

Remissyttrande

Datum 2026-03-26

Dnr HaV 2026-000793

Handläggare

Anna Karlsson
Enheten för biologisk mångfald
anna.karlsson@havochvatten.se

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se
Diarienummer KN2026/00195

Yttrande över Naturvårdsverkets delredovisning av uppdraget att se över vilka arter som bör vara nationellt fridlysta

Sammanfattning

Regeringen gav i juli 2025 Naturvårdsverket i uppdrag att se över vilka arter som bör vara nationellt fridlysta. I uppdraget ingår att: föreslå vilka arter som bör vara nationellt fridlysta, ta ställning till förväxlingsarter samt föreslå hur en regelbunden översyn av arter som bör vara nationellt fridlysta kan ske. Enligt uppdraget ska Naturvårdsverket ge Havs- och vattenmyndigheten (HaV), Skogsstyrelsen och Jordbruksverket möjlighet att lämna synpunkter under uppdragets gång.

Naturvårdsverkets delredovisning av uppdraget består av två delar: dels en rapport som beskriver hur arbetet gått till med att ta fram den föreslagna listan till nationellt fridlysta arter, inklusive uttolkning av de angivna kriterierna, och dels en kompletterande konsekvensbeskrivning gällande de arter som föreslås.

HaV har tagit del av Naturvårdsverkets delredovisning och lämnar följande synpunkter:

- HaV bedömer att Naturvårdsverkets förslag på arter som bör vara nationellt fridlysta i huvudsak inkluderar de arter som uppfyller de kriterier som anges i uppdraget.
- HaV bedömer dock att det finns ytterligare akvatiska arter som uppfyller kriterierna, och som därför bör tas med på den slutliga listan. Detta gäller i synnerhet kriterium 1.2, som avser arter som Sverige är skyldigt att skydda enligt internationella överenskommelser. Mot denna bakgrund vill HaV särskilt lyfta behovet av att dessa arter ges ett ändamålsenligt skydd genom fridlysning
- HaV ser positivt på att ålen omfattas av fridlysning och bedömer att detta kan utgöra ett lämpligt komplement till de befintliga skyddsåtgärderna för arten.
- HaV anser att ett krav på samråd med myndigheten bör införas vid framtida översyner av nationellt fridlysta arter, i de delar som rör vattenlevande arter.

Nedan motiveras HaVs inställning och dessa ställningstaganden. Myndigheten redovisar även vilka akvatiska arter som identifierats vara i behov av fridlysning i enlighet med uppdragets

kriterier, samt lämnar några kompletterande synpunkter gällande Naturvårdsverkets konsekvensbeskrivning, framförallt gällande ål.

Havs- och vattenmyndighetens inställning

Ett starkt artskydd är avgörande för att kunna efterleva Sveriges internationella åtaganden och de av riksdagen fastställda miljö kvalitetsmålen "Ett rikt växt- och djurliv", "Levande sjöar och vattendrag", "Hav i balans samt levande kust och skärgård" samt övriga ekosystemrelaterade miljö kvalitetsmål. Ett starkt skydd för fler akvatiska arter genom fridlysning kan gynna biologisk mångfald och bidra till ett mer resilient/motståndskraftigt ekosystem. Det akvatiska artskyddet är en central del i HaVs uppdrag och HaV bidrar gärna med att vidareutveckla detta.

I nuläget omfattas flera akvatiska arter i art- och habitatdirektivet inte av artskyddsförordningens fridlysningsbestämmelser. Vissa skyddsvärda arter är dessutom endast fredade enligt fiskelagstiftning, vilket ger långtifrån samma skydd som fridlysning. Utöver detta skyddas arterna i svensk lagstiftning endast av miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Detta försvårar artskyddsarbetet i de akvatiska miljöerna.

HaV har i tidigare yttranden (Artskyddsutredningens betänkande SOU 2021:51 *Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar* samt promemorian *Skyddet genom nationell fridlysning anpassas till arternas skyddsbehov och andra angelägna intressen*) påpekat problematiken med att flera akvatiska arter i art- och habitatdirektivet ("arter av gemenskapsintresse") inte omfattas av artskyddsförordningens fridlysningsbestämmelser, samt att det finns akvatiska arter som är fredade enligt fiskelagstiftning men som även har behov av ytterligare skydd i form av fridlysning. HaV välkomnade därför att förslag till förordning om ändring i artskyddsförordningen (2007:845) öppnar för nationell fridlysning av alla slags växter och djur, däribland vattenlevande. HaV vill särskild peka på vikten av att havsnejonöga (bedömd som Akut hotad CR rödlista 2025) och flodpärlmussla (bedömd som Starkt hotad EN i rödlista 2025) omfattas av fridlysningen. Dessa arter är i dagsläget endast fredade enligt fiskelagstiftning och saknar fridlysningskydd i artskyddsförordningen (2007:845).

