

Regeringskansliet
Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se
kn.nm@regeringskansliet.se

Diarienummer
KN2025/01529

Datum
2025-10-17

Yttrande från BirdLife Sverige gällande promemorian *Skyddet genom nationell fridlysning anpassas till arternas skyddsbehov och andra angelägna intressen*

BirdLife Sverige har beretts möjlighet till yttrande över promemorian *Skyddet genom nationell fridlysning anpassas till arternas skyddsbehov och andra angelägna intressen*. Promemorians förslag "innebär i huvudsak lättnader i skyddet i form av nya generella undantag och utökade dispensmöjligheter" (kapitel 7, sida 41). BirdLife Sverige jobbar mycket aktivt med att naturvårdslagstiftning ska tillämpas korrekt, och besitter omfattande expertis om hur olika former av exploatering, däribland jord- och skogsbruk, påverkar fåglar och ekosystem. Vi delar gärna med oss av vår kunskap för att regeringen ska kunna fatta beslut på faktabaserad grund.

Bakgrund

Den ekologiska funktionaliteten i skogslandskapet försämras kontinuerligt, vilket gör det allt svårare för Sverige att nå både nationella miljökvalitetsmål samt internationella och EU-rättsliga åtaganden. Den senaste fördjupade utvärderingen av miljömålet *Levande skogar*¹ visar att skyddsvärda skogar fortsätter att avverkas och att utarmningen av den biologiska mångfalden i Sverige förvärras. Skogsstyrelsen anser sig sakna tillräckliga verktyg för att leva upp till riksdagens beslut² att skogar med höga naturvärden inte ska avverkas utan bevaras långsiktigt.

Av den av Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket för Miljömålsberedningen sammanställda rapporten om ur- och naturskogar³ samt gällande mål och krav (30 % skydd, varav 10 % strikt, samt gynnsam bevarandestatus för EU-naturtyper) framgår tydligt att den fortsatta avverkningsen av skogar med höga naturvärden är ett växande problem för trovärdigheten i hela den svenska bioekonomin och därmed skogsindustrins långsiktiga internationella konkurrenskraft. Att i nuvarande läge ytterligare försvaga gällande artskydd, och därmed även arternas livsmiljöer och ekosystemen, måste anses vara mycket vanskligt.

Förutom att skydda enskilda arter så syftar fridlysningen till att bevara, bibehålla och/eller återupprätta de livsmiljöer och ekosystem som de enskilda arterna gemensamt bidrar till att skapa. Det är därför ett ärende egentligen aldrig handlar om enbart en knärot eller tretåig hackspett, utan i stället det faktum att arterna utgör indikationer på och representanter för livsmiljöer och ekosystem som samhället (genom lagstiftningen) gemensamt kommit överens om att bevara för kommande generationers bästa. Den ekologiska integriteten för många arter i det svenska skogslandskapet är allvarligt hotad, bl.a. exemplifierat av studier i Dalarna och Jämtland⁴, varför ytterligare uppluckring av skydd för nationellt fridlysta naturvårdsarter (såsom knärot) skapar stora risker för att Sverige i framtiden kommer att bli ett land fattigt på biologisk mångfald (och mest bestå av trädodlingar snarare än skog).

Den svenska skogsbruksmodellen kan (givetvis) anpassas så att den bibehåller fungerande ekosystem, utan att det drabbar enskilda som äger skyddsvärda skogar, men då måste såväl politiker som företrädare för skogsindustrin och markägarorganisationer bidra till konstruktiva lösningar. Grundinställningen i promemorian förefaller emellertid vara att skydd av arter och ekosystem så långt möjligt ska undanröjas för utökat kalhyggesbruk,

¹ *Levande skogar – Fördjupad utvärdering 2023*. Skogsstyrelsen, 2022.

² Proposition 2021/22:58.

³ *Urskogar och naturskogar – sammanställning av underlag och bedömning av arealer*. Dnr 2023/3258 (SKS), dnr NV-02484-23. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, 2023.

⁴ Angelstam P & Manton M, 2021. *Effects of Forestry Intensification and Conservation on Green Infrastructures: A Spatio-Temporal Evaluation in Sweden*. Land 10, 531; <https://doi.org/10.3390/land10050531>

alltmedan forskningen tydligt pekar på kalhyggesbrukets fundamentalt negativa konsekvenser för arter och ekosystem, samtidigt som metoden urholkar den för klimatet oerhört viktiga sänkan av markkol.

