

Klimat- och näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande: Skyddet genom nationell fridlysning anpassas till arternas skyddsbehov och andra angelägna intressen (KN2025/01529)

Naturhistoriska riksmuseet (NRM) har beretts tillfälle att lämna yttrande över den i rubriken angivna remissen.

Om Naturhistoriska riksmuseet

Naturhistoriska riksmuseet är ett forskande museum och en statlig myndighet vars verksamhet omfattar förvaltning, och tillgängliggörande, av omfattande naturhistoriska samlingar samt bedriva forskning och genomföra externa uppdrag om universums, jordens och livets uppbyggnad och utveckling, biologiska mångfald, människans biologi samt miljö och landskap. Naturhistoriska riksmuseet ansvarar också för fyra nationella forskningsinfrastrukturer; NORDSIM-Vegacenter, CGI - Centrum of Genetic Identification, SBDI - Swedish Biodiversity Data Infrastructure (inkl. GBIF-Sweden, den svenska noden inom Global Biodiversity Information Facility) och CPG - Center for Palaeogenetics (i samarbete med Stockholms Universitet).

Naturhistoriska riksmuseet har en viktig uppgift i att värna biologisk mångfald och de naturmiljöer som stödjer den. Museets forskning bidrar till en ökad förståelse för naturens betydelse och vikten av att bevara ekosystemens integritet.

Yttrande

Efter en inledning om biologisk mångfald följer en sammanfattning av NRM:s synpunkter. Museet yttrar sig över följande i promemorian: det övergripande ramverket, i kronologisk ordning avsnitt 3.2–3.3, 3.6, 5.2, 5.3, 5.6, 8.9. Dessa avsnitt kommenteras nedan utifrån satta rubriker istället för i kronologisk nummerordning, och med hänvisningar till promemorians numrerade avsnitt.

Vikten av biologisk mångfald

Biologisk mångfald är grunden för variationen inom och mellan arter samt av ekosystem. Den är avgörande för samhällets funktion, hållbar utveckling och människors välbefinnande. Trots detta visar internationella bedömningar, bland annat genom FN:s panel för biologisk mångfald (IPBES), att mångfalden minskar i snabb takt. Utvecklingen i Sverige följer samma mönster. Den svenska rödlistan visar att ungefär var femte art är hotad, och Naturvårdsverkets rapportering till EU i augusti 2025 bekräftar att situationen för landets biologiska mångfald är fortsatt allvarlig. Endast cirka 40 procent av arterna och 20 procent av livsmiljötyperna bedöms ha en gynnsam bevarandestatus i de regioner där de finns. Den observerade trenden visar på behovet av effektiva och rättssäkra regelverk som kan bidra till att bevara och återställa livskraftiga populationer och ekosystem.

Sammanfattning

Naturhistoriska riksmuseet (NRM) välkomnar ambitionen att förtydliga och effektivisera artskyddsförordningen, men anser att promemorians förslag i dess nuvarande utformning kan innebära en betydande försvagning av det nationella artskyddet. Förslagen går längre än vad Artskyddsutredningen föreslagit och bedöms inte innehålla en tillräckligt omfattande konsekvensanalys.

NRM tillstyrker bland annat förslaget om tydligare motiveringar för fridlysning, regelbunden översyn av bilagan och ett utökat skydd för fortplantningsområden och viloplats. Samtidigt avstyrks införandet av generella undantag, då dessa riskerar att minska skyddslagstiftningens effektivitet, särskilt i relation till jord- och skogsbruk som är de huvudsakliga markanvändningar som påverkar hotade arter.

Vidare framhåller NRM att en stark koppling mellan rödlistans hotkategorier och fridlysningsbeslut kan vara mindre ändamålsenlig. Rödlistan är ett vetenskapligt bedömningsverktyg, inte ett normativt styrinstrument. Att begränsa skyddet till enbart akut hotade arter (CR) framstår som otillräckligt och oförenligt med ett långsiktigt bevarandeperspektiv. Även arter i kategorierna EN (starkt hotade) och VU (sårbara) bör ges möjlighet till motsvarande skydd.

Förslagen om generella undantag riskerar att få negativa effekter om de inte åtföljs av obligatoriska krav på datainsamling, dokumentation och långsiktig uppföljning. NRM anser att införandet av moderna metoder för miljöövervakning, som genbaserad artbestämning, fjärranalys och AI-baserade system, är centralt för att dessa åtgärder ska kunna implementeras på ett tillförlitligt sätt.

