



Regeringskansliet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Skyddet genom nationell fridlysning anpassas till arternas skyddsbehov och andra angelägna intressen

Er beteckning: KN2025/01529

Sammanfattning

Länsstyrelsen välkomnar att fridlysningsbestämmelserna ses över. Vi ser särskilt positivt på att alla djur ska kunna fridlysas, att de djur som behöver det ska kunna få ett utökat skydd samt att Naturvårdsverket får i uppdrag att regelbundet se över förteckningen över de arter som omfattas av nationell fridlysning.

Länsstyrelsen delar bedömningen att förbud genom nationell fridlysning inte ska vara mer långtgående än nödvändigt. Länsstyrelsen bedömer dock att de föreslagna kriterierna för fridlysning och införandet av ett generellt undantag för pågående markanvändning bidrar till att arters bevarandestatus gradvis försämrats, och att syftet med fridlysningsbestämmelserna motverkas. Länsstyrelsen avstyrker promemorians förslag i dessa delar.

Länsstyrelsen har förståelse för svårigheten att utforma tydliga och enkla regler om fridlysning. Förslaget uppfattas dock som krångligt och svåröverskådligt till sin uppbyggnad, och vi bedömer att det är i behov av omfattande omarbetning. Utöver förslagets rent lagtekniska brister innebär de generella undantagen flera inbyggda bedömningar som ofta är svåra att göra, vilket kan försämrat möjligheten att avgöra när de är tillämpliga. Därutöver tycks undantagens roll i regelverket ibland vara överflödiga, vilket är förvirrande. Sammantaget bedömer Länsstyrelsen att det föreslagna regelverket riskerar bli oförutsägbart, vilket kan förväntas drabba framför allt enskilda och företag negativt.

Avsnitt 1 – Författningstext

Övergripande synpunkter på författningsförslagen

Länsstyrelsen anser att förslaget behöver utvecklas rent lagtekniskt. Det nuvarande förslaget är svårläst och innebörden av författningsförslagen är svårbegripliga. En stor anledning till detta är valet att använda flertalet markeringar för olika arter *direkt i paragraferna*. I stället bör de olika *nivåerna på skydd* anges i respektive paragraf. Därefter kan det i bilaga 2 anges vilken art som är skyddad enligt vilken paragraf. För att ange vilken skyddsnivå som ska knytas till respektive skyddsbehov, kan det med fördel införas en paragraf som – likt den beskrivning av skyddsnivåerna som återfinns i inledningen till bilaga 2 – anger vilket skydd olika arter har. Detta är ett sätt som liknar tidigare lagteknisk struktur på artskyddsförordningen, men med ett tillägg som gör det möjligt att differentiera skyddsbehovet utifrån skyddsbehov, och som är att föredra framför det nu utsända förslaget.

Synpunkt på 15 a §

Avsikten förefaller vara att se över de arter som *är* fridlysta, och om det är *nya* arter som *bör bli* fridlysta. Författningstexten avser dock i första stycket endast de arter som *är* fridlysta, varför en mindre justering bör ske till:

Naturvårdsverket ska minst vart sjunde år se över de arter av vilt levande djur, kärlväxter, mossor, lavar, svampar och alger som *är eller bör vara* fridlysta enligt 5 a, 6, 8 eller 9 §§ samt omfattningen av fridlysningen.

Detaljerade synpunkter på lagförslagen i övrigt framgår under respektive rubrik i Länsstyrelsens yttrande.

Avsnitt 3 – Mer ändamålsenliga bestämmelser om nationell fridlysning

3.2 – De nationella förbudsbestämmelserna för djur anpassas efter skyddsbehovet

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget – som bedöms vara både naturvårdsmässigt och pedagogiskt motiverat – med nedanstående reservation.