Ett effektivt nationellt artskydd som omfattar arter och livsmiljöer som är hotade eller riskerar att hotas, eller som är signalarter för sådana naturtyper, skulle väsentligt öka Sveriges möjligheter att leva upp till gemenskapsrättsliga åtaganden såsom naturvårdsdirektiven, avskogningsförordningen och restaureringsförordningen. Livsmiljöer för fåglar, såsom fortplantningsområden och viloplatser, utgör kärnan i skyddet av denna organismgrupp. Det vore mycket negativt för det långsiktiga bevarandet av livskraftiga fågelpopulationer, och den biologiska mångfalden i stort, om livsmiljöskyddet för fåglar försämras. För särskilt prioriterade fågelarter i fågeldirektivets bilaga I finns krav (se artikel 4.4) att även utanför Natura 2000-områden undvika förorening och försämring av livsmiljöer för dessa arter. I artikel 3 fågeldirektivet finns också krav på att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att skydda, bevara och återställa tillräckligt varierande och stora livsmiljöer för samtliga fågelarter. Förbud mot att försämma och förstöra livsmiljöer för nationellt fridlysta arter medför således att Sverige på ett bättre sätt kan leva upp till kraven i fågeldirektivet.

Promemorians utgångspunkter

I den inledande sammanfattningen (promemorians huvudsakliga innehåll) anges att *"de nationella fridlysningsbestämmelserna inte ska gälla om det i det enskilda fallet är uppenbart att syftet inte är att orsaka en sådan påverkan som omfattas av förbuden"*. BirdLife Sverige finner denna formulering remarkabel och starkt kontrasterande mot annan naturvårdslagstiftning, där det i första hand är effekten/konsekvensen av verksamheten som är avgörande, oavsett angivet syfte. För de arter/livsmiljöer som drabbas spelar det givetvis ingen som helst roll varför de skadas eller förstörs.

Vidare föreslås (i sammanfattningen) att dispens från förbuden i de nationella fridlysningsbestämmelserna ska kunna beviljas *"även om dispensen försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd, under förutsättning att dispensen behövs för att tillgodose ett allt överskuggande allmänintresse"*. I konsekvensutredningen (kapitel 8.6, sida 45) anges att dispensmöjligheten *"föreslås gälla verksamheter och åtgärder som behövs för att tillgodose ett väsentligt allmänt intresse som vid en intresseavvägning väger tyngre än bevarandeintresset"*. Den senare formuleringen har en betydligt lägre tröskel och kan innebära en möjlig avvägning där skogsbruk, som utgör grund för många dispensansökningar, anses väga tyngre än bevarandeintresset. Rättspraxis från såväl Mark- och miljööverdomstolen som EU-domstolen gör emellertid gällande att enskilda avverkningar inte ska definieras som väsentligt/överskuggande allmänintresse. Att kunna meddela dispens när det gäller t.ex. rikets säkerhet (överskuggande allmänintresse) är högst rimligt, men enskilda skogsavverkningar kan inte anses vara av angeläget intresse för allmänheten, varför bevarandeintresset måste anses väga tyngre i det avseendet (se kapitel 3.6.5, sida 30).

I promemorian framställs i kapitel 3.1 (sida 15) att det behövs *"ytterligare möjligheter till anpassning av skyddet så att den nationella fridlysningen inte onödigtvis försvårar för enskilda och företag"*. Påståendet kräver en precisering av vad som menas med "onödigtvis", varvid syftet med fridlysningen måste analyseras. Syftet med såväl den nationella fridlysningen som den i artskyddsförordningen implementerade EU-lagstiftningen är otvetydigt att bevara, bibehålla och/eller återupprätta aktuella arter på/till en tillfredsställande nivå, så att de därigenom inte hotas av utrotning. Att tillgodose detta syfte kan omöjligen anses vara "onödigt". Den nationella fridlysningen ska således anpassas så att den omfattar de arter som utan nationell fridlysning riskerar att utsättas för ett påtagligt hot (risk för att hamna i en högre hotkategori på den svenska rödlistan).

