

## Remissvar: Naturvårdsverkets delredovisning av förslag till nationellt fridlysta arter

Energiföretagen Sverige samlar och ger röst åt omkring 500 företag som producerar, distribuerar, säljer och lagrar energi. Vårt mål är att utifrån kunskap, en helhetssyn på energisystemet och i samverkan med vår omgivning, utveckla energibranschen – till nytta för alla.

### 1. Allmänna synpunkter på Naturvårdsverkets förslag

#### 1.1 Sammanfattning

Regeringen bör inte gå vidare med ändringar i artskyddsförordningen på det bristfälliga och preliminära underlag som nu föreligger. Det riskerar att leda till oproportionerliga ingrepp i samhällsviktig verksamhet. Det är inte utrett att nationell fridlysning i föreslagen omfattning är ett effektivt eller ändamålsenligt styrmedel för att förbättra arternas bevarandestatus. Regeringen bör därför avvakta, säkerställa ett fullständigt och kvalitetssäkrat beslutsunderlag samt ge berörda aktörer möjlighet till förnyad remiss innan några beslut fattas.

#### 1.2 Inledning

Energiföretagen Sverige tackar för möjligheten att lämna synpunkter på Naturvårdsverkets delredovisning. Energiföretagen välkomnar ambitionen att utveckla ett mer effektivt och ändamålsenligt nationellt artskydd.

De bakomliggande författningsförslagen remitterades hösten 2025 och Energiföretagen konstaterade då att det inte var möjligt att bedöma helheten av det nya systemet för artskydd och fridlysning. Det förslagna regelverket är ännu inte beslutat. Naturvårdsverket anger nu att konsekvensanalysen och artlistan är preliminära, samt att myndigheten inte har getts tillräckligt med tid för en ordentlig genomlysning och bedömning av vilka arter som ska skyddas. Därtill saknas Havs- och vattenmyndighetens (HaV) syn på det remitterade underlaget. Detta skapar dåliga förutsättningar för att nu kunna bedöma hur Energiföretagens medlemmars verksamheter påverkas av de nya fridlysningsbestämmelserna och arterna. Regeringskansliets hantering brister genom att förordningsändringarna remitterades innan den preliminära artlistan och konsekvensutredningen, vilket inneburit otillräckligt underlag för fullgoda remissvar.

Det är inte utrett att förslaget till nya bestämmelser om fridlysning är ett ändamålsenligt och proportionerligt styrmedel i förhållande till de faktorer som faktiskt påverkar arternas bevarandestatus. I Naturvårdverkets konsekvensutredning redogörs inte för hur negativ påverkan på arternas bevarandestatus effektivt begränsas genom föreslagen fridlysning. Inte heller

redovisas konsekvenserna för verksamheter tillräckligt. Förslaget riskerar därmed att få oförutsedda och långtgående konsekvenser.

### **1.3 Energiföretagen Sverige lämnar följande centrala synpunkter**

- Underlaget är inte tillräckligt för att regeringen ska kunna fatta beslut i fråga om ändringarna i artskyddsförordningen.
- Konsekvensutredningen behöver kompletteras eftersom den är preliminär och saknar relevanta perspektiv såsom samhällskonsekvenser och praktiska effekter för tillståndsgivna verksamheter och genomförbarhet i projekt med långa ledtider (såsom nätkoncessioner och moderna miljövillkor för vattenkraften).
- Konsekvensutredningen saknar en adekvat analys av förslagets påverkan på vattenkraft på övergripande plan. Den bör redovisa hur fridlysningsförslaget förhåller sig till den nationella planen för omprövning av moderna miljövillkor för vattenkraften, samt till EU:s ålförordning och HaV:s förslag till reviderad nationell ålförvaltningsplan. Det är angeläget att förstå hur parallella prövningsspår kan undvikas eller hanteras.
- Förslaget till nationellt fridlysta arter borde ha remitterats först efter att rödlistan beslutats (vilket skedde 24 mars). Naturvårdsverkets underlag behöver uppdateras utifrån den nya rödlistan och Klimat- och näringslivsdepartementet bör därefter ge berörda möjlighet att återigen yttra sig över de föreslagna ändringarna i artskyddsförordningen.
- Centrala tillämpningsfrågor kring artskyddet behöver preciseras i förordningsmotiv för att säkerställa förutsebarhet och enhetlig tillämpning av bestämmelserna. Däribland undantag, dispensförutsättningar samt förtydligande av vad som är pågående markanvändning, avsevärt försvåras och avsiktlig skada. Underhåll av elnätet ska anses vara pågående markanvändning.
- Urval och avgränsning av arter bör motiveras tydligare, inklusive konsekvenserna av att påverkan från pågående markanvändning inom vissa sektorer (jord- och skogsbruk) direkt undantas från fridlysningsbestämmelserna. Detta särskilt vad gäller ansvarsfördelningen mellan sektorer vars verksamhet påverkar artskyddets syften.

