

Datum
2025-10-17

Dariennr
2025/2282
Er referens
KN2025/01529

Mottagare
Kn.remissvar@regeringskansliet.se
Kn.nm@regeringskansliet.se

Yttrande över promemoria "Skyddet genom nationell fridlysning anpassat till arternas skyddsbehov och andra angelägna intressen"

Yttrandet inleds med övergripande och sammanfattande synpunkter, därefter redovisas synpunkter och kommentarer sorterat efter kapitlen i promemorian.

Övergripande och sammanfattande synpunkter

Skogsstyrelsen ser positivt på förslagen om att anpassa de nationella fridlysningsreglerna till arterns skyddsbehov och andra angelägna intressen. Inte minst är det positivt att det blir tydligt vad som gäller för pågående markanvändning. Skogsstyrelsen anser dock att de föreslagna förändringarna inte leder till en förenkling av regelverket.

Skogsstyrelsen anser att de föreslagna förändringarna gör regelverket ännu svårare för enskilda och verksamhetsutövare att förstå och tillämpa. Skogsstyrelsen anser också att även om skyddet blir mer ändamålsenligt med regelbundet uppdaterade artlistor, så kan det bli svårt för enskilda och företag att hantera i praktiken.

Skogsstyrelsen vill uppmärksamma regeringen på att även om förtydliganden och anpassningar av regelverket är välkommet, bedömer myndigheten att detta förslag inte löser de knutar som finns när det gäller artskyddsfrågan i skogen. Skogsstyrelsens uppfattning är att mycket av konflikterna kring artskyddet handlar om olika aktörers syn på hur skogsbruk ska bedrivas. Det är därför sannolikt att de föreslagna förändringarna leder till att fokus i stället flyttar till andra fridlysta arter. Skogsstyrelsen vill i sammanhanget lyfta vikten av att myndigheter långsiktigt kan arbeta med att stötta det förebyggande artskyddsarbete som bör utföras av verksamhetsutövare.

Skogsstyrelsen anser också att det är viktigt med rätt styrmedel och incitament för att inte skapa oönskade drivkrafter. Förändringar i den föreslagna riktningen kan vara ett steg på vägen att motverka sådana drivkrafter. Ett än viktigare steg på den vägen är att möjliggöra rätt till ersättning när förekomst av fridlysta arter leder till långtgående inskränkningar. Gärna i form av tidsbegränsade formella skydd där det är möjligt. Skogsstyrelsen har i yttrande över SOU 2024:91 beskrivit att en mer tudelad ersättningsmodell bör

övervägas, där första typen avser beslut om förbud mot skogsbruksåtgärder med lång varaktighet och andra typen beslut av mer temporär art.

Skogsstyrelsen delar konsekvensutredningens slutsatser att förslagets effekt på miljömålen, även Levande skogar, sannolikt är negativ. Skogsstyrelsen anser bland annat därför att det inte bör göras åtskillnad i skyddet för starkt hotade respektive akut hotade arter.

Skogsstyrelsen anser att det vore bra om den praxis som utvecklades i det s.k. Klinthagenmålet kodifierades eftersom Mark- och miljööverdomstolen i det avgörandet slog fast att för verksamheter och åtgärder vars syfte uppenbart inte är att orsaka sådan påverkan som omfattas av förbudet så gäller inte förbuden om det inte finns en beaktansvärd risk för påverkan på artens bevarandestatus inom populationen på regional nivå. I det liggande förslaget på undantag finns ingen sådan koppling till artens bevarandestatus. En sådan kodifiering skulle behöva tydliggöras i författningstext.

Det är enligt Skogsstyrelsen svårt att bedöma om syftet med de föreslagna ändringarna och om den balans som eftersträvas kommer att nås. Skogsstyrelsens sammantagna bedömning är dock att det finns risk för att dessa inte nås, även om förslagen kan vara en bit på vägen. För detta skulle det behövas en bredare översyn av artskyddet, där även ersättningsfrågan inbegrips.

1 Författningstext

Enligt Skogsstyrelsens bedömning är den föreslagna strukturen av författningstexten svår att läsa. Detta eftersom det finns undantag från förbuden samt undantag från undantagen i separata bestämmelser (9 a och 9 b §§). Det blir också en otydlighet att samla de generella förbuden under en redan befintlig förbudsbestämmelse (9 §). Det bör enligt Skogsstyrelsen i stället övervägas att lägga in de generella undantagen till förbuden under respektive förbudsbestämmelse för att öka förståelsen för hur undantagen ska tillämpas i förhållande till förbuden. En sådan lösning bör kunna öka förståelsen för när det krävs ett dispensförfarande i enlighet med 15 §.