Länsstyrelsen kan konstatera att de osäkerheter som nämns i promemorian angående EU-domstolens tolkning av begreppet avsiktligt nu tycks vara utredda ¹. Länsstyrelsen anser att förbudsbestämmelserna för djur bör förenas med krav på avsiktlighet. Länsstyrelsen delar inte bedömningen i promemorian att krav på avsiktlighet skulle göra reglerna svårare och mer komplexa, och inte påverka tillämpningen av bestämmelsen. Tvärtom anser Länsstyrelsen att krav på avsiktlighet skulle ansluta logiskt till miljöbalkens allmänna hänsynsregler om kunskapsinhämtning, vidtagande av skadeförebyggande åtgärder med mera, och till den etablerade rättspraxisen inom artskyddet, och det skulle göra skyddet för djur mer precist, konkret och förutsägbart.

3.3 – Alla slags djur som behöver ett nationellt skydd ska kunna fridlysas nationellt

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget; det bedöms kunna göra regelverket mer flexibelt.

3.4 – Undantag för jakt och fiske

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. Behovet av den föreslagna upplysningen följer naturligt av förslag 3.3.

3.6 – Utökade undantag från de nationella fridlysningsbestämmelserna

3.6.2 – Undantag för verksamheter och åtgärder som inte syftar till att skada eller störa fridlysta arter

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget, men anser att det behöver bearbetas ytterligare.

Länsstyrelsen finner det rimligt att arter som bara hotas av åtgärder som riktas mot exemplar av en art inte ska begränsa verksamheter eller åtgärder som under vissa omständigheter kan skada exemplar av arten som en bieffekt. Plockning och insamling är åtgärder som *per definition* är direkt riktade mot exemplar av arten. Det är rent av inte möjligt att – i ordens rätta bemärkelse – plocka eller samla in exemplar av djur och växter som en bieffekt av något annat. Det föreslagna undantaget är följaktligen överflödigt vad avser regleringen av plockning och insamling i 6, 8 och 9 §§. För att

¹ Mål C-784/23: OÜ Voore Mets och AS Lemeks Pölva mot Keskkonnaamet. Domstolens dom (femte avdelningen) av den 1 augusti 2025

undvika misstolkningar och osäkerheter i tillämpningen bör åtgärder som per definition är avsiktliga (så som insamling, plockning etcetera) regleras genom separata bestämmelser, som inte omfattas av det föreslagna undantaget. Av samma skäl finns ingen mening med att undanta jord- och skogsbruk från sådana bestämmelser.

Länsstyrelsen noterar också att jord- och skogsbruk är dubbelt reglerat genom undantag både enligt 9 a och b §§. Det här behöver åtgärdas på lämpligt sätt. I motiven kan det anges att även rennärning torde kunna inkluderas i jord- och skogsbruk.

3.6.3 – Undantag från förbuden i de nationella fridlysningsbestämmelserna när pågående markanvändning avsevärt försvåras

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att förbuden i de nationella fridlysningsbestämmelserna inte ska gälla om pågående markanvändning avsevärt försvåras. Länsstyrelsens invändningar kan härledas till två övergripande aspekter; för det första motverkar förslaget syftet med fridlysningsbestämmelserna, och avviker från den kunskapsbaserade och skadelindrande logiken med den svenska miljölagstiftningen, för det andra bedöms undantaget blir svårt och osäkert att tillämpa för enskilda varför det i stället bör införas som en dispensgrund. Sammantaget blir det föreslagna regelverket otillräckligt, otydligt och obalanserat.

Inledningsvis kan det också poängteras att en enskild som idag vill få prövat om den har rätt till ersättning, vid rådhetsinskränkningar som sker på grund av fridlysningsbestämmelserna, först måste nekas dispens och därefter föra talan gentemot staten. Detta är en dålig ordning, som huvudsakligen beror på att det saknas ett ersättningssystem kopplat till artskyddsförordningen. Länsstyrelsen kan konstatera att regeringen ännu inte genomfört något av de förslag på ersättningssystem som har utretts och presenterats under de senaste åren ². Att undanta pågående markanvändning från de nationella fridlysningsbestämmelserna på det sätt som föreslås i promemorian löser inte det här problemet på ett bra sätt.

