



**Naturvårdsverkets delredovisning av uppdraget att se över vilka arter som bör vara nationellt fridlysta (KN2026/00195)**

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

**Generell kommentar**

Den 24 mars publicerade Artdatabanken den nya rödlistan. Den bekräftar tidigare miljömålsuppföljningar om att svensk natur befinner sig i kris och att trenden är negativ. Drygt 800 nya arter har förts upp på listan och nästan hälften av våra fåglar är nu rödlistade. Pågående markanvändning såsom jord- och skogsbruk är en av de främsta orsakerna till att svensk natur utarmas. Trots problembilden ligger nu flera förslag från regeringen, som liggande delredovisning kopplar till, om att skyddet för flera arter ska försvagas. Starkt hotade arter, som inte omfattas av skydd genom EU-rätten, kommer till exempel inte att skyddas mot pågående markanvändning. Juridiska fakulteten har tidigare ställt sig kritisk till regeringens förslag, då fakulteten menar att den föreslagna inriktningen medför avsteg från internationella åtaganden, försiktighetsprincipen och de svenska miljömålen (se t.ex. Juridiska fakultetens yttrande rörande promemorian *Skyddet genom nationell fridlysning anpassas till arternas skyddsbehov och andra angelägna intressen* (KN2025/01529)).

Vad gäller bedömningen av vilka arter som bör vara nationellt fridlysta har Juridiska fakulteten inhämtat ett yttrande från institutionen för ekologi och genetik vid Uppsala universitet (se bilaga 1). Institutionen föreslår att fler arter bör omfattas av fridlysningen (se bilaga 2). Juridiska fakulteten delar institutionens uppfattning att det är bekymmersamt att Naturvårdsverket uppdragits att ta fram liggande förslag under stor tidspress i ett läge där ett förnyat regelverk kring skyddade arter ännu inte är på plats. Det försvårar möjligheten att överblicka konsekvenserna av förslaget.

Även om det i grunden är positivt att listan över fridlysta arter uppdateras, bedömer fakulteten och institutionen för ekologi och genetik att de ramarna som regeringen har satt för Naturvårdsverkets förslag till nationellt fridlysta



arter kommer att ytterligare försvåra möjligheten att nå mål och åtaganden om att hejda förlusten av biologisk mångfald.

### Särskilda kommentarer

#### *Försiktighetsprincipen*

Försiktighetsprincipen är sedan 1970-talet en etablerad och central princip inom miljörätten. Den kommer till uttryck i flera internationella konventioner och deklARATIONER, i EU:s grundfördrag och sekundärrätt liksom i svensk rätt, bland annat genom 2 kap. 3 § 2 st miljöbalken (MB). I förarbetena till miljöbalken framgår att:

”Försiktighetsprincipen skall gälla för all verksamhet och alla åtgärder som omfattas av balkens tillämpningsområde. Principen innebär att förebyggande åtgärder och andra försiktighetsmått skall vidtas så snart det kan befaras att en viss åtgärd skulle kunna utgöra en olägenhet för människors hälsa eller miljön. Avsaknad av bevisning om att sådan olägenhet uppkommer skall inte befria den som utövar verksamheten eller vidtar en åtgärd från denna skyldighet.” (Se prop. 1997/98:45, del 1 s. 209.)”

Vidare lyfter propositionen att ”om det finns ett hot om allvarlig eller oåterkallelig skada får avsaknaden av vetenskaplig bevisning inte användas som en ursäkt för att skjuta upp kostnadseffektiva åtgärder för att förhindra miljöförstöring”. Syftet med principen är enligt förarbetena att förebygga inte bara säkert förutsebara utan också möjliga skador och olägenheter. En naturlig följd av försiktighetsprincipen är att bevisbördan kastas om. Det är den som vidtar en åtgärd eller bedriver en verksamhet som ska visa att tillräckliga skyddsåtgärder vidtas för att skydda miljön (se 2 kap. 1 § MB och prop. 1997/98:45, del 1, s. 210).

