

REMISSYTTRANDE

Dnr: 2025/9799,
ert dnr: KN2025/01529
2025-10-24

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

Remissyttrande över Klimat- och näringslivsdepartementets promemoria Skyddet genom nationell fridlysning anpassas till arternas skyddsbehov och andra angelägna intressen

Norra Skog är en skogsägarförening som ägs av drygt 27 000 enskilda skogsägare med ett samlat markinnehav som omfattar cirka 2,2 miljoner hektar skogsmark i de fyra nordligaste länen. Föreningens huvudsakliga uppdrag är att företräda det privata enskilda skogsbruket, driva skogsbruksverksamhet och produktion i egen industri samt förmedling av skogsråvara till extern industri.

Inledning

Norra Skog ser mycket positivt på regeringens initiativ att anpassa den nationella fridlysningen bättre till arternas faktiska skyddsbehov och till andra angelägna intressen. Nuvarande tillämpning av fridlysningsreglerna innebär många gånger orimligt stora inskränkningar i den grundlagsskyddade ägande- och brukanderätten. Även i fall där inget faktiskt förbud meddelas belastas markägare i vissa fall med omfattande krav på informationsinhämtning, vilket resulterar i kostsamma och byråkratiska processer med otydliga kravnivåer.

Artskyddet är viktigt – men måste utformas rättssäkert, proportionerligt och förutsebart. Huvudprincipen bör vara att arters bevarande i första hand säkras genom formella områdesskydd, frivilliga avsättningar och generell hänsyn. När intrång i pågående markanvändning blir mer långtgående ska staten bära huvudansvaret och ersättning utgå.

Sammantaget innebär promemorians förslag en rörelse i rätt riktning, men brister kvarstår som riskerar fortsatt hög byråkrati för skogsägare med fridlysta arter. Vi saknar bl.a. klara regler om ersättning när pågående markanvändning avsevärt försvåras, lättnader avseende fåglars livsmiljöer, och ett tydligt stopp för att lägga utrednings- och bevisbörda på skogsägaren.

Problemen med dagens tillämpning handlar till stor del om brist på rättssäkerhet och balans. Den som bedriver en pågående markanvändning ska inte behöva bevisa sin rätt att fortsätta eller bekosta det underlag som kan användas för att inskränka den egna verksamheten. Bevisbördan måste ligga på den som hävdar att markanvändningen ska förbjudas.

Det är samtidigt problematiskt att regelverket byggs upp kring mycket omfattande förbud som sedan måste balanseras med lika omfattande undantag. I praktiken skapas en rundgång där arter som i huvudsak berörs av skogsbruksåtgärder både fridlyses och samtidigt undantas från just dessa åtgärder. En mer ändamålsenlig ordning vore att redan från början avgränsa vad som faktiskt behöver förbjudas, eller tydligt rikta reglerna mot de åtgärder som utgör ett verkligt hot mot arten.

För att artskyddet ska vara långsiktigt hållbart krävs att det är begripligt, effektivt och rättvist. Reglerna får inte utformas så att markägare riskerar att omedvetet bryta mot lagen eller avstå från tillåtna åtgärder av rädsla för sanktioner.

Övergripande synpunkter

Norra Skog välkomnar förslaget att förbud inte ska gälla när det är uppenbart att syftet inte är att orsaka förbjuden påverkan. Det är ett viktigt steg mot mer rimliga avvägningar mellan artskydd och andra samhällsintressen.

Samtidigt riskerar förslagen att inte fullt ut minska den byråkrati som i dag särskilt drabbar skogsägare. Promemorian ligger nära EU-reglernas utformning, trots att just EU-rättens praxis ofta fått orimliga konsekvenser i svenska förhållanden. Nationella regler bör i stället skapa utrymme för avvägningar och bättre anpassning till svenska förutsättningar.