I syfte att förenkla och förtydliga vill Skogsstyrelsen skicka med följande förslag till ändringar i författningstexten. Förslagen innebär bland annat att undantagen från förbuden kopplas ihop med respektive förbud samt att skyddskategori SK1 och SK1.AH slås ihop till en skyddskategori, SK1 (se vidare motivering under avsnitt 3.6.2, 3.6.3, 5.3.1 och 5.3.2).

Skogsstyrelsen anser att införandet av ett avsiktlighetsrekvisit är något som bör övervägas, se vidare resonemang under avsnitt 3.2.

Utredningens förslag	Skogsstyrelsens förslag
5 a § I fråga om sådana vilt levande djur som i bilaga 2 har markerats med skyddskategori SK1 <i>eller SK1.AH</i> är det förbjudet att i den omfattning som framgår av bilagan 1. döda, skada, fånga eller på annat sätt samla in exemplar, 2. störa djur, om störningen kan antas ha betydelse för den berörda artens bestånd, 3. ta bort eller skada ägg, rom eller larver, och 4. ta bort eller skada djurens bon eller på annat sätt skada eller förstöra djurens fortplantningsområden eller viloplatser. Förbudet gäller alla levnadsstadier hos djuren.	5 a § I fråga om sådana vilt levande djur som i bilaga 2 har markerats med skyddskategori SK1 är det förbjudet att i den omfattning som framgår av bilagan 1. döda, skada, fånga eller på annat sätt samla in exemplar, 2. störa djur, om störningen kan antas ha betydelse för den berörda artens <i>population</i>, 3. ta bort eller skada ägg, rom eller larver, och 4. ta bort eller skada djurens bon eller på annat sätt skada eller förstöra djurens fortplantningsområden eller viloplatser. Förbuden gäller alla levnadsstadier hos djuren.

Skogsstyrelsen anser att begreppet ”artens bestånd” inte bör införas som nytt begrepp i Artskyddsförordningen. Det finns andra vedertagna begrepp så som ”artens population” som i stället bör användas i detta sammanhang. Detta för att harmoniera och få en mer likriktad formulering som i 4 §, att bibehålla populationen på en tillfredsställande nivå (se vidare motivering under avsnitt 3.2).

Utredningens förslag	Skogsstyrelsens förslag
6 § I fråga om sådana vilt levande djur som i bilaga 2 har markerats med skyddskategori SK2 är det förbjudet att i den omfattning som framgår av bilagan 1. döda, skada, fånga eller på annat sätt samla in exemplar, och	6 § I fråga om sådana vilt levande djur som i bilaga 2 har markerats med skyddskategori SK2 är det förbjudet att i den omfattning som framgår av bilagan 1. döda, skada, fånga eller på annat sätt samla in exemplar, och

2. ta bort eller skada ägg, rom, larver eller bon. Förbudet gäller alla levnadstadier hos djuren.	2. ta bort eller skada ägg, rom, larver eller bon. Förbudet gäller alla levnadstadier hos djuren. <i>Förbuden i första och andra stycket gäller inte om det i det enskilda fallet är uppenbart att syftet inte är att orsaka en sådan påverkan som omfattas av förbuden.</i>
8 § I fråga om sådana vilt levande kärlväxter, mossor, lavar, svampar och alger som i bilaga 2 har markerats med skyddskategori SK1, <i>SK1.AH</i> eller SK2 är det förbjudet att i den omfattning som framgår av bilagan 1. plocka, gräva upp eller på annat sätt ta bort eller skada exemplar av växterna, och 2. ta bort eller skada frön eller andra delar.	8 § I fråga om sådana vilt levande kärlväxter, mossor, lavar, svampar och alger som i bilaga 2 har markerats med skyddskategori SK1 är det förbjudet att i den omfattning som framgår av bilagan 1. plocka, gräva upp, <i>dra upp med rötterna</i> eller på annat sätt ta bort eller skada växterna, och 2. ta bort eller skada frön eller andra delar.
	8 a § <i>I fråga om sådana vilt levande kärlväxter, mossor, lavar, svampar och alger som i bilaga 2 har markerats med skyddskategori SK2 är det förbjudet att i den omfattning som framgår av bilagan</i> <i>1. plocka, gräva upp, dra upp med rötterna eller på annat sätt ta bort eller skada växterna, och</i> <i>2. ta bort eller skada frön eller andra delar.</i> <i>Förbuden i första stycket gäller inte om det i det enskilda fallet är uppenbart att syftet inte är att orsaka en sådan påverkan som omfattas av förbuden.</i>