## **2. Vattenkraft**

### **2.1 Övergripande brister i underlaget**

Naturvårdsverkets förslag till nationellt fridlysta arter omfattar ål och havsnejonöga. Dessa arter är rödlistade som akut hotade (CR) vilket enligt Energiföretagens bedömning innebär att de arterna avses klassas i den högsta

skyddskategorin, SK1.AH.<sup>1</sup> Konsekvensen blir att undantagen från fridlysning inte blir aktuella, och att verksamheter som påverkar dessa arter kommer att behöva ansöka om dispens från artskyddsförordningen.

Underlaget till den uppdaterade listan och förordningsändringarna ger en alltför ensidig bild av orsakerna till arternas negativa beståndsutveckling. Tillgängliga data visar att både ål och havsnejonöga påverkas av marina förhållanden, förändringar i tillgången till värd fiskarter (för havsnejonöga) samt andra antropogena tryck såsom fiske. Såsom Energiföretagen tolkar de tidigare föreslagna ändringarna av 6 a § artskyddsförordningen skulle fiske undantas från förbudet mot fridlysningsbestämmelserna, även gällande påverkan på arter med högst skyddskategori. Istället hänvisas till gällande fiskelagstiftning. För nationellt fridlysta djur finns det däremot inget krav att jakt- och fiskelagstiftningen ska ge ett skydd som motsvarar det skydd som den nationella fridlysningen innebär.<sup>2</sup> Naturvårdsverkets konsekvensbeskrivning är bristfällig, eftersom den begränsas till hur arterna påverkas av vattenreglering och exploatering. Det krävs en mer robust analys av vilken faktisk effekt en nationell fridlysning förväntas få.

## **2.2 Konsekvenser av dispensplikt för vattenkraften**

Med antagande av att ål och havsnejonöga ges skyddskategori SK1.AH krävs det dispens från artskyddsförordningen för varje påverkan genom vattenkraft som omfattas av förbudet. Nuvarande svensk vattenkraft kommer därmed att behöva dispens för påverkan på t.ex. ål, vilket inte har behövts tidigare. Undantagen i föreslagna 9 a–9 b §§ (uppenbarhetsrekvisit och försvårande av pågående markanvändning) kommer alltså inte att gälla för verksamheter som påverkar ål eller havsnejonöga. Dispenskravet eller risken för artskyddsbrott för vattenkraft berörs inte alls i tillräcklig grad i underlaget, varken i Naturvårdsverkets konsekvensutredning eller Regeringskansliets författningsförslag.<sup>3</sup>

Underlaget tycks utgå från att dispensfrågor främst aktualiseras i samband med omprövning, men konsekvensutredningen klargör inte hur de ändrade fridlysningsbestämmelserna och dispensplikten ska tillämpas vid ikraftträdandet för redan tillståndsgivna vattenkraftverksamheter. Detta är en oklarhet som finns kvar ända sedan de remitterade författningsförslagen hösten 2025.