Skälen till att länsstyrelsen avstyrker förslaget

Mark- och miljööverdomstolen har, bland annat med hänvisning till hur villkoren för dispens enligt 15 § artskyddsförordningen är formulerade, gjort tolkningen att ett syfte med

² Se till exempel artskyddsutredningen, SOU 2021:51

fridlysningsbestämmelserna är att säkerställa de fridlysta arternas gynnsamma bevarandestatus³. En art har gynnsam bevarandestatus om den kan finnas kvar i livskraftiga bestånd på lång sikt⁴.

För att tillgodose syftet med fridlysningsbestämmelserna behöver regelverket således inte bara förhindra att arter utrotas i ett enskilt fall; skyddet behöver också verka långsiktigt. Det betyder att också arter som inte är sällsynta idag, men som med rimlig sannolikhet kan hotas av mänsklig verksamhet på ett sätt som på sikt kan utrota arten, bör anses ha behov av skydd.

Länsstyrelsen noterar att i det föreslagna regelverket endast är arter som klassas som akut hotade (CR) i rödlistan som åtnjuter ett skydd genom nationell fridlysning som inte omfattas av generella undantag. I förhållande till påverkan på andra än akut hotade arter innebär det föreslagna undantaget att pågående markanvändning inte ska möta hinder av fridlysningsbestämmelserna, om det innebär att markanvändningen avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten. Bland dessa arter finns bland annat de som är starkt hotade (EN) i rödlistan. Starkt hotade arter löper *mycket stor risk* att dö ut i vilt tillstånd⁵. Länsstyrelsen noterar att föreslaget regelverk inte säkerställer dessa arters bevarandestatus; skyddet för de starkt hotade arterna föreslås inte gälla om pågående markanvändning avsevärt försvåras. Detsamma kan gälla andra arter med ogynnsam bevarandestatus, som påverkas negativt av pågående markanvändning, såsom jord- och skogsbruk.

Det föreslagna regelverket bedöms bidra till en gradvis försämring av arters bevarandestatus, till dess att arterna klassas som akut hotade i rödlistan. Det måste här poängteras att akut hotade arter löper *extremt hög risk* att dö ut i vilt tillstånd⁴. Att sådana arter ska ha skydd även vid försvårande av pågående markanvändning kan mot den här bakgrunden te sig rimligt. En akut hotad arts tillstånd är dock så kritiskt att även slumpmässiga faktorer kan utrota arten. Att undanta akut hotade arter från det föreslagna undantaget innebär följaktligen inte att arternas bevarandestatus säkerställs.

Sammanfattningsvis strider det föreslagna regelverket, där undantaget för pågående markanvändning är en viktig del, mot

³ MÖD 2016:1

⁴ 16 § Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

⁵ Manual och riktlinjer för rödlistning i Sverige 2025, version 2023-10-31

syftet med fridlysningsbestämmelserna. Förslaget kan därför inte tillstyrkas.

Vidare anser Länsstyrelsen att det inte är tydligt hur stora positiva effekter förslaget får för verksamhetsutövare inom pågående markanvändning. Oberoende av undantaget från de nationella fridlysningsbestämmelserna, behöver verksamhetsutövarna alltså tillgodose miljöbalkens kunskaps- och utredningskrav, och efterleva andra bestämmelser, till exempel de om skydd av arter i 4 och 4 a §§ artskyddsförordningen. Undantaget kan felaktigt signalera att artskyddet som helhet inte är något som behöver beaktas inom pågående markanvändning, och skapa förvirring kring varför undantaget bara gäller skyddet av vissa arter. Detta förstärks av att arter – EU-skyddade arter och nationellt fridlysta arter – inte sällan samexisterar på en plats. Länsstyrelsen befarar bland annat mot den här bakgrunden att det föreslagna regelverket många gånger kommer leda till ökade osäkerheter och administrativt krångel, vilket inte är till gagn för enskilda och företag.