Det föreslås att förbuden för vissa nationellt fridlysta arter (enligt 6, 8 och 9 §§) inte ska vara tillämpliga om det vid en konkret bedömning är uppenbart att syftet inte är att orsaka en påverkan av den typ som förbuden avser. I praktiken är detta fallet i alla situationer kopplat till skogsbruk, då åtgärderna inom den pågående markanvändning som skogsbruk är inte syftar till att döda eller skada fridlysta arter. Om det däremot inte är uppenbart, fortsätter förbudet att gälla.

Vidare föreslås att förbuden i 5 a, 6, 8 och 9 §§ inte ska gälla i den utsträckning som de i det enskilda fallet innebär att en pågående markanvändning avsevärt försvåras. Undantaget gäller dock inte för de arter som är markerade som SK1.AH i bilaga 2 till förordningen – för dessa ska förbuden fortsatt gälla även vid betydande påverkan på markanvändningen.

Den struktur som promemorian föreslår är problematisk, istället för att från början avgränsa vilka åtgärder som ska förbjudas, formuleras mycket generella förbud som sedan kräver omfattande undantag. Det skapar stor osäkerhet och komplexitet för markägare. Om en art i realiteten bara påverkas via skogsbruksåtgärder men sedan undantas från skogsbruksåtgärder, kan man fråga sig varför den över huvud taget behöver vara fridlyst på så omfattande nivå. Alternativt bör fridlysningen riktas tydligt mot de åtgärder som faktiskt hotar arten, i stället för att omfatta breda förbud och lika breda undantag.

Kopplingen till rödlistan

Rödlistan är ett viktigt kunskapsunderlag men bör inte ges direkt juridisk verkan. Den bygger på expertbedömningar och är inte alltid vetenskapligt robust eller uppdaterad i takt med förändringar i populationsutveckling. Att automatiskt låta rödlistning leda till fridlysning är inte rättssäkert.

En aspekt är också att Naturvårdsverket ska se över fridlysningen vart sjunde år, medan rödlistan uppdateras vart femte. Det innebär att fridlysningsbeslut kan vila på inaktuella bedömningar under flera år. Detta riskerar både över- och underskydd.

Rödlistan bör användas som ett av flera underlag, men beslut om fridlysning måste bygga på tydliga kriterier, aktuell data och konsekvensanalyser.

Förbud och pågående markanvändning

Förslaget innebär att starkt hotade arter som fridlyses ska gälla även i pågående markanvändning, så länge brukandet inte "avsevärt försvåras". Vilka konsekvenser det får beror helt på hur många arter Naturvårdsverket väljer att peka ut.

Norra Skog är kritiska till att dessa förbud alls riktas mot pågående markanvändning. Redan idag finns föreskrifter i Skogsvårdslagen som kräver hänsyn till rödlistade arter, inklusive starkt hotade, på ett sätt som inte försvårar markanvändningen. Den föreslagna ordningen riskerar därför bara att lägga på ytterligare lager av byråkrati utan att stärka skyddet.

Ett särskilt problem är att ansvaret hamnar på skogsägaren, som kan tvingas bekosta omfattande inventeringar om någon hävdar att en fridlyst art finns i området. Detta öppnar också för fler överklaganden av avverkningar och riskerar att fördröja skogsbruket.

Rödlistan anger över 260 starkt hotade skogslevande arter där avverkning nämns som påverkansfaktor. Idag är endast ett fåtal fridlysta. Om Naturvårdsverket inte är mycket restriktiva i sin bedömning riskerar antalet fridlysta arter som berör skogsbruket att öka kraftigt, vilket ytterligare försvårar ett rationellt brukande.

5 a § – nationella förbud mot att döda, störa eller förstöra fortplantningsområden

Förslaget att införa en ny nationell fridlysning i 5 a § riskerar att skapa stora problem för pågående markanvändning. Just regler om fortplantningsområden, viloplats och störningar har i praktiken orsakat de största konflikterna mellan artskydd och skogsbruk. Att nu införa liknande förbud även för vissa nationellt fridlysta arter är därför mycket olyckligt.