Övergångsbestämmelserna till förordningsändringarna är alltför generella och behöver klargöras ifråga om vattenkraftsverksamhet, eftersom de förutsätter att det är klarlagt om verksamheten är dispenspliktig eller inte. Beroende på vilken skyddskategori en viss art hamnar i kan eventuellt undantaget för pågående markanvändning tillämpas, men detta berörs inte i konsekvensutredningen eller i förordningsändringarna. För vattenkraftens del behöver konsekvensutredningen innefatta tydliggörande av detta samt vilka övergångslösningar som förutsätts,

---

<sup>1</sup> Naturvårdsverkets Delredovisning av förslag till nationellt fridlysta arter 2025-11-21, s. 5 f och Klimat- och näringslivsdepartementets promemoria (KN2025/01529) Skyddet genom nationell fridlysning anpassas till arternas skyddsbehov och andra angelägna intressen, s. 48 f.

<sup>2</sup> Klimat- och näringslivsdepartementets promemoria (KN2025/01529) s. 19 f.

<sup>3</sup> Naturvårdsverkets Konsekvensutredning av förslag till nationellt fridlysta arter 2016-01-22, s. 12 och Klimat- och näringslivsdepartementets promemoria (KN2025/01529) s. 44 f.

inklusive hur och när dispensprövning kan behöva ske. Detta behöver problematiseras i förhållande till prövningen av vattenkraften utifrån den nationella planen för moderna miljövillkor (se nedan).

### ***2.3 Oklara förutsättningar för vattenkraften att få dispens från fridlysningsbestämmelserna***

Naturvårdsverket lyfter i sin konsekvensutredning att vattenkraftverk som inte kan säkerställa att ålen inte påverkas på ett förbjudet sätt kommer att behöva en dispens för fortsatt drift. Däremot innehåller varken konsekvensutredningen eller Regeringskansliets promemoria någon analys eller ställningstagande kring förutsättningarna att meddela dispens i relation till ålen, som utgör en och samma population på europeisk nivå och som bedöms som akut hotad.

En förutsättning för att dispens ska kunna meddelas är att det saknas "andra lämpliga lösningar" och antingen att dispensen "inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde", eller, att dispensen behövs "av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet eller av andra tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse". Om den senare dispensgrunden tillämpas ska den förenas med krav på kompensationsåtgärder som så långt möjligt motverkar att upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus försvåras.

För att öka förutsebarheten och minska risken för utdragna tillämpningsfrågor är det motiverat att både Naturvårdsverket och Regeringskansliet redovisar sin syn på hur dessa kriterier bör förstås och tillämpas i den typ av situationer som aktualiseras för befintlig vattenkraftverksamhet. Förordningsändringarna motiveras med att [...] "dispensmöjligheten föreslås gälla verksamheter och åtgärder som behövs för att tillgodose ett väsentligt allmänt intresse som vid en intresseavvägning väger tyngre än bevarandointresset. Med hänsyn till kraven för dispens enligt den nya dispensmöjligheten, kan det antas att möjligheten kommer att tillämpas sällan."<sup>4</sup> Energiföretagen finner det oroväckande att dispensmöjligheterna kan antas tillämpas sällan. De föreslagna ändringarna i artskyddsförordningen behöver därför kompletteras med förordningsmotiv utifrån en uppdaterad konsekvensutredning där bl.a. påverkan på vattenkraften och förutsättningarna att få dispens belyses särskilt.

Som beskrivits ovan kan förslaget att fridlysa ål innebära att ett stort antal vattenkraftverk behöver ansöka om dispens när de nya reglerna träder i kraft, alternativt ansöka om tillstånd för att genomföra miljöanpassningar i förtid (se vidare nedan). Under handläggningstiden kan verksamhetsutövaren behöva välja mellan att begränsa verksamheten eller att bedriva drift med en ökad rättslig osäkerhet. I konsekvensutredningen saknas en bedömning av den tillkommande arbetsbelastning som kan förväntas hos prövningsmyndigheterna om förslaget genomförs. Det saknas även en analys av vilka systemeffekter som kan uppstå om ett större antal vattenkraftverksamheter tillfälligt behöver begränsas eller stoppas

---

<sup>4</sup> Klimat- och näringslivsdepartementet Skyddet genom nationell fridlysning anpassas till arternas skyddsbehov och andra angelägna intressen KN2025/01529 s. 45.

i avvaktan på prövning. Dessa frågeställningar bör behandlas inom ramen för Naturvårdsverkets uppdrag.