9 § I fråga om sådana vilt levande kärlväxter, mossor, lavar, svampar och alger som i bilaga 2 har markerats med skyddskategori SK2.SB är det förbjudet att i den omfattning som framgår av bilagan 1. gräva eller dra upp exemplar av växter med rötterna, och 2. plocka eller på annat sätt samla in exemplar av växter för försäljning eller andra kommersiella ändamål.	9 § I fråga om sådana vilt levande kärlväxter, mossor, lavar, svampar och alger som i bilaga 2 har markerats med skyddskategori SK2.SB är det förbjudet att i den omfattning som framgår av bilagan <i>gräva eller dra upp växter med rötterna, plocka eller på annat sätt samla in exemplar av växter för försäljning eller andra kommersiella ändamål.</i> <i>Förbuden i första stycket gäller inte om det i det enskilda fallet är uppenbart att syftet inte är att orsaka en sådan påverkan som omfattas av förbuden.</i>
--	--

Även om det nu görs skillnad på vilka typer av skyddskategorier av arter som omfattas av respektive bestämmelser, kvarstår vissa otydligheter kring förhållandet mellan 8 och 9 §§. Det bör övervägas om det finns möjlighet att ytterligare förtydliga de olika bestämmelsernas tillämpningsområde. Skogsstyrelsens förslag innebär en tydligare uppdelning av förbuden i 8 § respektive 9 §, där 9 § endast gäller försäljning eller andra kommersiella ändamål (se vidare motivering under avsnitt 5.5).

9 a § Förbuden i 6 och 9 §§ gäller inte om det i det enskilda fallet är uppenbart att syftet inte är att orsaka en sådan påverkan som omfattas av förbuden. Förbudet i 8 § gäller inte i fråga om sådana arter som i bilaga 2 har markerats med skyddskategori SK2, om det i det enskilda fallet är uppenbart att syftet inte är att orsaka en sådan påverkan som omfattas av förbudet. Vid tillämpningen av undantagen i denna paragraf ska jord- och skogsbruksåtgärder presumeras uppenbart inte ha till syfte att orsaka en sådan påverkan, om inte annat framgår av omständigheterna.	9 a § <i>Undantagen från förbuden har lagts in under respektive förbudsbestämmelse, vilket innebär att bestämmelsen utgår.</i>
--	--

9 b § Förbuden i 5 a, 6, 8 och 9 §§ gäller inte i den utsträckning de i det enskilda fallet innebär att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras. Undantaget i första stycket gäller inte ett förbud i 5 a eller 8 § som avser en art som har markerats med skyddskategori SK1.AH i bilaga 2.	9 b § <i>Undantagen utgår, se resonemang i avsnitt 5.5 och 3.6.2.</i>
---	--

Enligt Skogsstyrelsens bedömning bör presumptionen i 9 a § tredje stycket *”Vid tillämningen av undantagen i denna paragraf ska jord- och skogsbruksåtgärder presumeras uppenbart inte ha till syfte att orsaka en sådan påverkan, om inte annat framgår av omständigheterna”* inte behöva anges uttryckligen i lagtexten. En sådan vägledande text torde i stället kunna framgå av författningsmotiven.

Slutligen föreslår Skogsstyrelsen att regeringen numrerar om förordningen dels för att göra numreringen mer logisk, dels för att undvika a och b-§§.

3 Mer ändamålsenliga bestämmelser om nationell fridlysning

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

Skogsstyrelsen delar bedömningen att det finns skäl att se över de nationella fridlysningsbestämmelserna och att den nationella fridlysningen bör utgå från skyddsbehov och inte onödigtvis försvårar för enskilda och företag. Dock anser Skogsstyrelsen att de föreslagna förändringarna har en komplicerad utformning och struktur och därför inte leder till en förenkling av regelverket och inte heller fullt ut säkerställer effektivt skydd av hotade arter. Skogsstyrelsen föreslår därför justeringar i författningstexten.

3.2 De nationella förbudsbestämmelserna för djur anpassas efter skyddsbehovet

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget under förutsättning att begreppet ”bestånd” byts ut. Skogsstyrelsen föreslår att det byts ut mot ”population”.

Begreppet ”artens bestånd”, som inte finns i övriga fridlysningsregler riskerar att skapa tolkningssvårigheter och bör därför bytas ut.

Skogsstyrelsen instämmer i att för de arter som hotas av livsmiljöminskning eller livsmiljöförsämring bör det också finnas ett skydd mot detta hot. Eftersom det inte gäller alla arter finns det skäl för att differentiera skyddet för nationellt fridlysta djur. På motsvarande vis bör skyddet även differentieras för växterna (se mer i avsnitt 5.5).