Sammanfattningsvis menar NRM att förslagen i sin nuvarande form inte kan tillstyrkas. Ett reviderat förslag bör utarbetas med bredare konsekvensanalys och med deltagande av naturvårdsbiologisk expertis, där Artskyddsutredningens rekommendationer kan utgöra en lämplig grund.

1. Synpunkter på det övergripande ramverket

Promemorian innebär en omfattande omstrukturering av fridlysningsprocessen, som går längre än Artskyddsutredningens (SOU 2021:51) förslag. Flera delförslag är positiva, men helheten saknar en tillräcklig konsekvensanalys. Det framgår att man inte fullt ut känner till vilka effekter förslagen kan få (avsnitt 2.1). NRM anser att vid genomförande av förändringar av denna omfattning är det nödvändigt att utreda förslaget ytterligare och genomföra en utförligare konsekvensanalys, samt tillämpa en försiktighetsprincip. Till dess bör man i högre grad utgå från Artskyddsutredningens rekommendationer, som fortfarande är välgrundade.

NRM ser positivt på att bestämmelserna för fridlysning breddas och att Naturvårdsverket får i uppdrag att regelbundet göra översyn av fridlysta arter. Detta bedöms vara en förutsättning för att säkerställa långsiktigt hållbara beslut om artskydd.

2. Synpunkter på tydligare bestämmelser, rutiner och ramar (5.6, 3.2–3.3, 5.2)

NRM tillstyrker förslaget om en bilaga 2 med motivering till varje fridlyst art, där skäl, hotbild och skyddets omfattning framgår. Detta ökar tydlighet och legitimitet samt underlättar dispenser och översyner. Den föreslagna regelbundna översynen av skyddslistan är också positiv, men intervall bör inte fastställas i lagtext. NRM kan vara en av de myndigheter som konsulteras vid översyner, då museet har en central roll i kunskapsförsörjningen.

Förtydliganden om att skydd omfattar störningar, fortplantningsområden och alla levnadsstadier är välkomna. Områdesskydd är i många fall mer verkningsfullt än artskydd, men samordning mellan dessa verktyg är avgörande. Dock bör döda exemplar undantas för att möjliggöra insamling till forskning och samlingar.

3. Synpunkter på införandet av generella undantag (3.6)

NRM avstyrker förslaget om omfattande generella undantag, särskilt för jord- och skogsbruk. Dessa markanvändningar bör ta hänsyn till hotade arters habitatkrav för att arter långsiktigt ska kunna fortleva, oavsett syfte. Generella undantag riskerar i praktiken att minska skyddets effektivitet och påverka balansen mellan aktörer. Fridlysningsbestämmelsernas effektivitet kan därmed minska avsevärt för de flesta miljöskadliga verksamheter. Konflikter bör fortsatt hanteras genom dispensförfaranden.

Om generella undantag ändå införs krävs tydlig reglering och uppföljning, inklusive:

- Införande av proportionalitetskriterier (artens status, populationsstorlek och trend, påverkan, reversibilitet, kumulativa effekter),
- Krav på dokumenterad prövning av faktisk risk även där avsikt saknas,
- Förtydligande definitioner av begrepp som "avsevärt försvårar" och krav på prövning eller samråd vid kända förekomster,

- Undantag från möjligheten att åberopa 9 b § för kärnhabitat med små populationer,
- Förtydligande kriterier för "allt överskuggande allmänintresse" samt bindande kompensationskrav enligt principen no net loss/net gain.

Det är avgörande att de dispenssystem och undantag som införs kopplas till krav på insamling och öppen redovisning av data om åtgärdernas påverkan, både före och efter åtgärd. Detta gäller även långsiktig uppföljning och kompensationsåtgärder.

4. Synpunkter på differentiering av skyddsklass på basis av hotklass (5.3, 8.9)

NRM avråder från en stark koppling mellan artskydd och hotklass enligt rödlistan. Rödlistan är ett vetenskapligt verktyg för att bedöma arters risk att försvinna från landet, baserat på internationella kriterier. Den är deskriptiv och beskriver sannolikheten för utdöende inom ett visst tidsperspektiv. Artskyddet är däremot ett normativt verktyg, som fastställer vilka arter som bör omfattas av juridiskt bindande skyddsbestämmelser och i vilken omfattning.