#### ***2.4 Konsekvensutredningen brister ifråga om artskyddets förhållande till den nationella planen för moderna miljövillkor (NAP)***

För vattenkraft med tillståndsplikt gäller att verksamheten behöver ha moderna miljövillkor, om den inte är anmäld till den nationella planen (NAP). NAP syftar till en samordnad omprövning med nationell helhetssyn, största möjliga nytta för vattenmiljön och bibehållen effektiv tillgång till vattenkraftsel. Frågan om miljöanpassning till skydd för ål hanteras inom NAP. En nationell fridlysning kan innebära att en parallell, och potentiellt mycket omfattande, hantering av dispensprövningar och ytterligare miljöanpassningar aktualiseras vid sidan av NAP. Konsekvensutredningen behöver därför redovisa hur förslaget förhåller sig till NAP och hur parallella provningsspår avses undvikas eller hanteras. Det behövs för att Regeringskansliet ska få ett tillräckligt underlag för ställningstagande till de föreslagna ändringarna av artskyddsförordningen.

Naturvårdsverket anger att ålens fridlysningsstatus även kommer att behöva beaktas inom ramen för omprövningarna. Eftersom fridlysning innebär ett långtgående skydd med begränsade undantagsmöjligheter kan regleringen påverka utrymmet att prioritera mellan alternativa miljöanpassningsåtgärder inom NAP, som samtidigt ska hållas inom de ramar för påverkan på kraftsystemet som identifierats i planen. Konsekvensutredningen bör därför klargöra hur en fridlysning förhåller sig till prioriteringar inom NAP och hur eventuella målkonflikter ska hanteras.

#### ***2.5 Konsekvensutredningen brister ifråga om artskyddets förhållande HaV:s ålförvaltningsplan***

Ålen skyddas i dag på EU-nivå genom ålförordningen. HaV har så sent som i höstas presenterat en uppdaterad ålförvaltningsplan som ligger på regeringens bord för beslut. Att skyddet av ålen regleras på EU-nivå är naturligt eftersom den europeiska ålen, till skillnad från många andra arter, utgör en och samma population. Det saknas därmed förutsättningar för Sverige att på egen hand säkerställa artens bevarande. Konsekvensutredningen bör därför redovisa hur en nationell fridlysning förhåller sig till EU:s ålförordning<sup>5</sup> och -gemensamma insatser såsom HaV:s förslag till ny ålförvaltningsplan. Det bör även noteras att omkring 90 procent av den ål som finns i svenska sötvatten består av ålar som importerats från England och Frankrike. Dessa utsättningar föreslås upphöra i förslaget till ny ålförvaltningsplan.

Det kan konstateras att HaV har avstått från att lämna synpunkter. Mot bakgrund av HaV:s roll som NAP-myndighet och myndighetens kompetens inom ålförvaltningen finns det skäl att säkerställa att myndighetens relevanta synpunkter inhämtas och beaktas i det fortsatta arbetet kring fridlysningen samt hur dispensfrågan hanteras i förhållande till NAP.

---

<sup>5</sup> Rådets förordning (EG) nr 1100/2007

## ***2.6 Vattenkraftens påverkan på ål i Sverige***

Att ål är akut hotad är ostridigt. I konsekvensutredningen behandlar Naturvårdsverket särskilt förslaget att fridlysa ål och anger att vattenkraft kan påverka arten genom turbindödlighet och genom vandringshinder. Det får därför förstås som att Naturvårdsverket bedömer att drift av vattenkraftverk i avrinningsområden med ål kan omfattas av fridlysningsförbuden, om det inte finns anordningar som säkerställer uppströmspassage förbi anläggningen samt att individer inte dödas vid passage genom turbin i samband med utvandring. Eftersom fridlysningsbestämmelsen innebär ett skydd på individnivå och även kan träffa verksamheter vars syfte uppenbart är ett annat än det förbudet avser, behöver regelverkets tillämpning i dessa situationer klargöras. Det är av vikt att konsekvensutredningen även belyser vilken faktisk effekt som fridlysningsförbudet förväntas få på bevarandestatusen, givet att populationen är gemensam och påverkas av åtgärder i hela Europa.

