

Promemoria

Klimat- och näringslivsdepartementet

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

KN2025/01529

Juli 2025

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås ändringar av de nationella fridlysningsbestämmelserna så att förbuden inte i onödan försvårar för verksamheter och åtgärder samtidigt som den nationella fridlysningen anpassas utifrån arternas skyddsbehov.

Det föreslås ett undantag som innebär 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. Vidare föreslås ett undantag som innebär att förbuden inte ska gälla i den utsträckning de i det enskilda fallet innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Undantagen föreslås gälla för vissa nationellt fridlysta arter.

I syfte att kunna tillgodose väsentliga allmänna intressen, föreslås en ny grund för dispens från förbuden i de nationella fridlysningsbestämmelserna. Om det inte finns någon annan lämplig lösning ska dispens 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 och att dispensen förenas med en skyldighet att vidta eller bekosta kompensationsåtgärder som så långt som möjligt motverkar att upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus hos beståndet försvåras.

Bestämmelserna om nationell fridlysning av djur föreslås ändras. Utöver det befintliga skyddet för nationellt fridlysta djur ska djur kunna skyddas även genom förbud mot störningar av betydelse och mot att skada eller förstöra deras fortplantningsområden eller viloplatser. Arter av alla slags djur ska kunna skyddas genom nationell fridlysning.

Slutligen föreslås att Naturvårdsverket regelbundet ska göra en översyn av nationellt fridlysta djur- och växtarter och att översynen ska ske utifrån kriterier som slås fast i artskyddsförordningen. De arter som är nationellt fridlysta ska anges i en bilaga till förordningen. I bilagan ska även skälen för fridlysningen framgå.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

1 Författningstext

1.1 Förslag till förordning om ändring i artskyddsförordningen (2007:845)

Regeringen föreskriver i fråga om artskyddsförordningen (2007:845)
dels att 1, 2, 4–6, 8, 9 och 15 §§ och bilaga 2 ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas fem nya paragrafer, 5 a, 6 a, 9 b, 15 a och 15 b §§,
och närmast före 6 a och 15 a §§ nya rubriker av följande lydelse,
dels att det närmast efter rubriken ”Undantag från fridlysning” ska
införas en ny paragraf, 9 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Denna förordning är meddelad
med stöd av

- 8 kap. 1 § miljöbalken i fråga
om 4–6, 10, 11, 13–15 och 65 §§,
- 8 kap. 2 § miljöbalken i fråga
om 7–9 och 12–15 §§,
- 8 kap. 4 § miljöbalken i fråga
om 16–57 och 59–64 §§,
- 8 kap. 11 § regeringsformen i
fråga om 67 §,
- 8 kap. 7 § regeringsformen i
fråga om övriga bestämmelser.

Denna förordning är meddelad
med stöd av

- 8 kap. 1 § miljöbalken i fråga
om 4–6 a, 9 a–11, 13–15 och
65 §§,
- 8 kap. 2 § miljöbalken i fråga
om 7–9 b och 12–15 §§,
- 8 kap. 4 § miljöbalken i fråga
om 16–57 och 59–64 §§,
- 8 kap. 11 § regeringsformen i
fråga om 67 §,
- 8 kap. 7 § regeringsformen i
fråga om övriga bestämmelser.

2 §²

I förordningen avses med

1. *fågeldirektivet*: Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG
av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar,

2. *art- och habitatdirektivet*: rådets direktiv 92/43/EEG av den
21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter,
senast ändrat genom rådets direktiv 2006/105/EG,

3. *rådets förordning (EG) nr 338/97*: rådets förordning (EG) nr 338/97
av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter
genom kontroll av handeln med dem,

4. *kommissionens förordning (EG) nr 865/2006*: kommissionens
förordning (EG) nr 865/2006 av den 4 maj 2006 om närmare föreskrifter
för tillämpningen av rådets förordning (EG) nr 338/97 om skyddet av arter
av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem,

5. *CITES-konventionen*: konventionen den 3 mars 1973 om
internationell handel med utrotningshotade arter av vilda djur och växter
(SÖ 1974:41),

¹ Senaste lydelse 2009:635.

² Senaste lydelse 2011:197.