För att enskilda och företag ska kunna tillämpa undantaget behöver de visa att efterlevnad av fridlysningsreglerna innebär ett avsevärt försvårande av den pågående markanvändningen inom berörd del av fastigheten. Den bedömningen är inte alltid enkel att göra för en enskild. Eftersom artskyddsbrott är straffsanktionerat är det viktigt att generella undantagsbestämmelser blir väl avvägda och tydliga. Risken är annars att enskilda eller verksamhetsutövare inte vågar tillämpa dem, av rädsla för att göra fel, eller att de används vid fel tillfällen så att artskyddsbrott begås. Länsstyrelsen bedömer att det är olämpligt att i ett generellt undantag bygga in bedömningar som *avsevärt försvårande*, och vad som ingår i en *pågående markanvändning*. Dessa bedömningar bör i stället stämmas av eller samrådas med tillsynsmyndigheten, på lämpligt sätt.

Avslutningsvis noterar Länsstyrelsen att jord- och skogsbruk är dubbelt reglerat genom undantag både enligt 9 a och b §§. Det här behöver åtgärdas på lämpligt sätt. I motiven kan det anges att även rennäring torde kunna inkluderas i jord- och skogsbruk.

3.6.4 – Möjlighet till dispens från förbuden i den nya nationella fridlysningsbestämmelsen för djur

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att länsstyrelsen ska kunna ge dispens från nya förbud som föreslås i promemorian.

3.6.5 – Ny möjlighet till dispens för verksamheter och åtgärder av ett allt överskuggande allmänintresse

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. Det är inte orimligt att det i vissa specifika fall, som en absolut sista lösning, behöver finnas möjlighet att lämna en dispens som motverkar syftet med fridlysningsbestämmelserna, förutsatt att åtgärder då vidtas för att så långt som möjligt minimera de negativa effekterna på arten.

Det är positivt att intressevägningen uttrycks på samma sätt som i den EU-baserade dispensbestämmelsen. Den vägledning och praxis som finns i det här avseendet kan därmed tillämpas på de nationella bestämmelserna. Det bör noteras att införandet av en ny dispensgrund också innebär ett tydligare hinder för verksamheter och åtgärder som inte är av allt överskuggande allmänintresse.

Länsstyrelsen noterar att fridlysningsbestämmelsernas syfte i denna del av förslaget tillerkänns en mycket stor tyngd; bara allt överskuggande allmänintressen väger tyngre. Sett till hur motsvarande ordalydelse för de EU-skyddade arterna har tillämpats är det endast mycket kvalificerade samhällsintressen som kan komma i fråga. Samtidigt finns andra förslag i promemorian – till exempel de om kriterierna för fridlysning och om undantag för pågående markanvändning – som i stället förminskar och motverkar syftet med fridlysningsbestämmelserna. Det här gör att regelverket som helhet uppfattas som tämligen obalanserat.

Länsstyrelsen vill påpeka att införandet av en kompensationsbestämmelse i 15 § andra stycket inte får uppfattas som en begränsning av möjligheten att föreskriva krav på kompensation (med stöd av 16 kap 9 § miljöbalken) vid vanlig dispensprövning. Länsstyrelsen vill också påpeka att kompensation långt ifrån alltid lyckas. Det kan ha att göra med bristande kunskap om arters krav, eller att arternas krav är svåra att tillgodose med kompensationsåtgärder. Detta förstärker vikten av att dispenser inte ges lättvindigt, utan att dispensprövning sker som en sista utväg, när alla rimliga anpassningar genomförts och försiktighetsmått vidtagits.

Avsnitt 4 – Regelbunden översyn av nationellt fridlysta djur- och växtarter

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att Naturvårdsverket regelbundet ska se över vilka djur och växter som är fridlysta, och omfattningen

av fridlysningen. Länsstyrelsen föreslår att det övervägs om översynen bättre kan knytas till publiceringen av rödlistan (som för närvarande revideras vart femte år).