Skogsstyrelsen anser att det bör förtydligas om fortplantningsområden och viloplatser ska definieras på samma sätt som det görs för 4 a §. Skogsstyrelsen önskar även ett förtydligande om skyddet för livsmiljöer även ska gälla potentiella livsmiljöer där den skyddade arten kan finnas, eller om skyddet för livsmiljöer förutsätter en förekomst av arten i fråga.

Utredningen anser att ett införande av ett avsiktlighetsrekvisit skulle medföra att den nationella fridlysningsbestämmelsen blir mer komplex och svårtillämpad. Skogsstyrelsen anser att detta ändå är något som bör övervägas för att undvika en situation där nationellt fridlysta arter får ett starkare skydd än EU-arter. I kommissionens vägledning om strikt skydd för djurarter av gemenskapsintresse enligt habitatdirektivet skriver man om avsiktlighet: ”för att kravet på avsiktlighet i artikel 12.1 a i direktivet skall anses uppfyllt krävs att personen i fråga har velat fånga eller döda ett exemplar av en skyddad djurart, eller åtminstone godtagit risken för en sådan fångst eller ett sådant dödande”¹. Omvänt innebär det att utan ett avsiktlighetsrekvisit, likt utredningens förslag, är allt dödande förbjudet. En verksamhetsutövare som har gjort allt för att förebygga att förbuden aktualiseras, men ändå råkar döda ett djur eller skada en växt har gjort sig skyldig till en överträdelse av förbudet. En överträdelse innebär att tillsynsmyndigheter är skyldiga att agera och eventuellt göra en åtalsanmälan.

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

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget.

3.4 Undantag för jakt och fiske

Skogsstyrelsen avstår från yttrande eftersom frågan inte ryms inom Skogsstyrelsens ansvarsområde.

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

Skogsstyrelsen delar bedömningen att möjligheten att fridlysa växter enligt två olika bestämmelser med olika skyddsnivå bör finnas kvar.

3.6 Utökade undantag från de nationella bestämmelserna

3.6.1 Inte mer långtgående förbud än nödvändigt

Skogsstyrelsen delar bedömningen att det finns behov av utökade möjligheter till undantag. Dagens fridlysningsregler är trubbiga och riskerar att skapa beteenden som motverkar syftet med lagstiftningen. De utökade möjligheterna till undantag bör även kompletteras med en rätt till ersättning.

Skogsstyrelsen delar även bedömningen att det bör finnas såväl generella undantag som utökade dispensmöjligheter. Skogsstyrelsen anser dock att generella undantag alltid är en fördel där det är möjligt, med tanke på att ett dispensförfarande är tids- och resurskrävande.

¹ Kommissionen/Spanien, mål C-221/04, punkt 71

Våra synpunkter på de enskilda förslagen till undantag framgår i avsnitt 3.6.2 och 3.6.3 nedan.

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

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om att införa ett undantag från vissa av förbuden när syftet inte är att orsaka en sådan påverkan som omfattas av förbuden.

Skogsstyrelsen instämmer i presumtionen att jord- och skogsbruksåtgärder ska presumeras uppenbart inte ha till syfte att orsaka en sådan påverkan, men anser att ett sådant förtydligande bör framgå av förordningsmotiv i stället för i förordningstext.

Skogsstyrelsen anser att det är rimligt att den nationella fridlysningen inte bör vara mer långtgående än vad som är nödvändigt med hänsyn till artens skyddsbehov. Men frågan är naturligtvis var den gränsen ska dras. Med tanke på att kriterierna för arterna i skyddskategori SK2 (arter som riskerar att utsättas för insamling, plockning, plundring och andra åtgärder som riktas mot exemplar av arterna) är det rimligt att förbuden i 6 och 9 §§, samt förbuden i 8 § för SK2-arter inte ska gälla för exempelvis pågående markanvändning. De arter som behöver ett sådant skydd bör i stället föras till skyddskategori SK1.

Skogsstyrelsen anser att det är bra att i förordning förtydliga praxis från Mark- och miljööverdomstolen. Skogsstyrelsen anser dock inte att utredningens förslag innebär en kodifiering av den praxis som utvecklades i det s.k. Klinthagenmålet. Mark- och miljööverdomstolen slog i det avgörandet fast att för verksamheter och åtgärder vars syfte uppenbart inte är att orsaka sådan påverkan som omfattas av förbudet så gäller inte förbuden om det inte finns en beaktansvärd risk för påverkan på artens bevarandestatus inom populationen på regional nivå. I det liggande förslaget på undantag finns ingen sådan koppling till artens bevarandestatus. Om undantaget ska tolkas som att det finns en kvalifikationsgräns i form av risk för påverkan på artens bevarandestatus, så bör det framgå av förordningen.

