



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

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet har genom remiss anmodats att yttra sig i rubricerat ärende. Fakultetsnämnden får härmed lämna följande synpunkter.

Sammanfattande bedömning

Vi befinner oss i en trippel planetär kris. Flera planetära gränser har redan överskridits, däribland den som avser biologisk mångfald. Förlusten av biologisk mångfald drivs bland annat av habitatfragmentering och överexploatering. Internationella mål och åtaganden om att stoppa förlusten handlar inte bara om att naturen anses ha ett egenvärde, det handlar även om att säkerställa motståndskraftiga ekosystem som mänskligheten är beroende av.

I internationella sammanhang, t.ex. inom IPBES (the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services), lyfts vikten av lagstiftning för att styra mot uppsatta mål. Även i promemorian anges artskyddsreglerna vara av central betydelse för att bevara hotade djur- och växtarter. Artskyddsreglerna utgör idag en av hörnstenarna inom både EU och i Sverige för att styra mot miljömål och genomföra internationella åtaganden. Historiskt har Sverige varit ett föregångsland vad gäller ambitionerna på miljöområdet. Vilken ambition stater sätter för att avvärja och hantera nuvarande planetära kriser varierar globalt och är i grunden en politisk fråga. Vi ser allt från klimatförnekelse till seriösa ansatser att hantera utmaningarna. Om liggande förslag antas i samtliga delar menar fakulteten att Sverige tappar i trovärdighet internationellt. Artskyddsreglerna urholkas och förslaget signalerar att Sverige inte självmant tar ansvar för hotade arter. Genom förslaget föreslås att endast akut hotade arter ges ett reellt skydd. Starkt hotade arter kommer t.ex. inte att skyddas mot pågående markanvändning såsom skogsbruk, om det innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Detta anser fakulteten är ett avsteg från den internationellt erkända försiktighetsprincipen och i strid med internationella åtaganden om att hejda förlusten av biologisk mångfald.



Juridiska fakulteten anser att det är rimligt att det nationella artskyddet differentieras för att skapa legitimitet och anpassa skyddet till motstående intressen, men delar inte promemorians uppfattning om hur detta bör ske. Förslagen om att vidga antalet arter som ges skydd, att skydda arternas livsmiljöer liksom att skydda arterna från störningar är visserligen positiva förstärkningar som harmonierar med EU-rätten. Det är också positivt att förslaget innehåller en adaptiv mekanism. De omfattande undantagen från fridlysningsbestämmelserna gör emellertid att förslaget som helhet ändå innebär en betydande försvagning av artskyddet.

Sammantaget delar Juridiska fakulteten promemorians bedömning att liggande förslag kommer att ha en negativ effekt på möjligheten att nå nationella miljömål, varför fakulteten är kritisk till flera av förslagen.

Övergripande kommentarer

Förslagets tydlighet

Ett av direktiven för utredningen har varit att förenkla regelverket och öka förutsebarheten. Fakultetens bedömning är att den målsättningen inte nås med liggande förslag. Den föreslagna förordningstexten är komplicerad och svårläst. För att närmare förstå relationen mellan de olika paragraferna krävs många läsningar. Nya skyddskategorier introduceras, flera olika nivåer av undantag införs liksom nya begrepp med otydlig innebörd i förhållande till befintliga. Ett sådant exempel är hur begreppet ”bestånd” i 5 a § första stycket 2 ska förstås i relation till begreppet ”population” (jfr 4 § första stycket 4). Möjligen skulle reglerna bli mer överskådliga om undantagen i 9 a och b §§ formulerades i anslutning till de enskilda förbudsbestämmelserna. Som ett alternativ skulle förbuden kunna ordnas tematiskt utifrån undantagen, gärna med rubriker, så att förordningen på ett samlat sätt anger vad som gäller för exempelvis skogsbruk och liknande verksamheter.