## ***2.7 Vattenkraftens påverkan på havsnejonöga i Sverige***

Beståndet av havsnejonöga i Sverige är mycket litet och uppvisar en nedåtgående trend. Vattenkraften kan utgöra en påverkansfaktor, men tillgänglig kunskap pekar på att även marina förhållanden kan vara avgörande. Arten är beroende av tillgång till lämpliga värdfiskarter i havet, tillgången har minskat under senare år. Detta behöver återspeglas tydligare i Naturvårdsverkets underlag, där vattenreglering och exploatering i dag framhålls som dominerande orsaker.

Erfarenheter från bland annat Ätran, där omfattande åtgärder för ökad konnektivitet och förbättrad tillgång till lekrområden genomförts, visar att beståndet ändå fortsätter minska. Det talar för att nedåtgången på senare år beror på andra orsaker än vandringshinder och brist på habitat i sötvatten.

Havsnejonöga leker i sötvatten och juveniler vandrar ut till havet vid liten storlek. Om fridlysningsförbudet förutsätter att turbinrelaterad dödlighet ska undvikas kan det i praktiken kräva mycket finmaskiga galler och/eller andra avledningslösningar, vilket innebär stora tekniska och praktiska utmaningar och betydande drift- och underhållskonsekvenser. Samtidigt är underlaget om faktisk turbindödlighet för utvandrande juveniler begränsat och delvis baserat på studier av andra arter inom familjen Petromyzontidae. Havsnejonöga nämns inte i konsekvensutredningen, samtidigt som det är en art som ges högsta skyddsklass och som vattenkraften därmed kommer att behöva ansöka om dispens för.

## **3. Kärnkraft**

Det är inte tydligt om Naturvårdsverket har beaktat förslagets påverkan på driftförutsättningarna vid andra verksamheter med behov av process- eller råvattenuttag. Även i energiproduktionsanläggningar med behov av kylvatten (kärnkraftverk) kan det inte uteslutas att individer av ål påverkas i strid med fridlysningsbestämmelserna om arten omfattas av nationell fridlysningsförbud. Detta bör belysas i konsekvensutredningen, och i motiven till förordningsändringarna.

## 4. Elnät

### **4.1 Artskyddet ska tillämpas på ett transparent och förutsebart sätt för markanvändande verksamheter som koncessions- och nätverksamhet**

Drift, underhåll, ledningsröjning och felavhjälpning utgör en pågående markanvändning som är återkommande och nödvändiga åtgärder för att upprätthålla leveranssäkerheten. Något som innebär att det föreslagna systemet medför en viss lättnad jämfört med dagens regler, givet att underhåll av nätet betraktas som pågående markanvändning.

Undantaget gäller dock inte för arter som klassas som akut hotade. Samtidigt framgår av regeringsuppdraget att Naturvårdsverket inte ska ta ställning till om fridlysning av en art väsentligen kan påverka pågående markanvändning. I Regeringskansliets kriterier finns emellertid undantag för pågående markanvändning, bland annat inom jord- och skogsbruk, vilket gör det viktigt att klargöra hur undantagen avses tillämpas i praktiken och vilka följder det får för skyddets faktiska genomslag. Energiföretaget anser att *underhåll* av elnätet bör ingå i undantaget för pågående markanvändning.

Flera skogslevande arter föreslås fridlysas trots att det enligt utredningen är skogsbruket som utgör den dominerande påverkansfaktorn. Om undantaget för pågående markanvändning medför att skyddet i praktiken blir begränsat för vissa sektorer (jord- och skogsbruk) samtidigt som restriktioner aktualiseras vid etablering av annan samhällsbärande infrastruktur (t.ex. framdragande av elledning) så uppstår en likabehandlingsfråga.