Mark- och miljööverdomstolen har vid flera tillfällen klargjort att populationer ska bedömas på såväl nationell som regional och lokal nivå vid beaktande av om en planerad verksamhet riskerar att aktualisera artskyddsförordningens förbudsregler. Formuleringen som framställs i promemorian antyder att regeringen vill frångå detta för nationellt fridlysta arter, då man i kapitel 3.2 (sida 15) anger som krav *"att det finns ett tydligt hot mot arten som innebär att en livskraftig population på nationell nivå riskerar att inte kunna upprätthållas"* (vår understrykning). Vidare föreslås (sida 16) att förbudet mot störningar av nationellt fridlysta djur bara ska gälla om

störningen kan antas ha betydelse för artens bestånd, vilket möjligen också avses gälla hela den nationella populationen. I princip skulle det kunna innebära att inte en enda skogsbruksåtgärd träffas av de nationella fridlysningsbestämmelserna, eftersom avverkningsanmälningar i de allra flesta fall bedöms separat, och omfattningen av förändringen eller störningen som avverkningen innebär aldrig kommer i närheten av att kunna påverka en nationell population av någon art.

BirdLife Sverige stödjer förslagen om att alla slags djur som behöver ett nationellt skydd ska kunna fridlysas nationellt och att förbuden ska gälla alla levnadsstadier hos djuren (kapitel 3.3, sida 18–19). Arter inom organismgruppen svampar måste givetvis också inkluderas bland nationellt fridlysta arter.

Koppling till den svenska rödlistan och behov av fridlysning

Promemorian anger att de nationella fridlysningsbestämmelserna regelbundet ska bedömas *"...enligt etablerade vetenskapliga kriterier och redovisas i den svenska rödlistan"* (kapitel 3.1, sida 14). BirdLife Sverige ser positivt på att den svenska rödlistan ska vara vägledande för vilka arter som ska vara nationellt fridlysta, men vi är ytterst kritiska till att endast arter som är akut eller starkt hotade ska vara fridlysta gentemot pågående markanvändning, exploateringar och andra verksamheter (kapitel 5.3.1, sida 34–35), samt att endast akut hotade arter kan ge upphov till att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras (enligt kapitel 5.3.2, sida 35). En sådan snäv fridlysning saknar vetenskaplig och bevarandebiologisk förankring och strider dessutom i avgörande avseende mot icke-försämringskravet i naturrestaureringsförordningen. Att tillämpa skydd och bevarande först när en art hamnat i de högsta hotkategorierna är mycket riskabelt ur bevarandeperspektiv. Det kräver då bl.a. betydligt större ekonomiska insatser för att vända utvecklingen och rädda arten från utrotning, jämfört med om fridlysning hade gällt och insatserna därmed kunde påbörjas tidigare.

BirdLife Sverige vill med enför understryka att rödlistan inte ensam kan utgöra underlag för fridlysning, bl.a. eftersom kriterierna för den innebär att arter med måttligt negativ trend inte kvalificerar för placering i hotkategorier. Arter som minskat kraftigt, men där minskningstakten så småningom har avtagit, försvinner därmed från rödlistan trots att de blir alltmer sårbara. Fridlysningen måste således även kopplas till referensvärden och bevarandestatus samt möjligheten att vända den negativa trenden.

I kapitel 5.2 (sida 33) föreslås att arter *"som skyddas bättre på annat sätt än genom fridlysning"* inte ska vara fridlysta, exempelvis *"arter som främst förekommer i biotoper som kräver aktiv skötsel för att bevaras såsom betesmarker och hagar"*. Även *"arter som förekommer inom ett begränsat område där områdesskydd är ett lämpligare skydd"* föreslås undantas från fridlysning. BirdLife Sverige finner nämnda undantag från fridlysning anmärkningsvärda och förvånande. Ett sådant undantag innebär uppenbara svårigheter att skydda och bevara relevanta arter. Hur kan t.ex. insamling av hotade fjärilar och växter knutna till betesmarker och hagar straffbeläggas om arterna saknar fridlysning? På liknande sätt vore det ytterst märkligt om extremt sällsynta och/eller hotade arter med förekomst inom (eller utanför) ett fåtal skyddade områden inte skulle vara fridlysta.

Rekommendationer om och anslag för aktiv skötsel faller inte inom ramen för fridlysning, men likväl måste arter som är i stort behov av sådana åtgärder kunna föreskrivas fridlysningsregler som definierar exempelvis tidpunkt och metoder för slåtter/skörd, vilket kan kopplas till ersättning och positiva incitament för markägare. De i nuläget mycket begränsade resurserna för områdesskydd accentuerar behovet av fridlysning och anpassad markanvändning för att minska hot mot relevanta arter utanför skyddade områden.