Som en följd av att förbuden i 6 och 9 §§ avseende SK2 och SK2.SB-arter inte gäller när det är uppenbart att syftet är ett annat än att orsaka en sådan påverkan som omfattas av förbuden bör undantagsbestämmelsen i 9 b § inte bli aktuell och kan därför tas bort. På grund av presumtionen att jord- och skogsbruk inte har ett sådant syfte kommer inte pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Skogsstyrelsen föreslår att 8 § delas upp i två olika paragrafer, där SK1-arter, vilket även med Skogsstyrelsens förslag även omfattar SK1.AH-arter, skyddas i 8 § och SK2-arter skyddas i en ny 8 a §. Detta för att harmonisera med strukturen i övriga förbudsbestämmelser, se förslag till författningstext under avsnitt 1. Skogsstyrelsen vill även framföra att av förenklingsskäl bör man överväga om 9 § punkten 1, ska vävas ihop med 8 a § och därigenom renodla 9 § till att enbart handla om försäljning och andra kommersiella ändamål.

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

Skogsstyrelsen avstyrker förslaget eftersom endast de mest hotade arterna omfattas av skyddet.

Skogsstyrelsen instämmer i att olika arters skyddsform bör väljas utifrån arternas behov av skydd men föreslår en ändring av förslaget om att undantaget inte ska gälla förbud avseende vissa närmare angivna arter enligt bilaga 2 till artskyddsförordningen. Både starkt hotade och akut hotade arter har hög risk att dö ut. Att ha en avgränsning i skyddet för starkt hotade arter så att förbuden endast gäller upp till nivån för avsevärt försvårande av pågående markanvändning är sannolikt inte ändamålsenligt.

Skogsstyrelsens förslag till ändring innebär att SK1 och SK1.AH arter slås ihop till en skyddskategori, SK1. Vilka arter som bör omfattas av fridlysningsreglerna borde i första hand utgå från arternas behov och från bedömningen om fridlysning är ett lämpligt skyddsinstrument, inte utifrån hotkategori. Men om reglerna ska utgöra ett sista skyddsnät så bör åtminstone både starkt hotade och akut hotade arter vara sådana arter där fridlysningen i det enskilda fallet kan innebära att pågående markanvändning avsevärt kan försvåras. Skogsstyrelsens förslag att slå ihop skyddskategori SK1 och SK1.AH innebär således att det inte behöver finnas något undantag från förbuden i enlighet med utredningens förslag i 9 b §. Konsekvensen skulle i så fall bli att fridlysningen gällande både starkt hotade och akut hotade arter i det enskilda fallet kan innebära att pågående markanvändning avsevärt kan försvåras. För att nå ett ändamålsenligt skydd utan stora konsekvenser för enskilda anser Skogsstyrelsen att det bör utformas en rätt till ersättning vid långtgående inskränkningar till följd av hänsyn till fridlysta arter. Gärna i form av tidsbegränsade formella skydd där det är möjligt.

Ytterligare skäl för att även starkt hotade arter inte borde omfattas av ett undantag om pågående markanvändning avsevärt försvåras är att det kan utvecklas till ett icke-funktionellt och icke ändamålsenligt skydd för dessa arter. Om fridlysningsreglerna innebär att hänsyn till en starkt hotad art behöver lämnas upp till intrånget, men där denna hänsyn ändå är otillräcklig för artens ekologiska behov, då blir det i praktiken ett meningslöst skydd.

Skogsstyrelsen instämmer i att om det ska finnas en begränsning av förbudens räckvidd så bör det ske genom ett generellt undantag och inte genom ett dispensförfarande. Ett sådant generellt undantag skulle vara möjligt med en koppling och kodifiering av Klinthagenkriterierna i författningstexten för att tydliggöra att förbuden endast gäller när det finns en beaktansvärd risk för påverkan på artens bevarandestatus inom populationen på regional och lokal nivå (se även avsnitt 3.6.2).

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

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget att Länsstyrelsen ska kunna ge dispens från förbuden i den nya nationella fridlysningsbestämmelsen för djur.

Det är logiskt att den myndighet som kan ge dispens för övriga paragrafer som rör nationell fridlysning även ska kunna ge dispens för föreslagna 5 a §.

Skogsstyrelsen vill dock påminna om det förslag som har lämnats av såväl artskyddsutredningen (SOU 2021:51) som skogsutredningen 2019 (SOU 2024:91) att beslut om dispens från artskyddsbestämmelserna när det gäller utförandet av sådana åtgärder som omfattas av skogsvårdslagen ska fattas av Skogsstyrelsen, i stället för som i dag av länsstyrelsen. Skogsstyrelsen har i tidigare yttranden tillstyrkt detta.