Avsnitt 5 – Kriterier för nationell fridlysning

5.2 – Kriterier för att bestämma omfattningen av skyddet för nationellt fridlysta arter

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att Naturvårdsverkets översyn av nationellt fridlysta arter ska utgå från ett vetenskapligt underlag. Länsstyrelsen finner det rimligt att översynen inte avser arter som är fridlysta enligt motsvarande EU-baserade fridlysningsbestämmelser i artskyddsförordningen.

Länsstyrelsen delar bedömningen att översynen ska syfta till att skydda de arter som – för att artens nationella population långsiktigt ska kunna upprätthållas på en livskraftig nivå – är i störst behov av skydd genom fridlysning, och de arter som behöver skyddas för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden. Länsstyrelsen delar också bedömningen att skyddsbehovet ska anses vara störst för de arter som är utsatta för ett tydligt hot och där hotet effektivt kan begränsas genom fridlysning.

Länsstyrelsen delar dock inte promemorians syn på vilka arter som är i störst behov av skydd genom fridlysning, närmare bestämt vilka kriterier som bäst används för att identifiera dessa arter (se vidare avsnitt 5.3 ff.). Såvitt kan utläsas av promemorian har de kriterier som föreslås tagits fram utan ArtDatabankens eller annan expertinstans medverkan.

5.3 – Ett starkt skydd för akut och starkt hotade arter

5.3.1 – Ett starkt skydd som även gäller när påverkan uppstår som en bieffekt av verksamheter och åtgärder

5.3.2 – Ett starkt skydd som undantagsvis kan medföra att pågående markanvändning avsevärt försvåras

Länsstyrelsen avstyrker förslagen. Regelverket ger sammantaget inte ett tillräckligt starkt skydd för de arter som behöver det.

Skälen till att Länsstyrelsen avstyrker förslagen

Länsstyrelsen anser förvisso att den svenska rödlistan kan utgöra ett bra underlag för bedömning av arters skyddsbehov. Och Länsstyrelsen ifrågasätter inte att akut hotade arter är i mycket

stort behov inte bara av skydd i någon form, utan även av en ändamålsenlig förvaltning.

Skälen till att Länsstyrelsen avstyrker förslagen är att det föreslagna regelverket i sin helhet blir otillräckligt, och rent av motverkar syftet med fridlysningsbestämmelserna.

Mark- och miljööverdomstolen har, bland annat med hänvisning till hur villkoren för dispens enligt 15 § artskyddsförordningen är formulerade, gjort tolkningen att ett syfte med fridlysningsbestämmelserna är att säkerställa de fridlysta arternas gynnsamma bevarandestatus⁶. En art har gynnsam bevarandestatus när den kan finnas kvar i livskraftiga bestånd på lång sikt⁷. För att tillgodose syftet med fridlysningsbestämmelserna behöver regelverket således inte bara förhindra att arter utrotas i ett enskilt fall; skyddet behöver också fungera långsiktigt. Också arter som inte är sällsynta idag, men som med rimlig sannolikhet kan hotas av mänsklig verksamhet på ett sätt som på sikt kan utrota arten, bör därmed anses ha behov av skydd.

Länsstyrelsen noterar att i det föreslagna regelverket är det bara arter som klassas som akut hotade (CR) i rödlistan som ska åtnjuta ett skydd genom nationell fridlysning som inte omfattas av generella undantag. I förhållande till påverkan på andra än akut hotade arter finns undantag så att pågående markanvändning inte ska möta hinder av fridlysningsbestämmelserna, om det innebär att markanvändningen avsevärt försvåras. Arter som är starkt hotade (EN) i rödlistan löper *mycket stor risk* att dö ut i vilt tillstånd⁸. Länsstyrelsen bedömer att det föreslagna regelverket inte säkerställer starkt hotade arters bevarandestatus, eftersom skyddet för arterna inte gäller om pågående markanvändning avsevärt försvåras. Detsamma gäller andra arter med ogynnsam bevarandestatus, som kan påverkas negativt av pågående markanvändning. I många fall är det just utvecklingen över tid där den pågående markanvändningen (det vill säga sättet som jord- och skogsbruk bedrivs på nationell nivå) är anledningen till att arterna på nationell nivå är så missgynnade att de nu är i behov av skydd.