Undantag från de nationella fridlysningsbestämmelserna

De omfattande undantag som föreslås i promemorian innebär att ett effektivt och ändamålsenligt skydd inte kan uppnås. Förslagen lever alltså inte upp till den kravspecifikation som regeringen framställt. I kapitel 3.6.2 (sida 24) respektive kapitel 3.6.3 (sida 25) föreslås att det ska införas *"undantag för vissa arter med innebörd att förbuden i de nationella fridlysningsbestämmelserna inte ska gälla om det i det enskilda fallet är uppenbart att syftet inte är att orsaka en sådan påverkan som omfattas av förbuden"* respektive att de nationella fridlysningsbestämmelserna *"inte ska gälla i den utsträckning förbuden i det enskilda fallet innebär att pågående markanvändning avsevärt*

försvåras". Det preciseras därvid att jord- och skogsbruk i princip aldrig kommer att träffas av de nationella fridlysningsbestämmelserna, eftersom det huvudsakliga syftet (givetvis) inte är att skada fridlysta arter eller deras livsmiljöer. Är detta vad som avses med att promemorians förslag sammantaget beskrivs leda till "ett effektivt och mer differentierat artskydd" (kapitel 8.3, sida 43)?

BirdLife Sverige måste härvid framföra skarp kritik mot förslaget, som strider mot naturvårdslagstiftningens syften och gällande praxis (på såväl nationell som EU-rättslig nivå). Ur ett biologiskt/ekologiskt perspektiv är förslaget helt förkastligt och riskerar att urvattna trovärdigheten för hela artskydds- och naturvårdslagstiftningen, ifall den miljöpåverkan som för vissa arter utgör det största hotet mot deras långsiktiga överlevnad (enligt Artdatabanken) inte längre skulle omfattas av förbuden. Det är helt enkelt inte rimligt att undanta hela branscher från gällande lagstiftning. Skulle det, eventuellt vid senare tillfälle, kunna införas liknande undantag för vindkraftsutbyggnad, gruvindustri, sjöfart, bostadsbyggnation eller bärplockning? I fråga om andra typer av brott kan utövarens syfte/intention påverka såväl rubricering som påföljd, men likväl saknas ett sådant fullständigt "frikort" som nu föreslås för jord- och skogsbruk. Enligt det i promemorian redovisade målet *Klinthagen* (MÖD 2016:1) ska åtminstone kompensation krävas för långtgående undantag för verksamheter och åtgärder vars syfte uppenbart inte är att orsaka en sådan påverkan som omfattas av förbuden.

Det framgår av kapitel 3.6.3 (sida 27) att ett av promemorians syften är att frångå gällande rättstillämpning och nuvarande praxis till förmån för den praxis som Mark- och miljööverdomstolen utvecklade i rättsfallet MÖD 2017:7 (bombmurklemålet). BirdLife Sverige vill starkt ifrågasätta regeringens intentioner att med förslaget påverka det svenska rättssystemet och dess tillämpning, för att därigenom frångå regeringspolitik och riksdagsbeslut som anger att skogens produktions- och miljömål ska vara likställda.

Förslagen komplicerar artskyddslagstiftningen ytterligare

Ett syfte med de föreslagna ändringarna påstås vara att förenkla regelverket och öka förutsägbarheten. Flera av förslagen är emellertid svärbegripliga och medför att den nationella fridlysningsbaseras på helt andra grunder jämfört med övrigt artskydd. Det måste t.ex. bli komplicerat för många verksamhetsutövare att i de nationella fridlysningsbestämmelserna utgå från de nu föreslagna rekvisiten i fråga om avsiktighet/syfte med planerade åtgärder, i skarp kontrast till det flertal klargöranden från EU-domstolen som fastslår att skogsbruk typiskt sett är sådan verksamhet som ska bedömas vara avsiktlig⁵. EU-domstolen konstaterade den 1 augusti i förhandsavgörandet *Voore Mets* (C-784/23) att frågan om avsiktlighet gäller likvärdigt för de båda naturvårdsdirektiven, varför åtminstone det ena av två i promemorian angivna skäl att inte tillämpa samma regler gällande avsiktlighet för nationellt fridlysta arter har förfallit (kapitel 3.2, sida 17).