För nätverksamhet bör det därför tydliggöras i vilken mån *etablering av ny linjeinfrastruktur* i redan påverkade produktionslandskap kan bedömas inom ett bredare markanvändningsperspektiv. I sådana miljöer är det inte självklart att en ny ledning i sig innebär en mer genomgripande påverkan än exempelvis återkommande föryngringsavverkningar eller andra skogsbruksåtgärder. Annars riskerar det sektorsvisa undantagen från artskyddet att leda till en oavsedd obalans mellan sektorer. Det finns även en risk för att problematiken kring artskydd förskjuts snarare än löses. I konsekvensutredningen framgår att många konflikter kring artskydd har koppling till hur skogsbruk bedrivs. Om skyddet för vissa nationellt fridlysta arter i praktiken begränsas genom undantaget för pågående markanvändning inom skogsbruket är det sannolikt att fokus i stället flyttas till andra fridlysta arter alternativt sådana som har fortsatt skydd enligt EU-rätten eller fågeldirektivet. Det finns en risk att konflikterna därmed förskjuts till andra arter och andra verksamheter, snarare än minskar i omfattning.

### **4.2 Förslaget innebär otydliga och orimliga konsekvenser för nätverksamhet**

Drift, underhåll, ledningsröjning och felavhjälpning är återkommande åtgärder som är nödvändiga för leveranssäkerheten och som typiskt sett bedrivs inom ramen för pågående markanvändning. I den delen kan de föreslagna förordningsändringarna innebära en viss lättnad jämfört med nuvarande tillämpning, förutsatt att begreppet *avsevärt försvåras* ges en tydlig och enhetlig tolkning.

Vid ändrad markanvändning, exempelvis ny nätutbyggnad eller annan energiinfrastuktur, kan förslaget medföra ett ökat behov av underlag om arters förekomst och påverkan. Det behöver därför klargöras om regelverket innebär förändrade krav på inventeringars metodik, omfattning eller standard, och hur sådana krav ska avgränsas i tid och rum. Förlängda inventerings- och utredningsinsatser riskerar att öka ledtider och kostnader i koncessionsprocesser, vilket motverkar politikens och branschens ambition om nätutbyggnad i samhället.

Den periodiska översynen av fridlysningen skapar särskilda tillämpningsfrågor för nätprojekt med långa ledtider, där planering, prövning och genomförande ofta sträcker sig över flera år. För nätprojekt med långa ledtider innebär detta att arter som i dag inte tillhör de högsta hotkategorierna kan få förändrad status under projektens genomförande. Det behöver klargöras hur ändrad fridlysningsstatus ska hanteras i olika skeden (planering, pågående koncessionsprövning och genomförande) och vilka övergångsbestämmelser som ska gälla, för att minska risken för omtag och oförutsebara villkorsförändringar.

Det behöver även tydliggöras hur begreppet *avsiktlig skada* ska förstås i relation till verksamheter där eventuell påverkan på individer kan uppstå som en icke avsedd följd av normal drift, underhåll eller felavhjälpning. En sådan precisering är central för förutsebarhet, ansvarsfördelning och en enhetlig tillsyns- och prövningspraxis.

Slutligen bör Naturvårdsverket tydligare redovisa skälen till att vissa arter inte föreslås ingå på listan, särskilt där arterna tidigare haft nationellt skydd eller där påverkan kan uppkomma i samband med etablering och drift av nätinfrastuktur.

## **5. Vindkraft**

De föreslagna fridlysningsbestämmelserna riskerar även att försvåra möjligheterna att erhålla tillstånd för ny vindkraft och bedriva kraftproduktion. Detta då förekomst av fridlysta arter i de högre skyddsklasserna kan innebära krav på omfattande inventeringar, dispensprocesser och potentiella begränsningar i lokalisering, även där påverkan bedöms som marginell.

## **6. Fjärr- och kraftvärmeproduktion**

Biomassa används inom fjärr- och kraftvärme, men det går inte utifrån underlaget dra några slutsatser kring hur uttaget av biomassa från jord- och skogsbruk påverkas av de föreslagna fridlysningsbestämmelserna. Det går inte heller att säga att de föreslagna ändringarna har begränsade konsekvenser för de areella näringarna. Energiföretagen anser därför att konsekvensutredningen brister i fråga om hur produktion och användning av biomassa från jord- och skogsbruk påverkas, särskilt med avseende på påverkan på fjärr- och kraftvärmeproduktionen som primärt använder restprodukter från skogsindustrin.

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Åsa Pettersson', written in a cursive style.

Åsa Pettersson

Vd Energiföretagen Sverige