Juridiska fakulteten anser vidare att förslaget är otydligt när det gäller betydelsen av den så kallade Klinthagen-praxisen. Enligt denna praxis krävs en risk för påverkan på en arts bevarandestatus för att förbuden i artskyddsförordningen ska bli tillämpliga i förhållande till verksamheter som uppenbarligen inte har till syfte att skada fridlysta djur eller växter. Ursprungligen gällde denna praxis även de förbud som kommer från naturvårdsdirektiven (se MÖD 2016:1). Förmodligen var det främst med tanke på dessa förbud som denna praxis tillkom, eftersom möjligheterna till dispens är så begränsade enligt direktiven. Att MÖD valde samma lösning för den rent inhemska fridlysningen kunde till viss del motiveras av att tillämpningen skulle bli mer enhetlig. Att det undantag som Klinthagen-praxisen konstruerar fortfarande ska gälla för den nationella fridlysningen framstår som långt ifrån självklart nu när EU-domstolen underkänt detta i förhållande till direktiven, särskilt om



artskyddsförordningen ändras enligt förslaget. Promemorian kan läsas som att Klinthagen-praxisen förutsätts gälla även fortsättningsvis i de fall undantaget i 9 a § inte är tillämpligt (se s. 25 f.). Detta behöver regeringen ta ställning till och ställningstagandet behöver motiveras, inte minst i förhållande till dispensbestämmelsen, som också innehåller ett kriterium som tar sikte på bevarandestatus. Om avsikten är att undantaget från Klinthagen-domen ska gälla i de fall 9 a § inte är tillämplig bör det framgå direkt av förordningstexten, som annars blir mycket svår att förstå.

Ett effektivt artskydd?

Juridiska fakulteten delar promemorians bedömning att de nationella fridlysningsbestämmelserna bör differentieras baserat på arternas skyddsbehov för att inte i onödan medföra begränsningar för motstående intressen och för att skapa legitimitet för bestämmelserna. Flera av förslagen visar dock att arternas skyddsbehov inte har utgjort utgångspunkten vid utformningen av paragraferna.

I promemorian anges återkommande att liggande förslag kommer att ge ett ”effektivt” artskydd. Det är svårt att förstå på vilket sätt förslagen effektivt kommer att skydda arterna givet de omfattande undantag som föreslås. Mest anmärkningsvärt är att även arter med den näst högsta hotnivån, starkt hotade arter (EN), undantas från skydd från pågående markanvändning, om denna markanvändning skulle komma att avsevärt försvåras. I sammanhanget kan noteras att det ofta är just pågående markanvändning i form av t.ex. skogsbruk som utgör den främsta hotbilden. Här menar Juridiska fakulteten att promemorians resonemang är bakvänt. Istället för att utgå från effekten på arterna utgår förslaget från syftet med berörda åtgärder och verksamheter. Direktiven för promemorian anger att skyddsintressena ska vägas mot motstående intressen men detta kan göras på andra sätt än att undanta hotade arter från skydd (se nedan under ”Proportionalitet”).

Att undanta hotade arter från skydd så som sker genom 9 b § menar Juridiska fakulteten utgör ett avsteg från försiktighetsprincipen. Det finns en överhängande risk att liggande förslag kommer att ge fler akut hotade arter men också att artrikedomen i landskapen generellt kommer att utarmas, något som i sin tur riskerar att leda till mindre resilienta ekosystem. I sammanhanget vill fakulteten även påtala att vissa arter som bara når lägre hotklasser likväl kan utgöra viktiga indikatorer på att området hyser höga naturvärden där andra hotade arter kan komma att etablera sig. Detta är inte minst relevant i ljuset av restaureringsförordningen. Förordningen har antagits bland annat mot bakgrund av att det idag saknas tillräckliga ytor av lämpliga livsmiljöer för att skydda biologisk mångfald, varför förordningen ställer krav på att restaurera och återskapa sådana livsmiljöer. I promemorian undersöks inte närmare hur förslagen påverkar följsamheten till relevant EU-rätt eller internationella



åtaganden under t.ex. Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework, såsom delmål 14 om att integrera biologisk mångfald i alla relevanta sektorer, inklusive jord- och skogsbruk.