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

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget.

4 Regelbunden översyn av nationellt fridlysta djur- och växtarter

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Skogsstyrelsen ser det som positivt att listan för nationellt fridlysta arter ses över regelbundet. Det kan dock övervägas att i förordning knyta tidpunkten för översynen till rödlistans uppdateringar.

Det är viktigt att vara medveten om att det kan skapa svårigheter för både verksamhetsutövare och allmänhet om det blir stora förändringar mellan uppdateringstillfällena. Det kommer att vara en viktig uppgift för ansvariga myndigheter att kommunicera förändringarna på ett pedagogiskt sätt.

5 Kriterier för nationell fridlysning

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

Skogsstyrelsen delar bedömningen att Naturvårdsverkets översyn av nationellt fridlysta arter bör ske utifrån fastställda kriterier.

5.2 Kriterier för att bedöma omfattningen av skyddet för nationellt fridlysta arter

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget att Naturvårdsverkets översyn av nationellt fridlysta arter ska utgå från ett vetenskapligt underlag men föreslår att fridlysningens syfte bör vara att artens population ska bibehållas eller återupprättas på en tillfredsställande nivå.

Skogsstyrelsen instämmer i att de arter som är i störst behov av skydd genom nationell fridlysning ska vara fridlysta och att arter som är fridlysta enligt 4, 4a eller 7 §§ artskyddsförordningen inte bör omfattas av de nationella fridlysningsreglerna. Skogsstyrelsen instämmer även i att ett viktigt kriterium för fridlysning är att ett hot mot en art effektivt ska kunna begränsas av fridlysning.

Skogsstyrelsen bedömer att utredarnas ställningstagande att nationell fridlysning enbart ska gälla arter som har svårigheter att upprätthålla livskraftig population på nationell nivå försvårar möjligheterna att uppnå miljö kvalitetsmålet Levande skogar, beroende på hur begreppet nationell nivå kan tolkas. I en av preciseringarna av miljö kvalitetsmålet Levande skogar framgår att arter ska ha möjlighet att sprida sig inom i sina naturliga utbredningsområden som en del i en grön infrastruktur. För att nå det kan det vara otillräckligt att enbart upprätthålla en livskraftig population på nationell nivå.

Begreppet nationell nivå behöver definieras och av definitionen bör framgå att artens naturliga utbredning är en del av en livskraftig nationell population. En art skulle annars kunna anses vara livskraftig även om dess utbredningsområde minskar, om arten förekommer med tillräckligt stort antal, men det är en förlust för ekosystemen i de delar där den försvinner som kan innebära mindre välfungerande ekosystem. Alternativt kan författningstexten till bilaga 2 formuleras i likhet med 4 § som använder begreppet *population på tillfredställande nivå*, som inbegriper nationell, regional och lokal nivå.

Skogsstyrelsen anser också att för att skyddet för de arter som skyddas bättre på annat sätt än genom fridlysning ska vara effektivt, bör det vara tydligt vilken typ av skydd som då avses och hur det ska genomföras. Exempelvis behöver det finnas tillräckliga resurser för formellt skydd och för förvaltning av formellt skyddade områden i de fall formellt skydd bedöms som den lämpligaste formen av skydd.

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

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Skogsstyrelsen instämmer i att det finns behov av ett starkare skydd för arter som är utsatta för ett dokumenterat och allvarligt hot som motiverar ett sådant skydd. Vilka arter som bör omfattas av fridlysningsreglerna borde dock i första hand utgå från arternas behov och från bedömningen om fridlysning är ett lämpligt skyddsinstrument, inte utifrån hotkategori (se mer under 3.6.3).

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

Skogsstyrelsen avstyrker förslaget i den meningen att endast akut hotade arter ska kunna medföra att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Skogsstyrelsen anser att även starkt hotade arter är i behov av ett starkt skydd. Skälen till att avstyrka detta förslag framgår under avsnitt 3.6.3.

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

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget med de förslag till förändringar som framgår av förslag till förordningstext (avsnitt 1) och som förklaras under avsnitt 5.5 nedan.

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

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget men föreslår ett förtydligande som innebär att bestämmelsen i 9 § enbart ska avse försäljning eller andra kommersiella ändamål.