Lagstiftningen skulle bli tydligare, mer logisk och förutsägbar om alla artskyddsbestämmelser placerades i ett och samma kapitel i miljöbalken, samt att reglerna konstrueras utifrån generella och någorlunda enkla riktlinjer, i stället för som nuvarande förslag med undantag på undantag, som ytterligare skulle minska allmänhetens och markägares möjlighet att förstå fridlysningsens innebörd. Ett nytt kapitel (8) i miljöbalken föreslås av utredningen *Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar* (SOU 2021:51), med betydligt mer genomarbetade analyser av artskyddslagstiftningen än de som genomförts därefter. Nämda utredning innehåller även ett antal förslag för att stärka arbetet mot illegal handel av hotade arter som det råder politisk enighet kring. BirdLife Sverige uppmanar regeringen att verkställa dessa, och stödjer förslag i miljöstraffrättsutredningen om att höja straffskalan för artskyddsbrott. Uppdateringar i EU:s miljöbrottdirektiv bör skyndsamt införlivas i svensk lagstiftning.

Väg framåt

En bättre väg framåt för svenskt skogsbruk och enskilda markägare, jämfört med nuvarande författningsförslag som ytterligare kommer att utarma skogsekosystemen, vore att riksdagen årligen anvisar anslag med tillräckliga belopp för betalning av sådan intrångsersättning som fastighetsägare har författningsreglerad rätt till och att väntetiderna för ersättning hålls korta (vilket Miljömålsberedningen föreslagit). Möjligen kan/bör ersättningsrätten

⁵ Se t.ex. C-441/17 *Białowieża*, C-473/19 och C-474/19 *Skydda skogen* samt C-784/23 *Voore Mets*.

vid försvårande av pågående markanvändning utökas "när det inte framstår som rimligt att markägaren ensam tvingas ta de ekonomiska konsekvenserna av en i och för sig motiverad begränsning i markanvändningen" (NJA 2023). Dagens incitamentsstruktur, där en markägare behöver forcera fram en ersättningssituation genom att anmäla skogsbruksåtgärder hen egentligen inte vill eller har för avsikt att utföra, skapar konflikter och försvårar för det viktiga strategiska arbetet med områdesskydd.

BirdLife Sverige kommer till slutsatsen att nuvarande mycket problematiska "konflikt om skogen" aldrig kommer att kunna lösas förrän markägare får så pass hög utkomst av eller ersättning för naturvärden på sin mark att det överstiger det ekonomiska virkesvärdet. Det måste anses högst rimligt att skogsindustrin och markägarkollektivet gemensamt använder en del av vinsterna från den gemensamma naturresursen skog för att gynna markägare med höga naturvärden, som komplement till statlig ersättning. Det enda långsiktigt hållbara scenariot är att såväl staten som näringslivet bidrar till att enskilda markägare gynnas ekonomiskt för att bevara och främja naturvärden. På köpet får vi friskare ekosystem och skogar som bättre står emot insektsangrepp, skogsbränder samt väder-/klimatkatastrofer. Klimatanpassning utgör ett mycket viktigt arbetsområde för Skogsstyrelsen⁶.

En viktig detalj i sammanhanget är att myndigheter som handlägger ärenden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken måste kunna pröva om det finns andra metoder som anmälaren kan använda sig av och som medför att åtgärden inte behöver förbjudas. När en markägare idag anmäler en planerad skogsbruksåtgärd till Skogsstyrelsen så provas endast den skogsbruksmetod (allt som oftast trakthyggesbruk) som har angetts i anmälan. Genom att låta prövningen omfatta även andra skogsbruksmetoder än trakthyggesbruk kan pågående markanvändning fortgå utan att den avsevärt försvåras. Det bör härvid påpekas att det finns många skogsbrukare som ser det som självklart att skydda hotade arter och därmed inte använder kalavverkning.

För BirdLife Sverige,



Daniel Bengtsson, Fågelskyddsansvarig
070 515 45 33, daniel.bengtsson@birdlife.se



Kjell Carlsson, Ordförande
070 226 77 62, kjell.carlsson@birdlife.se

⁶ <https://www.skogsstyrelsen.se/nyhetslista/skyfallen-i-vastenorrland-en-paminnelse-om-att-klimatanpassningen-i-skogen-behoover-paskyndas/>