Juridiska fakulteten menar att flera av de kriterier som regeringen ställer upp för att arter ska kunna fridlysas rimmar mindre väl med dessa för miljörätten grundläggande utgångspunkter. Förutom att det bara är akut hotade arter som får skyddas mot pågående markanvändning, är andra förutsättningar för fridlysning att det ska finnas ett tydligt hot mot arten liksom att hotet kan begränsas effektivt genom fridlysningen. Bedömningen ska vidare grunda sig på dokumenterad påverkan och tydligt motiveras (se Delredovisning av förslag till nationellt fridlysta arter (Delredovisning), s. 6). Formuleringarna tyder på att det bara är under förutsättning att det finns tydliga bevis för att en art behöver skydd och att skyddet bäst nås genom fridlysning som arten får skyddas.

#### *Fridlysning v. områdesskydd*

Enligt regeringens direktiv ska arter som skyddas bättre på annat sätt inte skyddas genom fridlysning, till exempel arter som förekommer inom ett begränsat område där områdesskydd är lämpligare (se Delredovisning s. 6).



Juridiska fakulteten menar att det är ett mindre lämpligt urvalskriterium. Även om bedömningen är att områdesskydd är en bättre skyddsform i vissa lägen så är förutsättningarna för att områdesskydd ska bildas flera, bland annat att myndigheten ska uppmärksammas på förekomsten av arten, att budgeterade medel finns tillgängliga liksom att överenskommelse kan nås med markägaren om områdesskyddet. Som Naturvårdsverket beskriver på s. 11 i Konsekvensutredning av förslag till nationellt fridlysta arter (Konsekvensutredningen), utgör det även en tidskrävande process att inrätta områdesskydd. Fram till dess att områdesskydd kan bildas skulle arten sakna skydd trots att skyddsbehov kan finnas. Fakulteten delar Naturvårdsverkets analys av formellt skydd som alternativ till fridlysning (Konsekvensutredningen, s. 11). Analysen är ett tydligt exempel på hur olämpliga vissa av regeringens kriterier är. Mot denna bakgrund menar Juridiska fakulteten att även arter som skyddas bättre med områdesskydd bör kunna fridlysas.

*Incitament och konsekvenser för skogsbruket*

I Konsekvensutredningen på s. 18 bedömer Naturvårdsverket att de föreslagna ändringarna innebär lättnader för skogsbruket som kan få till följd att markägare inte längre upplever en risk för att skapa förutsättningar för de arter som inte längre kommer att vara nationellt fridlysta, och därmed vara benägna att bruka skogen på ett sätt som gynnar dessa arter. Det är möjligen en något långtgående slutsats men visar likväl på den bristfälliga incitamentsstruktur som för närvarande råder i skogen, det vill säga att en mer naturnära skötsel av skog som skapar höga naturvärden riskerar att leda till avverkningsförbud.

Något som inte omnämns som en potentiell konsekvens av liggande förslag är den globala marknadens mottagande av svensk skogsråvara som tas från skogar med starkt hotade arter.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av universitetslektor Maria Forsberg. Yttrandet har på delegation avgivits av fakultetens dekanus, professor Anna Singer.

Anna Singer

Bilaga 1 nedan.

Bilaga 2 separat (excel).



**Bilaga 1**, yttrande från institutionen för ekologi och genetik, Uppsala universitet

**Yttrande över Naturvårdsverkets förslag till nationellt fridlysta arter (Ärendenummer NV-25-034007)**

Vårt yttrande innehåller dels några allmänna kommentarer kring processen bakom framtagandet av Naturvårdsverkets förslag och de bedömningar som Naturvårdsverket formulerat, dels en lista med kärlväxter som vi föreslår borde ingå bland de nationellt fridlysta arterna utöver de som finns med i Naturvårdsverkets förslag.