Många arter som idag är hotade har starkt fragmenterade utbredningsmönster och som en följd av detta genetiskt utarmade populationer. Man bör härvid också beakta att arter som inte är akut hotade idag, mycket snart kan komma att bli hotade på grund av förändringar i levnadsbetingelser – situationen är inte ”konstant” utan i högsta grad föränderlig. För att säkra ett långsiktigt bevarande behöver fokus styras också till bevarandet av habitat/livsmiljöer samt till bevarande av en så stor genetisk inomarts-variation som möjligt. När det gäller den genetiska inomarts-variationen finns begränsat med studier. I ett klimatförändringsperspektiv blir detta otroligt viktigt, för om inte en tillräckligt stor genetisk variation finns bevarad så hinner inte växter anpassa sig i den takt som krävs.¹

Differentierat skydd och proportionalitet

De förslag till undantag från förbuden som presenteras i promemorian är mycket långtgående. Av problembeskrivningen framgår att den nuvarande regleringen kan drabba enskilda på ett oproportionerligt sätt och att även relativt vanliga arter i vissa fall kan leda till begränsningar i markanvändningen (s. 42). Juridiska fakulteten delar promemorians utgångspunkt att arters skydd bör anpassas till artens behov men menar att den avvägning som görs i förslaget till förmån för motstående intressen är alltför långtgående och hänvisningen till proportionalitetsprincipen i sammanhanget missvisande.

Av promemorian framgår att bestämmelserna bör säkerställa ett effektivt och ändamålsenligt skydd av hotade arter. Samtidigt anges att inskränkningar i verksamheter och åtgärder inte bör gå längre än vad som är proportionerligt (s. 23). Med den motiveringen föreslås bland annat att pågående markanvändning undantas från förbuden i 5 a § mot att bland annat skada och döda starkt hotade arter, om markanvändning avsevärt försvåras (9 b §). Här vill Juridiska fakulteten påtala att det inte i grunden är oproportionerligt att ställa krav på verksamheter och markägare att anpassa sin verksamhet genom att ta hänsyn till hotade arter. Att skydda dessa arter är ett angeläget allmänt intresse i den mening som avses i både Europakonventionen om mänskliga fri- och rättigheter och i regeringsformen (jfr 2:15 RF) och som kan motivera en inskränkning av pågående markanvändning. Av den dom från Högsta domstolen som återges i promemorian (NJA 2023 s. 291 ”Tjäderspelet i Malsättra”) framgår att en sådan inskränkning normalt inte ens är ersättningsgrundande, då sådan hänsyn utgör en naturlig del av en laglig markanvändning (jfr EU-domstolens dom C-238/20 *Sātiņi-S*, p. 44). I

¹ Detta stycke är ett instick från Linnéträdgården, Uppsala universitet.



vissa fall menar dock Högsta domstolen att rätt till ersättning bör kunna föreligga om inskränkningen i det enskilda fallet varit mycket betungade och det inte framstår som rimligt att markägaren ensam tvingas ta den ekonomiska konsekvensen av skyddet. Av den praxis som därefter växt fram i Mark- och miljööverdomstolen, och som beskrivs i promemorian, framgår att den slutliga proportionalitetsbedömning som sker i samband med ersättningskrav mot staten i allt väsentligt tillgodoser intresset av att en enskild inte drabbas oproportionerlig hårt av en begränsning av markanvändningen (s. 23). Mot den bakgrunden är det svårt att förstå promemorians förslag att helt undanta pågående markanvändning från förbuden i 5 a § om skydd av starkt hotade arter (i den utsträckning markanvändningen avsevärt försvåras). Juridiska fakulteten menar att situationer där det i det enskilda fallet ger orimliga konsekvenser av fridlysningsbestämmelserna istället bör regleras genom rätt till ersättning. Det bör därför ses över om författningsändringar bör införas som kodifierar Högsta domstolens principer i Malsättradomen. Det framstår som olämpligt att begränsa skyddet av arter på det på det sätt som promemorian föreslår innan frågan om ersättning är löst. Frågorna borde hanteras gemensamt.