För att underlätta och förtydliga tillämpningsområdet i 9 § i förhållande till 8 § (och föreslagna 8 a §) är Skogsstyrelsens förslag att bestämmelsen i 9 § renodlas till att endast avse försäljning eller andra kommersiella ändamål, se förslag under avsnitt 1. Skogsstyrelsen vill dock framföra att av förenklingsskäl bör man överväga om 9 § punkten 1, ska vävas ihop med 8 § och därigenom renodla 9 § till att enbart handla om försäljning och andra kommersiella ändamål. Skogsstyrelsen föreslår även att dela upp 8 § i två olika paragrafer. Där SK1-arter, vilket även med Skogsstyrelsens förslag även omfattar SK1.AH-arter, skyddas i 8 § och SK2-arter skyddas i en ny 8 a §. Detta för att harmonisera med strukturen i övriga förbudsbestämmelser, se förslag till författningstext under avsnitt 1.

Skogsstyrelsen föreslår att för att ytterligare harmonisera bestämmelserna om nationellt fridlysta växter med bestämmelserna i 7 § artskyddsförordningen gällande art- och habitatdirektivarter bör man ta bort ”exemplar” för växter i naturen. Skogsstyrelsen bedömer att det är centralt att kriteriet ”exemplar” inte nämns i artikel 13.1.a) i art- och habitatdirektivet, till skillnad från i artikel 12.1.a). Djur kan räknas som exemplar medan avgränsning av ett växtexemplar i naturen kan vara komplicerat utifrån aspekten att samma genotyp är ett exemplar.

Ur ett rent praktiskt perspektiv är det alltså inte självklart att det alltid går att applicera ett individperspektiv på växter, eftersom det beroende på art kan vara betydligt svårare att definiera vad en växtindivid är när den växer i naturen. När en växt väl är plockad eller på annat sätt skild från sin naturliga miljö, är det mer självklart att tala om ett exemplar eller individer. Detta kan förklara varför förbudet mot försäljning av växter i artikel 13.1.b) i art- och habitatdirektivet däremot innehåller kriteriet ”exemplar”.

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

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Skogsstyrelsen anser att det underlättar tillämpningen när skälen för fridlysningen framgår tydligt.

6 Även de nya förbuden bör vara straffbelagda

Skogsstyrelsen tillstyrker förslaget om att överträdelse av de nya förbuden bör vara straffbelagda som artskyddsbrott.

7 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Skogsstyrelsen har inga synpunkter på ikraftträdande och övergångsbestämmelser.

8 Konsekvensutredning

8.1 Utgångspunkter

I avsnittet saknas motivering till varför bedömda konsekvenser beskrivs kvalitativt. Enligt 7 § i förordning (2024:183) om konsekvensutredningar ska analysen innehålla en beräkning av förslagets kostnader för bland annat staten, företag och enskilda. Eftersom motivering saknas är bedömningen otydlig, hur konsekvensutredningen enligt 5 § står i proportion till förslagets effekter.

8.2 Problembeskrivning..., 8.3 Vad som eftersträvas..., 8.4 Förhållande till andra planerade ändringar

Det är enligt Skogsstyrelsen svårt att bedöma om syftet med de föreslagna ändringarna och om den balans som eftersträvas kommer att nås. Skogsstyrelsens sammantagna bedömning är dock att det finns risk för att dessa inte nås, även om förslagen kan vara en bit på vägen. För detta skulle det behövas en bredare översyn av artskyddet, där även ersättningsfrågan ingår, samt att artlistorna behöver vara kända för att få en bild över helheten.

De föreslagna definitionerna av skyddskategorierna i bilaga 2 till förordningen styr vilka rödlistade arter som kan komma att omfattas av förbud vid åtgärder som inte direkt är riktade mot arten. Den konsekvensanalys som ingår i Naturvårdsverkets uppdrag att se över vilka arter som bör vara nationellt fridlysta bör beaktas för att bedöma om syftet med ändringarna nås. Förslaget kan därmed bedömas i sin helhet först när artlistorna är kända.

8.6 Konsekvenser för enskilda och företag

Skogsstyrelsen anser att den föreslagna förordningstexten gör det ännu svårare för enskilda och verksamhetsutövare att förstå och tillämpa artskyddsförordningens nationella bestämmelser.

Skogsstyrelsen anser också att även om skyddet blir mer ändamålsenligt med regelbundet uppdaterade artlistor, så kan regelbundna förändringar bli svårt för enskilda och företag att hantera i praktiken.

Skogsstyrelsen delar bedömningen att förslagen kan innebära lättnader för verksamheter som inte är direkt riktade mot exemplar av arter samt vid pågående markanvändning. Detta beror på att områden där skogsbruk i dag begränsas av nuvarande lydelse i artskyddsförordning inte längre kommer begränsas när många rödlistade arter i kategori Sårbar (VU) och Nära hotad

(NT) samt livskraftiga arter, som i dag finns i bilaga 2, inte kommer att vara med i skyddskategori SK1/SK1.AH utifrån utredningens förslag, samt endast begränsas till viss del för kategori Starkt hotade (EN). Det är dock svårt att bedöma hur stor lättnad för skogsbruket som det kommer ge. Lättnadens omfattning beror på i hur stor omfattning som dessa arter finns i samma miljöer som arter som kommer vara fridlysta vid skogsbruk efter ändring av förordningen.

