3, botten av sid. 27).
Current protection status explicitly allow collection for ID purposes or to record new populations for groups that are hard to identify. It is essential that the changes in legislation does not reduce this
Utan att vara expert på det juridiska området förefaller promemorian innebära betydande ändringar i artskyddet och de intentioner som beskrevs i artskyddsutredningens betänkande "Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar (SOU 2021:51)". Bland annat "... föreslås ett undantag som innebär att förbuden i de nationella fridlysningsbestämmelserna inte ska gälla om det i det enskilda fallet är uppenbart att syftet inte är att orsaka en sådan påverkan som omfattas av förbuden. Vidare föreslås ett undantag som innebär att förbuden inte ska gälla i den utsträckning de i det enskilda fallet innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Undantagen föreslås gälla för vissa nationellt fridlysta arter.". För det första är min tolkning av formuleringen är <u>att skyddet gäller endast om syftet uppenbart är att orsaka påverkan</u> . Detta förefaller direkt absurt och om detta är en korrekt tolkning så är det ett starkt hot mot artskyddet. För det andra förefaller det som om formuleringen om undantag om "pågående markanvändning <u>avsevärt försvåras</u> " innebär en mycket svår gränsdragning. "
Enligt promemorian är syftet med förändringarna att åstadkomma ett mer effektivt skydd av hotade arter. Vidare är en utgångspunkt att bestämmelserna bör säkerställa ett effektivt och ändamålsenligt skydd av hotade arter. Det kommenteras inte vad som avses med

effektivt och ändamålsenligt, utöver att det krävs en ytterligare differentiering i skyddet och att motstående intressen inte ska påverkas allt för mycket. Promemorian föreslår flera ändringar som kraftig kommer att begränsa den nationella fridlysningens funktion, framför allt i skogsekosystem. Argumentet som framförs är att den nationella fridlysningen ska vara *proportionerlig* i förhållande till syftet. Även här saknas en redogörelse för hur en sådan proportionalitetsbedömning görs. Proportionaliteten kan betraktas på en aggregerad och på en individuell nivå. På den individuella nivån kan det framstå som oproportionerligt för en skogsägare att vissa åtgärder förhindras, men för lagstiftaren bör den aggregerade nivån vara mer intressant. Det är svårt att få fram statistik på hur stor andel av alla avverkningar som påverkas av artskyddet, men enligt [Skogsforum](#), som begärt ut statistik från Skogsstyrelsen, anmäldes knappt 64 000 föryngringsavverkningar 2020 och av dessa var 222 föremål för artskyddet av Skogsstyrelsen, varav det i 38 fall fattades beslut med stöd av Miljöbalken. Det kan inte med några mått anses vara en oproportionerligt stor andel.

Det föreslås i promemorian två omfattande undantag från artskyddet. Det första rör vissa arter där jord- och skogsbruk aldrig ska kunna anses ha för avsikt att skada arten. Det andra undantaget handlar om att pågående markanvändning inte avsevärt får försvåras. I sammanhanget bör påpekas att skogsbruk som utgörs av trakthyggesbruk i princip alltid anses utgöra pågående markanvändning i svensk rättstillämpning. Det är svårt att se hur detta rimmar med målet att uppnå ett effektivt och ändamålsenligt skydd av hotade arter när ca 45% av våra rödlistade arter är beroende av skogsekosystemen. Promemorian anför att Skogsstyrelsen i förekommande fall ska föreslå att berörda områden ska skyddas genom områdesskydd. Detta är dels ett mycket kostsamt förfarande som skulle kräva att resurser tillfördes relevanta myndigheter för att bekosta områdesskyddet, men det missar också den viktiga aspekten av konnektivitet och behovet av levande ekosystem i alla skogar, inte enbart i vissa skyddade områden.

Om förslagen i den här promemorian genomförs så kommer det att undergräva artskyddet i framför allt skogen och leda till ytterligare förlust av biologisk mångfald. Sammanfattningsvis innebär förslagen i promemorian ett urholkande av det nationella artskyddet och förslagen framstår inte som motiverade i förhållande till syftet att uppnå ett effektivt och ändamålsenligt skydd av hotade arter. Det framstår inte heller som att ändringarna är motiverade ur ett proportionalitetshänseende.

Förslaget om förändring av 15 § i artskyddsförordningen som rör det nationellt beslutade skyddet, innebär dispens får ges även om gynnsam bevarandestatus försvåras om dispensen *"behövs av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet eller av andra tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse."*

Dispensen ska i så fall förenas med villkor att vidta eller bekosta kompensationsåtgärder som *"så långt möjligt motverkar att upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde försvåras"*. Detta innebär alltså att en gynnsam bevarandestatus tillåts riskeras i utbyte mot högst osäkra löften om att "så långt

möjligt” kompensera de skador som dispensen medger. Åtskilliga vetenskapliga studier och praktiska erfarenheter från myndighetssamverkan visar att kompensationsåtgärder, även under goda förhållanden, är mycket osäkra och inte bör användas som alibi för att tillåta försvårande av upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus. Utöver uppluckringen av grundskyddet som förslaget till förändring av artskyddsförordningen innebär så öppnar det här för ytterligare negativ påverkan på de arter som lagstiftningen är avsedd att skydda.

Specifika synpunkter från enskilda forskare

Stycke	Specifik kommentar
3.2	Sid 16: “För att skyddet för nationellt fridlysta djurs livsmiljöer inte ska vara alltför långtgående bör det därför bara omfatta sådana livsmiljöer som är särskilt viktiga för djuren och som relativt enkelt kan avgränsas geografiskt.” Detta exkluderar i princip alla akvatiska/marina organismer, där geografisk avgränsning är svår.
3.6.3	Sid 28: “Skogsstyrelsen ska göra enligt skogsvårdslagen anses skapa tillräckliga förutsättningar för att bedöma den planerade skogsbruksåtgärden i förhållande till fridlysningsbestämmelserna.” Ett antagande om att Skogsstyrelsen i varje fall kan granska och bedöma avverkningsplaner vilar på dålig grund, Skogsstyrelsen får in för många planer och har inte tid att granska alla utan mer resursfördelning
8.6	Page 45. It is at best hard to think of “verksamheter och åtgärder som behövs av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet eller av andra tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse” unless narrow economic interests are included in which case the law just implies removing protected status. It may be needed to have a paragraph for public actions e.g. associated with public safety but this just seems like an unspecified weakening of the law. At a minimum it ought to be needed to specify what type of company interests are considered more important than conservation.
8.9	A reliable use of this requires a number: The agencies cannot “förslagen i denna promemoria, ska myndigheten enligt kriterierna föreslå nationell fridlysning för de arter som är i störst behov av skydd.” without being told how many to select.