I sammanhanget vill Juridiska fakulteten påminna om de grundkrav som ställs i 2 kapitlet miljöbalken om allmänna hänsynsregler. I 3 § ges uttryck för försiktighetsprincipen och krav på att den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska iaktta de begränsningar och iaktta de försiktighetsmått som behövs för att förebygga, hindra och motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada på miljön. En sådan hänsyn ska tas i den utsträckning det inte är orimligt (se 2 kap. 7 § MB). Bestämmelserna i miljöbalken ska läsas i ljuset av 1:1 miljöbalken, om att balken bland annat ska tillämpas så att den biologiska mångfalden bevaras) och i ljuset av miljömålen, t.ex. målet om ett rikt växt- och djurliv. Ett förslag där pågående markanvändning tillåts skada, döda och störa starkt hotade arter menar fakulteten inte ligger i linje med den nivå av hänsyn som stipuleras i 2 kap. MB.

I promemorian föreslås, med hänvisning till Klinthagen-domen, att undantag införs för verksamheter och åtgärder som i det enskilda fallet ”uppenbart” inte syftar till att skada eller störa fridlysta arter (9 a §). Här vill fakulteten betona att ett sådant undantag inte motsvarar Klinthagen-domen. Av domen framgår att verksamheter och åtgärder träffas av förbuden om det finns en *risk* för påverkan på en skyddad art, inte att sådana verksamheter helt undantas från förbuden. I promemorian synes det presumeras att en sådan risk inte kan förekomma för de arter som omfattas av undantagen i 9 a §. Juridiska fakulteten ifrågasätter om en sådan presumtion är lämplig mot bakgrund av försiktighetsprincipen.



Effektiv kontroll och förutsebarhet

Under avsnitt 3.6.3 om undantag från förbuden för pågående markanvändning återges det så kallade bombmurklemålet (MÖD 2017:7) (s. 27). I domen, som i väsentliga delar är överspelad genom NJA 2023 s. 291 ”Tjäderspelet i Malsättra” och efterföljande praxis från MÖD, diskuteras frågan om proportionalitet och begränsningar av artskyddsförbuden när pågående markanvändning avsevärt försvåras. MÖD konstaterar att en tillämpning av artskyddet som innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras kan förhindras antingen genom ett undantag för sådana situationer eller genom en dispensgrund. Domstolen föredrar dispensvägen, en bedömning som fakulteten delar. Ett generellt undantag medför brist på förutsebarhet eftersom det finns en risk att den enskilde markägaren på egen hand gör en bedömning om pågående markanvändning avsevärt försvåras, där en felaktig bedömning kan leda till straffansvar för artskyddsbrott. Enligt domstolen talade även ändamålen bakom fridlysningen för att begränsa förbudens räckvidd genom en dispensgrund. Dessutom ger en sådan ordning enligt domstolen utrymme för att initiera frågan om inrättande av områdesskydd och möjligheten att utforma dispensen så att artskyddet i möjligaste mån upprätthålls. Promemorian landar dock i det motsatta, det vill säga att införa ett generellt undantag. Juridiska fakulteten menar att motiven för detta inte är övertygande, särskilt som det här handlar om undantag för skydd av starkt hotade arter. I promemorian hänvisas till att anmälningsplikten i skogsvårdslagen, genom vilken kravet på samrådsanmälan i 12:6 MB automatiskt uppfylls, är tillräcklig för att Skogsstyrelsen som tillsynsmyndighet inom ramen för sin prövning ska kunna ta ställning till vilken hänsyn som krävs avseende nationellt fridlysta arter. I sammanhanget vill Juridiska fakulteten lyfta den kritik som riktats mot Skogsstyrelsens automatgranskningssystem (se bland annat Darpo, Koll på arterna i skogen? Om skogsstyrelsens granskningssystem för skogsåtgärder, Infotorg 10 april 2025). Fakulteten ställer sig starkt tveksam till att Skogsstyrelsen de facto kommer att göra en prövning av de skogsbruksåtgärder som riskerar att vara i strid med fridlysningsbestämmelserna. Det ska även påtalas att gallringar inte omfattas av anmälningsplikten under skogsvårdslagen och att även dessa utgör ett hot mot skyddade arter. Sammantaget menar fakulteten att förslaget leder till ett oförutsebart system för markägarna.