Med tanke på att föreslagna ändringar innebär vissa lättnader för exempelvis skogsbruk kan det få till följd att markägare inte längre upplever en risk för att skapa förutsättningar för de arter som inte längre kommer vara nationellt fridlysta, och därmed vara mer benägna att bruka skog på ett sätt som gynnar dessa arter.

8.7.2 Domstolar och övriga statliga myndigheter

Skogsstyrelsens bedömning är att den föreslagna förändringen för nationellt fridlysta arter kan leda till att fokus flyttas till andra arter, t.ex. EU-arterna, och att det därmed inte kommer att leda till färre ärenden där tillsyn begärs eller där Skogsstyrelsens beslut överklagas.

Det saknas en beskrivning av att även Skogsstyrelsen kommer att få en något ökad arbetsbelastning med information och tillsyn samt vägledning. Skogsstyrelsen kommer behöva informera markägare och verksamhetsutövare om förändringarna. Denna information kommer behöva upprepas vid varje revision av förordningens bilaga.

Områdesskyddsarbetet omnämns i ett par andra stycken, men inte hur arbetet med områdesskydd påverkas av förslaget. Strategin för formellt skydd kommer behöva ses över i de delar som avser de fridlysta arter som pekas ut som sådana som kan vara skäl att prioritera området för formellt skydd. Verksamheten bedöms i övrigt inte påverkas i någon större omfattning av förslaget.

Skogsstyrelsen är, liksom länsstyrelserna, själv verksamhetsutövare i vissa fall, som vid förvaltning av egna fastigheter, genomförande av naturvårdande skötsel i formellt skyddade områden eller genomförande av återvätning för klimatnytta. Dessa verksamheter bedöms dock inte påverkas i någon större omfattning av förslaget.

8.8 Konsekvenser för allmänheten

Skogsstyrelsen bedömer att både nuvarande förordning och föreslagna ändringar av artskyddsförordningen är svårtolkade för allmänheten.

8.9 Konsekvenser för miljön

Skogsstyrelsen delar bedömningen att förslagets effekt på miljömålen kommer vara negativa i och med att skogsbruk inte längre skulle begränsas av förekomst av de arter som i dag finns i bilaga 2 och som är rödlistade i kategori Sårbar (VU) och Nära hotad (NT). I PM lyfts miljömålet Ett rikt växt- och djurliv, men Skogsstyrelsen vill även lyfta att detsamma bedöms gälla för Levande skogar. I Skogsstyrelsens fördjupade utvärdering av

Levande skogar 2023 (rapport 2022/12), konstateras att miljömålet inte är uppnått och inte kommer att kunna nås med befintliga och beslutade styrmedel och åtgärder. Utvecklingen i miljön är negativ. Ett par av de viktigaste problemen att lösa för att nå Levande skogar är brist på viktiga livsmiljöer i skogslandskapet, där flera typer av livsmiljöer minskar och blir fragmenterade, samt ogynnsam status eller negativ utveckling för många skogslevande arter, där många hotade och känsliga arter minskar.

Föreslagna ändringar kan påverka möjligheterna negativt att nå målen i bland annat preciseringarna om att naturligt förekommande arter till skogslandskapet ska ha gynnsam bevarandestatus och att hotade arter ska återhämta sig. Många hotade arter i skogen är hotade på grund av minskning av livsmiljö genom skogsbruk, vilket även gäller många av de rödlistade arterna i kategorierna Sårbar och Nära hotade, som nu är skyddade men inte skulle komma att ingå i skyddskategori SK1/SK1.AH. I de fall lättnaden i fridlysningen leder till att markägare väljer att avverka kommer det bidra till att förstärka negativ trend för miljömålet Levande skogar och Ett rikt växt- och djurliv. I de fall markägare inte längre upplever en risk för att skapa förutsättningar för de arter som inte längre kommer vara skyddade mot skogsbruk, och därmed brukar skogen på ett sätt som gynnar dessa arter, kan det leda till en positiv utveckling för miljön.

Om beslutet

I detta ärende har generaldirektör Herman Sundqvist beslutat och senior rådgivare Tove Thomasson varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också verksjurist Anna Fridh, processförvaltare Mari Hansson, utredare Tina Nilsson och områdesskyddsspecialist Linda Vålberg deltagit.

Ärendet har handlagts digitalt och detta yttrande saknar därför namnunderskrifter.