I promemorian framgår inte tydligt vilka arter som kan komma att omfattas. Hänvisningen till SK1 och SK1.AH (arter rödlistade som CR eller EN) ger föga vägledning, och det är oklart vilka hot som en fridlysning av detta slag faktiskt skulle avvärja.

Särskilt problematiskt är förbudet mot störningar. Enligt förslaget ska det räcka att en störning ”kan antas ha betydelse” för artens bestånd. Detta är en mycket låg tröskel jämfört med EU-rätten, som kräver att störningen har en väsentlig påverkan. Hur den enskilde markägaren ska kunna avgöra detta i förväg är oklart, och risken är stor för rättsosäkerhet, omfattande inventeringskrav och ökade domstolsprocesser.

Att dessutom utforma förbudet utan krav på avsiktlighet gör att även helt oavsiktliga skador kan kriminaliseras. Det skulle innebära att det nationella skyddet blir mer långtgående än EU:s regler, vilket inte kan vara rimligt. Om reglerna ska vara straffsanktionerade måste de vara tydliga, förutsebara och enhetliga.

Förslaget att låta förbuden gälla alla levnadsstadier – inklusive ägg, larver och rom – är i praktiken ogenomförbart för många arter, exempelvis insekter. Att kräva att skogsbruket ska kunna undvika varje tänkbar skada på osynliga ägg eller larver är orimligt och leder till en rättsosäker tillämpning.

Sammantaget innebär 5 a § en ordning som riskerar att gå längre än EU:s direktiv, utan att ge ett tydligare eller mer effektivt artskydd. Frågor om fortplantningsområden, viloplatser och livsmiljöer bör istället hanteras genom förutsebara områdesskydd i 7 kap. miljöbalken, inte genom att skapa skydd kring varje enskilt fynd av en art.

Fridlysning av växter

I 8 § bör det klargöras att förbuden mot att plocka, gräva upp, ta bort eller skada växter, liksom mot att skada frön eller andra växtdelar, endast ska gälla när detta sker avsiktligt. Att helt undvika oavsiktliga skador på växter, frön eller växtdelar är i praktiken omöjligt vid exempelvis skogsbruk eller annan markanvändning. Ett förbud som även omfattar ofrivilliga skador skulle därför bli orimligt och leda till rättsosäker tillämpning.

Undantagen i 9 a och 9 b §§

Förslaget innebär att vissa förbud inte ska gälla när det är uppenbart att syftet med en åtgärd inte är att skada arter. Grundidén är rimlig, men konstruktionen skapar osäkerhet eftersom det i praktiken ofta blir domstolar som i efterhand avgör om en gärning är straffbar. Det brister i förutsebarhet för den enskilde.

Att förbuden inte ska kunna medföra att pågående markanvändning avsevärt försvåras är ett viktigt steg. Skogsbruk och jordbruk är samhällsbärande verksamheter och skydd av arter

måste ske på ett förutsebart och proportionerligt sätt. I dag finns många exempel på att fridlysningsbeslut lett till stora värdeförluster utan lagstadgad rätt till ersättning. Den nya regleringen lindrar detta, men löser inte problemet fullt ut eftersom vissa arter fortfarande kan leda till långtgående inskränkningar, och EU-skyddade arter berörs inte alls.

För de få fall där en art kräver mer långtgående åtgärder bör skyddet ske genom formella områdesskydd eller naturvårdsavtal, där ersättningsrätten är tydlig. På så vis blir regelverket enklare, mer rättssäkert och mer proportionerligt.

Promemorian utgår från att nuvarande dispensregler i artskyddsförordningen speglar EU-direktiven, men så är inte fallet. Uppdelningen av fridlysningsbestämmelserna i 4 och 4 a §§ har inte följts upp med motsvarande anpassning av dispensgrunderna. Detta skapar en snävare och mer komplicerad tillämpning än vad EU-rätten kräver.