Inom de regionala havsmiljökonventionerna Helcom och Ospar har en rad arter listats vilka kontraktsparterna gemensamt åtagit sig att skydda och bevara. De särskilda rekommendationer som tagits fram för dessa arter innehåller bland annat åtaganden gällande nationell skyddslagstiftning. HaV har uppfattat att förslag till förordning om ändring i artskyddsförordningen (2007:845) öppnar för nationell fridlysning av fler vattenlevande arter, och anser att regelverket bör nyttjas för nationell fridlysning av arter listade inom de regionala havsmiljökonventionerna

HaV har haft möjlighet att lämna synpunkter inom Naturvårdsverkets uppdrag, och har lämnat förslag på ett antal akvatiska arter som dock inte finns med i Naturvårdsverkets redovisning. HaV vill därför särskilt lyfta behovet av fridlysning för dessa arter i det aktuella yttrandet, se nedan.

HaV konstaterar att ålen är fredad enligt fiskelagstiftningen. Undantag från fredningen gäller för ett begränsat yrkesmässigt fiske i havet och sötvatten. Detta för personer med särskilt tillstånd att fiska ål. Undantaget gäller även i vissa vatten där arten inte har möjlighet att vandra ut till havet på grund av nedströms liggande vattenkraftsanläggningar. HaV ser positivt på att ålen omfattas av skydd genom fridlysning, som ett lämpligt komplement till det befintliga skyddet.

I promemorian *Skyddet genom nationell fridlysning anpassas till arternas skyddsbehov och andra angelägna intressen* anger regeringen att det nya regelverket för fridlysning ska inkludera ett krav på att nationellt fridlysta arter ska ses över minst vart sjunde år. Det föreslås att Naturvårdsverket ska göra denna översyn och vid behov föreslå ändringar av bilaga 2 till artskyddsförordningen.

HaV anser att ett krav på samråd med HaV bör införas avseende vattenlevande arter.

Synpunkten framfördes i myndighetens yttrande över den ovan nämnda promemoria och myndigheten vill här återigen framhålla denna ståndpunkt.

Akvatiska arter som HaV föreslagit bör omfattas av fridlysning

Nedan anges de akvatiska arter som HaV anser bör omfattas av fridlysning, vilka inte finns med i Naturvårdsverkets delredovisning. Merparten av de arter som HaV föreslagit under kriterium 1.2 är listade inom konventionerna Oskar och/eller Helcom. Brugd och ögonkorall är även listade på CITES bilaga B.

Eftersom HaV inte haft tillgång till information om utfallet av rödlista 2025 i sin helhet, så kan det finnas ytterligare akvatiska arter än de nedan listade som gynnas av fridlysning.

Svenskt namn	Vetenskapligt namn	Kriterium	Rödlista 2020	Rödlista 2025
Axsträfsse	<i>Lamprothamnium papulosum</i>	1.1	EN	EN
Vårslinke	<i>Nitella capillaris</i>	1.1	EN	EN
Skalbagge, familjen dykare	<i>Hydraticus continentalis</i>	1.1	EN	EN
Större hästmussla	<i>Modiolus modiolus</i>	1.2	VU	EN
Håbrand	<i>Lamna nasus</i>	1.2	CR	CR
Brugd	<i>Cetorhinus maximus</i>	1.2		NA
Ögonkorall	<i>Desmophyllum pertusum</i>	1.2	CR	CR
Risgrynskorall	<i>Primnoa resedaeformis</i>	1.2	EN	EN
Sjöris	<i>Paramuricea placomus</i>	1.2	EN	EN

Kategori 1: Arter som påverkas negativt av pågående markanvändning eller andra verksamheter.

Kriterium 1.1: Arter som föreslås enligt detta kriterium är arter som är kategoriserade som akut hotad (CR) eller starkt hotad (EN) i den nationella rödlistan. De arter som bedöms ha störst behov av fridlysning ska prioriteras.