Det föreslagna regelverket leder således till en gradvis försämring av arters bevarandestatus, till dess att de klassas som akut hotade i

⁶ MÖD 2016:1

⁷ 16 § Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

⁸ Manual och riktlinjer för rödlistning i Sverige 2025, version 2023-10-31

rödlistan. Det måste här poängteras att akut hotade arter löper *extremt hög risk* att dö ut i vilt tillstånd ⁴. Att sådana arter ska ha skydd även vid försvårande av pågående markanvändning kan mot den här bakgrunden te sig rimligt. En akut hotad arts tillstånd är dock så kritiskt att även slumpmässiga faktorer kan utrota arten. Att undanta akut hotade arter från det föreslagna undantaget innebär följaktligen inte att arternas bevarandestatus säkerställs.

Det finns också skäl att ifrågasätta om nationell fridlysning är *den lämpligaste* skyddsformen för starkt och akut hotade arter. Det finns inget i promemorian som talar för att så är fallet. Arter som är starkt eller akut hotade förekommer som regel med mycket begränsad utbredning och förekomst, i mycket låga antal och/eller på ett mycket litet antal lokaler i landet. Inte sällan ligger dessa lokaler inom områdesskydd, där arter kan ha skydd genom områdesskyddets föreskrifter. Mot den här bakgrunden bör det kunna ifrågasättas om starkt och akut hotade arter typiskt sett är i behov av skydd genom nationell fridlysning, och om fridlysning är ett effektivt skyddsverktyg. Det generella fridlysningssystemet ter sig lämpligare som skydd för mindre kritiskt utsatta arter, som behöver ett mer generellt skydd och där områdesskydd inte är en lämplig skyddsform.

Sammanfattningsvis instämmer Länsstyrelsen i att det finns starka skäl att återupprätta populationerna av starkt och akut hotade arter till en livskraftig nivå. Det är dock inte tydligt att nationell fridlysning är den lämpligaste skyddsformen för dessa arter. Det bör också anses stå klart att ett regelverk som undantagslöst *bara* skyddar arter i kritiskt bevarandetillstånd är otillräckligt för att långsiktigt bevara och återställa arterna på livskraftiga populationsnivåer.

5.4 – Skydd för arter som riskerar att utsättas för insamling och andra åtgärder som är riktade mot exemplar av dem

5.5 – Skydd för växtarter som riskerar att utsättas för uppgrävning eller kommersiell insamling

Länsstyrelsen tillstyrker förslagen, men anser att de behöver bearbetas ytterligare.

Länsstyrelsen finner det rimligt att arter som bara hotas av åtgärder som riktas mot exemplar av arten inte ska begränsa verksamheter

eller åtgärder som under vissa omständigheter kan påverka exemplar av arten som en bieffekt.

Plockning och insamling är åtgärder som per definition är direkt riktade mot exemplar av arten. Det är rent av inte möjligt att – i ordens rätta bemärkelse – plocka eller samla in exemplar av djur och växter som en bieffekt av något annat. Det föreslagna undantaget i 9 a § är följaktligen överflödigt vad avser regleringen av plockning och insamling i 6, 8 och 9 §§. För att undvika misstolkningar och osäkerheter i tillämpningen bör åtgärder som per definition är avsiktliga regleras i separata bestämmelser, som inte omfattas av undantaget i 9 a §. Av samma skäl finns ingen mening med att undanta jord- och skogsbruk från sådana bestämmelser.