Juridiska fakulteten vill även påtala att formellt områdesskydd inte alltid är en lämplig skyddsform för att bevara hotade arter, t.ex. när små populationer finns spridda i landskapet eller där arterna är rörliga. I dessa situationer är artskyddet ett viktigt komplement till det mer omfattande och statiska områdesskydden.



Särskilda kommentarer i valda delar

Juridiska fakulteten tillstyrker i grunden förslagen om att de nationella förbudsbestämmelserna för djur och växter anpassas efter skyddsbehov (avsnitt 3.2 och 3.5) liksom att alla slags djur som behöver ett nationellt skydd ska kunna fridlysas (avsnitt 3.3). Fakulteten delar dock inte promemorians bedömning rörande vilken nivå av skydd de olika skyddskategorierna bör ha.

Särskilt om 5 a §

Som påtalats ovan är det oklart om tillämpningen av 5 a § ska begränsas till de fall där gynnsam bevarandestatus riskerar att påverkas negativt. En sådan ordning avstyrks av fakulteten. Fakulteten vill även peka på att oklarheter kan uppstå om begreppet ”bestånd” införs i regelmassan, givet att begreppet ”population” används i 4 § AF. Det är otydligt vilken skillnad, om någon, som finns mellan begreppen.

Särskilt om 9 a §

Juridiska fakulteten menar att tillämpningsområdet för undantagen i paragrafen är otydligt utformade. Mot bakgrund av att de generella undantagen från förbuden i 6, 9 och 8 §§ gäller om det är ”uppenbart” att syftet inte är att orsaka en sådan påverkan som omfattas av förbuden, utesluts de flesta verksamheter från förbudsregeln, särskilt då det presumeras i andra stycket att jord- och skogsbruksåtgärder ”uppenbart inte har till syfte att orsaka en sådan påverkan, om inte annat framgår av omständigheterna”. Här menar fakulteten att det är otydligt när jord- och skogsbruksåtgärder inte ska presumeras inte ha till syfte att orsaka en påverkan som omfattas av förbudet liksom i vilket sammanhang en sådan bedömning ska göras. Skogsbruksåtgärder är bara anmälningspliktiga under skogsvårdslagen med därtill hörande begränsningar i kontrollsystemet. Givet att fridlysningsförbuden är straffsanktionerade är det givetvis viktigt att det straffbara området tydligt framgår.

Särskilt om 9 b §

Undantag i 9 b § omfattar även arter som skyddas enligt 5 a § i förordningsförslaget, mer bestämt arter som är starkt hotade (EN) enligt bilaga 2. Undantaget gäller inte de arter som är ”akut hotade” enligt bilaga 2 (SK1.AH). Med det långtgående undantag som föreslås här anser fakulteten att författningsförslaget riskerar att urholka det svenska artskyddet. Vi har svårt att se att detta generella undantag är befogat, särskilt eftersom en starkt hotad art med stor sannolikhet kan påverkas av pågående markanvändning i den omfattning att artens bevarandestatus riskeras att påverkas negativt.



Särskilt om 15 a §

Juridiska fakulteten ser det som positivt att förslaget innehåller en adaptiv mekanism i 15 a § men anser att denna skulle kunna göras flexibel och inte lika mekaniskt knuten till rödlistan. Naturvårdsverket bör ha till uppdrag att för varje art göra en bedömning av om klassningen enligt rödlistan ska vara avgörande för vilken skyddskategori arten ska hamna under i artskyddsförordningen. Ibland kan det finnas skäl att ge en art ett starkt skydd trots att den för närvarande inte är starkt eller akut hotad enligt rödlistan, t.ex. för att den fyller en viktig ekologisk funktion eller för att möjligheterna att skydda arten på andra sätt än genom fridlysning, (t.ex. områdesskydd.) verkar utsiktslösa. Det framstår också som mer lämpligt att rödlistan ges status av underlag snarare än att den får en så direkt normgivande funktion.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av universitetslektor Maria Forsberg tillsammans med Melina Malafry och doktorand Leonard Örner. Yttrandet har på delegation avgivits av fakultetens prodekanus, professor Joel Samuelsson.

Joel Samuelsson