Artskyddet bör inte enbart avse de mest hotade arterna utan även arter med viktiga ekologiska, pedagogiska eller symboliska värden. En direkt koppling riskerar att:

- ge skydd åt många arter där åtgärden inte har praktisk effekt, vilket kan urholka legitimiteten,
- medföra att starkt hotade arter (EN) får otillräckligt skydd genom ökade möjligheter till undantag,
- skapa en oönskad sammanblandning mellan rödlistans vetenskapliga arbete och det politisk-juridiska beslutsfattandet.

NRM bedömer det som otillräckligt att endast arter i kategorin CR (akut hotade) ska kunna ges skydd mot pågående markanvändning. Jord- och skogsbruk är den huvudsakliga markanvändning som orsakar att arter riskerar att dö ut i Sverige. För att säkerställa ett effektivt artskydd bör även arter i kategorierna EN (starkt hotade) och VU (sårbara) omfattas av samma skyddsnivå.

NRM instämmer inte i promemorians slutsats att många arter i kategorierna EN och CR redan har tillräckligt skydd genom naturreservat eller andra former av områdesskydd, med hänvisning till rödlistans metodik.

5. Synpunkter på teknik och övervakning som underlag för dispens och undantag

Med hänvisning till föregående avsnitt har museet synpunkter på teknik och övervakning som underlag för dispens och undantag. NRM ser behov av moderniserad miljöövervakning som grund för beslut om dispens och flexibilitet i artskyddet. De föreslagna regeländringarna riskerar annars att få betydande negativa effekter på arter och ekosystem.

Det finns vetenskapligt stöd för en mer flexibel tillämpning av artskyddet, men ensidigt fokus på sällsynta och akut hotade arter är inte optimalt ur ett långsiktigt hållbarhetsperspektiv. Insatser riktade enbart mot dessa arter riskerar att bli kortsiktiga och ineffektiva. Biologisk mångfald bör behandlas holistiskt med långsiktigt perspektiv på ekosystemens funktion.

Teknikutveckling, som genbaserad artbestämning, fjärranalys och AI-metoder, har sänkt kostnaderna för datainsamling om hela biologiska mångfalden. Pilotprojekt pågår i Sverige och Europa, och vissa länder, som Norge, har etablerade nationella program.

För att undvika negativa effekter av dispens och flexibilitet bör obligatorisk datainsamling och öppen redovisning införas, inklusive dokumentation av planerade kompensationsåtgärder och långsiktig uppföljning. Integrering av moderna övervakningsmetoder i den offentliga miljöövervakningen är viktig för tillförlitliga referensdata.

Kombinationen av juridiskt skydd och vetenskapligt baserad övervakning möjliggör säker och långsiktigt hållbar flexibilitet i artskyddet.

6. Synpunkter på vilka myndigheter som påverkas (8.6–8.7)

NRM vill framhålla att Artdatabanken skulle kunna spela en central roll vid motivering av skydd och vid en eventuell koppling mellan hotklass och skyddsklass. Även NRM:s roll kan förstärkas, då museet tillhandahåller underlag genom expertkunskap, samlingar och övervakningsdata. Detta får anses förutsätta en långsiktig finansiering och förtydligat ansvar.

Miljöorganisationers insyn bör tydliggöras och dess kunskap tas tillvara då de ofta besitter konkret kunskap om lokala populationer och hot.

Ärendets handläggning

I detta ärende har överintendenten Lisa Månsson beslutat. Föredragande har varit handläggare Susanne Wallgren, Enheten för samordning, utredning och förvaltning. I handläggningen har avdelningscheferna Sebastian Kvist, Avdelningen för forskning och samlingar, Anna Nilsson, Avdelningen för natur- och miljöövervakning och Pär Rådling, Avdelningen för verksamhetsstöd deltagit, samt enhetscheferna Knud Jønsson, Enheten för bioinformatik och genetik, Mats Wedin, Enheten för botanik, Kjell Arne Johanson, Enheten för zoologi, Eric De Groat, Enheten för samordning, utredning och förvaltning, professor Fredrik Ronquist, Enheten för bioinformatik och genetik, intendent Sten Svantesson, Enheten för botanik, intendent Michael Norén, Enheten för zoologi, intendent Ulf Johansson, Enheten för zoologi, intendent Niklas Apelqvist, Enheten för zoologi, förste assistent Mattias Forshage,

Enheten för zoologi, och förste assistent Anna Lotsander, Enheten för zoologi deltagit.

NATURHISTORISKA RIKSMUSEET

Lisa Månsson

Susanne Wallgren