Nedan refererar vi till text i "Delredovisning av förslag till nationellt fridlysta arter" ("Delredovisningen") och i "Konsekvensutredning av förslag till nationellt fridlysta arter" ("Konsekvensutredningen").

Vi konstaterar att det är bekymmersamt att Naturvårdsverket har uppdragits att ta fram detta förslag under stor tidspress och i ett läge när ett förnyat regelverk kring skyddade arter ännu inte är på plats. Det gör att det inte enkelt går att förutsäga konsekvenserna av att arter fridlyses på basis av de olika kriterier som formulerats (kriterier 1.1, 1.2, 2.1, 2.2; sid 6-8 i Delredovisningen).

Vi stöder Naturvårdsverkets bedömning att nationell fridlysning i de allra flesta fall är att föredra framför fridlysning begränsad till delar av landet av både biologiska och pedagogiska skäl (sid. 9 i Delredovisningen).

Vi stöder också förslaget att bibehålla fridlysning av alla orkidéer och de argument som Naturvårdsverket framför för detta (sid. 9 i Konsekvensutredningen). Vad vi kan se saknas två orkidéarter (norna och lappfela) i Naturvårdsverkets lista över föreslagna arter (se nedan). Om detta beror på att just dessa två arter skyddas av något annat direktiv (jfr punkt 2.10, sid 21 i Konsekvensutredningen) bidrar det till en bild av ett tämligen komplicerat system att förmedla till allmänheten. Vore det inte enklare att låta en del arter vara listade som fridlysta även om de åtnjuter ett lika starkt (eller starkare?) skydd utifrån någon ytterligare förordning?

Vi delar bedömningen att det finns många skäl som talar mot att nyttja områdesskydd i stället för fridlysning för att skydda hotade arter, inte minst på grund av att med ett områdesskydd är det bara nu kända lokaler som får ett skydd (sid. 11 i Konsekvensutredningen).

Regeringens ansats att luckra upp skyddet av hotade arter är mycket bekymmersamt och bör omprövas då det tydligt motverkar miljömålet "Ett rikt växt- och djurliv". Naturvårdsverket uppmärksammar detta problem i sin konsekvensutredning, men deras skrivning är i detta avseende omotiverat försiktig: "de av regeringen beslutade kriterierna kunna riskera att leda till svårighet att uppfylla miljömålet [Ett rikt växt- och djurliv] på grund av att



inte alla hotade arter som vore relevanta för fridlysning kan föreslås och att undantag leder till att skyddet inte blir tillräckligt för att motverka hotbilden för många arter som inte är akut hotade” (sid. i 20 Konsekvensutredningen).

Till sist, några kriterier och bedömningar i texterna är svåra att förstå och tolka (till exempel stycket som börjar ”Med tanke på att föreslagna ändringar...”, sid. 18 i Konsekvensutredningen).

Vi har gått igenom förslaget till fridlysning vad gäller kärlväxter och listor i bifogade fil (”Förslag till tillägg till nationellt fridlysta arter kärlväxter UU.xlsx”) 21 arter som vi anser borde ingå bland de fridlysta arterna med motivering för detta. Listan inkluderar 13 arter som är klassificerade som antingen akut hotade (CR) eller starkt hotade (EN), samt 7 arter som är klassificerade som sårbara (VU) eller nära hotade (NT) enligt Artdatabankens rödlista. Två av arterna är orkidéer som föreslås generellt fridlysta enligt Naturvårdsverkets förslag (se kommentar ovan). Till sist har vi också föreslagit att myrbräcka, som gått kraftigt tillbaka, fridlyses trots att den numera klassificeras som livskraftig (LC) av Artdatabanken. Vi menar att Artdatabankens grund för omklassificering av myrbräckans bevarandestatus är tveksam. För 19 av arterna har vi angivit den kriteriekategori för fridlysning som vi anser att arterna faller under (1.1 respektive 2.1).

Underlag till ovanstående förslag har tagits fram av professor Nina Sletvold och professor Jon Ågren vid Institutionen för ekologi och evolution.