Länsstyrelsen noterar också att jord- och skogsbruk är dubbelt reglerat genom undantag både enligt 9 a och b §§. Det här behöver åtgärdas på lämpligt sätt. I motiven kan det anges att även rennäring torde kunna inkluderas i jord- och skogsbruk.

5.6 – Samtliga nationellt fridlysta arter ska anges och skälen för fridlysningen framgå av en bilaga till artskyddsförordningen
Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Avsnitt 7. Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. Bestämmelserna som föreslås är tydliga.

Avsnitt 8. Konsekvenser

8.6 – Konsekvenser för enskilda och företag

Av Skogsstyrelsens årsredovisning och öppna data framgår bland annat att knappt 1 % av alla inlämnade avverkningsanmälningar i Sverige år 2024 renderade i ett föreläggande från Skogsstyrelsen med hänvisning till artskydd, det vill säga till EU-skydd för arter och/eller nationell fridlysning⁹. Det betyder att drygt 99 % av landets avverkningsanmälningar år 2024 kunde genomföras utan inskränkningar på grund av nationella fridlysningsbestämmelser. Liknande siffror finns för år 2023. Utifrån detta tycks nationella

⁹ Skogsstyrelsens årsredovisning 2024

fridlysningsbestämmelser inte ha någon faktisk påverkan på skogsbruket i stort.

När det sedan gäller annan exploaterande verksamhet är det Länsstyrelsens bestämda uppfattning att *nationell* fridlysning inte är nämnvärt begränsande, annat än möjligtvis i enstaka mycket specifika undantagsfall. Skydd av arter är tvärtom sedan länge väl integrerat i kommuners och många företags miljöarbete, och frågorna har som regel en naturlig plats i planerings- och tillståndprocesser. Slutligen har Länsstyrelsen inte kännedom om att några beslut skulle ha fattats om inskränkningar i jordbruksverksamhet på grund av nationell fridlysning, annat än möjligtvis som del av prövning enligt andra bestämmelser i miljöbalken.

Sammantaget ser Länsstyrelsen inget som talar för att *nationella* fridlysningsbestämmelser idag leder till "onödigt långtgående begränsningar av verksamheter och åtgärder", eller ger upphov till "långtgående rådighetsinskränkningar av pågående markanvändning". Vad dessa bedömningar i promemorians "noll-alternativ" grundar sig på är oklart; någon samlad, samhällsekonomisk analys av den nationella fridlysningens effekter på pågående markanvändning och annan verksamhet presenteras nämligen inte. I sammanhanget bör påpekas att skyddet genom nationell fridlysning redan idag undantar åtgärder och verksamheter inom bland annat pågående markanvändning, i de fall fridlysta arter påverkas på ett, sett till syftet med skyddet, betydelselöst sätt ¹⁰. Sammantaget ifrågasätter Länsstyrelsen således promemorians beskrivning av "noll-alternativet", det vill säga hur dagens regelverk påverkar enskilda och företag.

I fråga om det föreslagna regelverkets förväntade effekter för enskilda och företag gör Länsstyrelsen följande överväganden och bedömningar. Det är uppenbart att ett syfte med förslaget har varit att genomföra lättnader för mänsklig verksamhet generellt, och i synnerhet för pågående markanvändning. I promemorian anges också att det föreslagna regelverket bedöms innebära "betydande lättnader" för enskilda och företag. Länsstyrelsen bedömer dock att regelverkets komplexa uppbyggnad och struktur, tillsammans med att flera komplicerade bedömningar byggts in i regelverkets generella undantag, tvärtom riskerar att försvåra för enskilda och

¹⁰ MÖD 2016:1

företag när de försöker tillämpa regelverket. Detta, tillsammans med det faktum att pågående markanvändning alltjämt måste förhålla sig till andra regelverk, kan leda till att förslagets positiva effekter för enskilda och företag uteblir, och att regelverket till och med upplevs som krångligare och mer oförutsägbart jämfört med idag.