HaV bedömer att tre akvatiska arter (axsträfsse, vårslinke samt skalbaggen *Hydraticus continentalis*) skulle gynnas av fridlysning utifrån detta kriterium. Hoten mot arterna utgörs av ökad näringsbelastning men även i hög grad påverkan mot deras livsmiljöer i form av exploatering och fragmentering till följd av utdikning, dränering, muddring, med mera.

Kriterium: 1.2 Kriteriet avser arter som Sverige är skyldigt att skydda enligt internationella överenskommelser, till exempel Bernkonventionen (och som inte är fridlysta enligt 4, 4 a eller 7

§). Endast i undantagsfall och om det krävs för att uppfylla internationella rättsliga skyldigheter kan arter som inte är rödlistade föreslås enligt detta kriterium. I sådana fall ska Naturvårdsverket tydligt ange skälen varför arten föreslås.

HaV bedömer att sex akvatiska arter (större hästmussla, håbrand, brugd, ögonkorall, risgrynskorall och sjöris) skulle gynnas av fridlysning utifrån detta kriterium. De fyra förstnämnda arterna är alla listade inom Ospar och/eller Helcom, medan risgrynskorall och sjöris ingår i habitatet Coral Gardens som är listat inom Ospar. De sex arterna omfattas därmed av rekommendationer som innehåller åtaganden om nationell skyddslagstiftning. Större hästmussla är känslig för insamling, varför även kriterium 2.1 kunde vara tillämpligt, åtminstone regionalt.

Vad gäller håbrand och brugd påverkas arterna av fiske, men HaV bedömer att åtgärder även mot annan påverkan bör utnyttjas till fullo givet arternas kritiska status. När det gäller koralldjuren följer HaVs bedömning samma linje, d v s även om fiske innebär det nuvarande huvudsakliga hotet mot arterna, är inte fredning genom fiskeregleringar tillräckligt som skydd utan fridlysning behövs för att kunna skydda mot andra typer av verksamheter, t ex prospektering/exploatering på havsbotten för vindkraft med mera.

För en utvecklad motivering se bilaga 1.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Anna Ledin efter föredragning av avdelningschefen Niclas Törnell. I den slutliga handläggningen av ärendet har även enhetschefen Rebecka Schantz, utredare Anna Karlsson, Sofia Brockmark, Michael Diemer och verksjurist Pontus Nilsson medverkat.

Anna Ledin

Niclas Törnell

Bilaga 1.

HaV bedömer att följande akvatiska arter skulle gynnas av fridlysning enligt kriterium 1.1.

Axsträfs hotas av ökad näringsbelastning och en omfattande exploatering av artens livsmiljö och annan fysisk störning såsom muddring och båttrafik.

Vårslinke hotas framförallt av minskad tillgång på lämpliga lokaler på grund av utdikning och dränering i kulturlandskapet samt rätning, fördjupning och reglering av vattendragen, som numera saknar regelbundna översvämningar. Fridlysning skulle enligt HaVs bedömning ge skydd mot ovan påverkansfaktorer.

Hydraticus continentalis (svenskt namn saknas) tillbakagång står förmodligen i samband med försvinnande av temporära småvatten p.g.a. dikning, igenfyllnad av småvatten i jordbrukslandskapet samt igenväxning eller beskuggning av småvatten i betesmark p.g.a. upphörd hävd. Befintliga temporära småvatten behöver sparas eller nyskapas, och hållas öppna genom hävd eller annan återkommande störning.

HaV bedömer att följande akvatiska arter skulle gynnas av fridlysning enligt kriterium 1.2.

Större hästmussla kan lokalt bilda musselbankar, vilka ofta hyser en rik epifauna (d v s djur som lever på ett substrat), Under senare år har flera platser med tidigare kända förekomster av hästmussla uppvisat kraftiga nedgångar, både i Skagerrak och Kattegatt. Större hästmussla är rödlistad av Helcom, och hästmusselbankar är listade som ett hotat habitat inom Oskar. De antagna rekommendationerna innehåller åtaganden om att arten/habitatet ska omfattas av nationell skyddslagstiftning. Eftersom arten är känslig för insamling kan även kriterium 2.1. vara tillämpligt, åtminstone regionalt.