Det finns flera avvikelser, t.ex. tillåts i art- och habitatdirektivet dispens av sociala och ekonomiska skäl samt för miljövinster, men dessa möjligheter framgår inte tydligt i förordningen. I fågeldirektivet saknas dessutom krav på gynnsam bevarandestatus, men ett sådant krav har ändå införts i Sverige, vilket gör det svårare att få dispens här än i andra medlemsstater. Även skillnaden mellan att ”förhindra” och ”undvika” skada är betydelsefull för den praktiska tillämpningen.

Den föreslagna 15 § innebär vissa utökade dispensmöjligheter, men dessa är mycket snävt formulerade och i praktiken begränsade till exempelvis totalförsvaret. Dispenser bör även kunna ges för andra tydligt angelägna samhällsintressen, såsom infrastrukturprojekt.

Slutligen är reglerna om kompensationsåtgärder oklara. Grundtanken är bra, men det framgår inte hur ansvaret ska utformas eller finansieras. Det behövs tydliga ramar så att den som söker dispens vet vilka krav som kan ställas och hur de ska uppfyllas.

Sammanfattningsvis finns behov av en genomgripande översyn så att dispensgrunderna blir tydliga, proportionerliga och i linje med EU-rätten.

Dispensmöjligheter

De föreslagna dispensmöjligheterna är alltför begränsade, särskilt mot bakgrund av att skyddet samtidigt skärps. Dispens ska enligt förslaget endast kunna ges om åtgärden inte försvårar upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus eller av hänsyn till allmän hälsa, säkerhet eller andra tvingande skäl med ett allt överskuggande allmänintresse. Detta lämnar i praktiken inga möjligheter till dispens för pågående markanvändning.

För skogsägare innebär det att dispensreglerna blir i stort sett verkningslösa – det som förbjuds kan ändå inte undantas. Dessutom införs krav som går längre än EU-direktiven,

exempelvis att även oavsiktliga skador ska omfattas och att gynnsam bevarandestatus ska vara ett hinder även i fågelärenden, trots att det inte krävs i fågeldirektivet.

De utökade dispensmöjligheterna i 15 § är mycket snävt formulerade och begränsade till exempelvis totalförsvaret. Andra viktiga samhällsintressen som infrastruktur, skogsskydd mot insektsangrepp eller egendomsskydd lämnas helt utanför.

Reglerna om kompensationsåtgärder är dessutom otydliga. Det framgår inte vilka åtgärder som kan krävas, hur kostnaderna ska fördelas eller hur de ska kopplas till dispensbeslutet. Att markägare skulle tvingas bekosta kompensationsåtgärder för att kunna fortsätta med pågående markanvändning är orimligt.

Sammanfattningsvis behövs en översyn av dispensreglerna så att de blir proportionerliga, rättssäkra och i linje med EU-rätten. Dispenser måste kunna ges även vid pågående markanvändning och för fler samhällsviktiga intressen, och kompensationskraven måste göras tydliga och rimliga.

Avslutningsvis

Förslagen ger lättnader för vanliga arter och för pågående markanvändning, men lättnaderna är begränsade och riskerar samtidigt att följas av nya utpekanden av arter som ökar den administrativa bördan. Mot bakgrund av den senaste rättsutvecklingen saknas fortfarande delar som påtagligt minskar skogsägarnas problem.

Norra Skog är i grunden positiv till reformen och önskar skyndsam handläggning för att genomföra förslagen – med de justeringar som här föreslås – så att artskyddet blir träffsäkert och rättssäkert utan att i onödan inskränka brukanderätten och skogsbrukets nationella betydelse enligt 3 kap. 4 § miljöbalken.

För Norra Skog

Jonas Eriksson
Medlemschef, Norra Skog

Ida Nyberg
Jurist, Norra Skog

Mikael Markström
Naturvårdsspecialist, Norra Skog