8.7 – Konsekvenser för staten

8.7.1 – Länsstyrelserna

Promemorian tycks bygga sin konsekvensanalys på uppfattningen att frågor om nationell fridlysning är väl avgränsade. Sanningen är dock att påverkan på nationellt fridlysta arter som regel uppstår i samband med verksamheter som också påverkar andra allmänna intressen, som länsstyrelsen och andra myndigheter – inte sällan i samverkan – har att bevaka. Vad gäller skyddade arter i stort, är det mer regel än undantag att EU-skyddade arter och nationellt fridlysta samexisterar på en plats.

Länsstyrelsen utgår mot den här bakgrunden från att det föreslagna regelverket inte kommer att leda till färre ärenden eller att mindre tid kommer att läggas på fridlysningsrelaterade ärenden. Om något kan det föreslagna regelverket ge en ökad administrativ börda, innan nya arbetssätt och rutiner etablerats. Denna effekt bör dock vara övergående.

Vidare vill länsstyrelsen framföra att inom många naturreservat finns föreskrifter som ska säkerställa att arter bevaras. Inte sällan har föreskrifterna anpassats till fridlysningsreglerna för att undvika dubbelregleringar. Om skyddet upphör för flertalet arter uppkommer ett behov av att se över reservatsföreskrifterna. Att revidera föreskrifterna i berörda naturreservat är ett mycket omfattande arbete som i praktiken inte är möjligt att genomföra med länsstyrelsens befintliga resurser, inte ens på lång sikt. Den här konsekvensen behöver beaktas innan det beslutas om att arter som idag är fridlysta inte längre ska vara det.

8.9 – Konsekvenser för miljön

Länsstyrelsen delar bedömningen att tydliga kriterier för fridlysning och en regelbunden översyn av vilka arter som ska vara fridlysta ger förutsättningar för ett effektivt och ändamålsenligt skydd av arter.

Länsstyrelsen anser att förslagen i promemorian inte levererar på ambitionen att särskild hänsyn ska tas till de mest skyddsvärda

arterna. Enligt Länsstyrelsen är det inte tillräckligt att bara ge arter som klassas som akut hotade i rödlistan ett skydd som inte omfattas av generella undantag. Det föreslagna regelverket kommer leda till en gradvis försämring av arters bevarandestatus, till dess att de klassas som akut hotade i rödlistan, och löper *extremt hög risk* att dö ut i vilt tillstånd ¹¹. Situationen för såväl starkt som akut hotade arter är så kritisk att även slumpmässiga faktorer kan utrota arterna. Att sådana arter ska ha någon form av skydd kan förvisso te sig rimligt, men det föreslagna regelverket som helhet är otillräckligt för att säkerställa arters bevarandestatus. Det föreslagna regelverket bedöms sammantaget kunna få stora negativa konsekvenser för miljön, i synnerhet i skogslandskapet.

Som Länsstyrelsen nämner i avsnittet "Konsekvenser för staten" finns inom många naturreservat föreskrifter som ska säkerställa att arter bevaras. För att undvika dubbelregleringar har föreskrifterna inte sällan anpassats till fridlysningsreglerna. Konsekvensen av ändrade fridlysningsregler kan bli att regionalt viktiga arter inom skyddade områden får ett försvagat skydd.

Allmänna synpunkter

Dagens rödlista har ingen formell juridisk status. Samtidigt som det är positivt att rödlistan föreslås utgöra underlag för bedömningar av arters skyddsbehov, blir rödlistan i och med förslaget direkt avgörande för det juridiska skyddet för arter. Länsstyrelsen anser att det behöver beaktas hur det föreslagna regelverket kan påverka arbetet med rödlistan framöver.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av länsöverdirektören Jörgen Peters med naturvårdshandläggaren Martin Goblirsch som föredragande. I den slutliga handläggningen har också länsjuristen Johanna Wiberg, naturvårdshandläggaren Peter Post och kulturgeografen Torbjörn Sahl medverkat.

¹¹ Manual och riktlinjer för rödlistning i Sverige 2025, version 2023-10-31