Håbrand är listad inom Bernkonventionen, Helcom samt Oskar. De antagna rekommendationerna inom Helcom respektive Oskar för håbrand innehåller åtaganden om att arten ska omfattas av nationell skyddslagstiftning. Det största hotet mot arten är överfiske, och det är sedan 2004 helt förbjudet att fånga och landa håbrand i svenska vatten. HaV anser dock att arten även vore betjänt av nationell fridlysning, och att det kan motiveras utifrån den föreslagna ändringen i artskyddsförordningen 5 a § om att fridlysning ska inkludera förbud mot störning. Eftersom håbrand fortsatt är kritiskt hotad, trots fredningen, så anser HaV att andra försiktighetsåtgärder mot övrig påverkan bör utnyttjas till fullo.

Brugd är listad på CITES bilaga B, samt listad inom Oskar. Brugd är inte bedömd på 2025 års rödlista eftersom arten endast har tillfällig förekomst i svenska vatten. Den antagna rekommendationen inom Oskar för brugd innehåller åtaganden om att arten ska omfattas av nationell skyddslagstiftning. Motivering till fridlysning enligt ovan, det är viktigt att utnyttja möjliga försiktighetsåtgärder mot annan påverkan än fiske.

Ögonkorall är listad på CITES bilaga B. Rev av ögonkorall är även listat som skyddsvärt habitat inom Oskar, vilket innebär att den antagna rekommendationen innehåller åtaganden om nationell skyddslagstiftning. Motivering till fridlysning enligt ovan, är att det är viktigt att utnyttja möjliga försiktighetsåtgärder mot annan påverkan än fiske.

Risgrynskorall och *sjöris* är storvuxna och långsamväxande arter, och som sådana känsliga för fysisk störning i form av t ex trålning. Andra hot är övergödning och ökade halter sedimentpartiklar i vattnet. Arterna i sig är inte fredade, men i de lokaler där arterna påträffats inom det skyddade området Bratten är kommersiellt fiske inte tillåtet. Även om fiske innebär ett hot, är inte fredning genom fiskeregleringar tillräckligt som skydd för dessa arter utan fridlysning behövs för att kunna skydda mot andra typer av verksamheter, t ex prospektering/exploatering på havsbotten för vindkraft mm. Arterna kan ingå i habitatet Coral Gardens som är listat inom Ospar.

Kompletterande synpunkter på Naturvårdsverkets konsekvensbedömning av ål

Det europeiska ålbeståndet är klassat som akut hotat både internationellt och nationellt. Beståndets storlek och utveckling påverkas sannolikt av flera mänskliga faktorer, där effekterna av fiske, vattenkraftens påverkan och förlust av livsmiljöer lyfts fram som särskilt betydande.

Ålen är fredad enligt fiskelagstiftningen. Undantag från fredningen gäller för ett begränsat yrkesmässigt fiske i havet och sötvatten, för personer som har särskilt tillstånd att fiska ål. Undantaget gäller även i vissa vatten där arten inte har möjlighet att vandra ut till havet på grund av nedströms liggande vattenkraftsanläggningar. HaV beviljar inga nya tillstånd eller överlåtelse av tillstånd tills dess att ålbeståndet visar tydliga tecken på återhämtning.

Vattenkraft, dammar (som exempelvis kvarndammar) och torrfårar bidrar till att fragmentera vattendragen, och hindrar eller begränsar den unga ålens möjlighet att nå de sötvattensmiljöer där arten historiskt förekommit. Turbinpassager vid vattenkraften orsakar också betydande dödlighet hos ål som satts ut eller vandrat uppströms, och vattenkraften pekas ut som den största dödlighetsfaktorn för blankål som vuxit upp i sötvatten i Sverige. Vid omprövning av befintliga vattenkraftsverksamheter eller vid nyetablering innebär förslaget att fridlysa ålen att arten ges ett förstärkt skydd från att dödas eller störas.

Naturvårdsverket anger i det remitterade underlaget att det föreslagna generella undantaget för pågående markanvändning i 9 b § artskyddsförordningen inte kommer vara tillämpligt mot bakgrund av ålens hotstatus. Det innebär att vattenkraftsverksamheter som ska prövas eller omprövas kan behöva artskyddsdispens, om verksamheten riskerar att påverka ålen på ett sätt som omfattas av fridlysningsbestämmelsernas förbud. HaV gör ingen annan bedömning utifrån vad som framgår av förslagen i promemorian *Skyddet genom nationell fridlysning anpassas till arternas skyddsbehov och andra angelägna intressen*. Myndigheten bedömer att den föreslagna regleringen utgör ett förstärkt skydd, som bör bidra till att ökad hänsyn tas till arten i enskilda prövningar.