6. *import*: införsel till Sverige från ett område utanför Europeiska unionen,

7. *export*: utförsel från Sverige till ett område utanför Europeiska unionen,

8. *reexport*: återutförsel från Sverige till ett område utanför Europeiska unionen,

9. *djurpark*: permanent anläggning, som inte är en cirkus eller djuraffär, där levande djur av vilda arter förvaras i syfte att förevisas för allmänheten under minst sju dagar per år.

6. *den svenska rödlistan*: den sammanställning över enskilda arters utdöenderisk som Sveriges lantbruksuniversitet publicerar och som tas fram enligt en metod som är utvecklad av Internationella Naturvårdsunionen,

7. *import*: införsel till Sverige från ett område utanför Europeiska unionen,

8. *export*: utförsel från Sverige till ett område utanför Europeiska unionen,

9. *reexport*: återutförsel från Sverige till ett område utanför Europeiska unionen,

10. *djurpark*: permanent anläggning, som inte är en cirkus eller djuraffär, där levande djur av vilda arter förvaras i syfte att förevisas för allmänheten under minst sju dagar per år.

4 §³

Det är förbjudet att

1. avsiktligt fånga eller döda vilda fåglar,
2. avsiktligt förstöra eller skada vilda fåglars bon eller ägg eller bortföra sådana fåglars bon,
3. samla in vilda fåglars ägg, även om de är tomma, och
4. avsiktligt störa vilda fåglar, särskilt under deras häcknings- och uppfödningsperiod, om inte störningen saknar betydelse för att
 - a) bibehålla populationen av fågelarten på en tillfredsställande nivå, särskilt utifrån ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, eller
 - b) återupprätta populationen till den nivån.

Förbudet gäller inte jakt efter fåglar. I fråga om sådan jakt finns bestämmelser med motsvarande innebörd i jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen (1987:905).

4 a §⁴

Det är förbjudet att, i fråga om sådana vilt levande djurarter som har markerats med N eller n i bilaga 1,

1. avsiktligt fånga eller döda djur,
2. avsiktligt störa djur, särskilt under djurens parnings-, uppfödning-, övervintrings- och flyttningsperioder,
3. avsiktligt förstöra eller samla in ägg i naturen, och
4. skada eller förstöra djurens fortplantningsområden eller viloplatser.

³ Senaste lydelse 2022:928.

⁴ Senaste lydelse 2022:928.

Förbudet gäller alla levnadsstadier hos djuren.

Förbudet gäller inte jakt efter däggdjur. I fråga om sådan jakt finns bestämmelser med motsvarande innebörd i jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen (1987:905). Förbudet gäller inte heller fiske. I fråga om fiske finns bestämmelser med motsvarande innebörd i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

5 §

I fråga om sådana vilt levande djurarter som i bilaga 1 till denna förordning har markerats med N, n eller F är det förbjudet att för fångst eller dödande använda medel eller metoder som inte är selektiva och som lokalt kan medföra att populationen av arten försvinner eller utsätts för en allvarlig störning. Fangst eller dödande får inte ske från motorfordon i rörelse eller från flygplan.

Första stycket gäller inte fångst eller dödande av fåglar eller däggdjur. I fråga om medel och metoder för fångst eller dödande av sådana djur finns bestämmelser med motsvarande innebörd i jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen (1987:905). Första stycket gäller inte heller fiske. I fråga om fiske finns bestämmelser med motsvarande innebörd i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

5 a §

I fråga om sådana vilt levande djur som i bilaga 2 har markerats med skyddskategori SK1 eller SK1.AH är det förbjudet att i den omfattning som framgår av bilagan

1. döda, skada, fånga eller på annat sätt samla in exemplar,

2. störa djur, om störningen kan antas ha betydelse för den berörda artens bestånd,

3. ta bort eller skada ägg, rom eller larver, och

4. ta bort eller skada djurens bon eller på annat sätt skada eller

förstöra djurens fortplantningsområden eller viloplatser.

Förbudet gäller alla levnadsstadier hos djuren.

6 §

I fråga om sådana vilt levande kräldjur, groddjur och ryggradslösa djur som anges i bilaga 2 till denna förordning är det förbjudet att i den omfattning som framgår av bilagan

I fråga om sådana vilt levande djur som i bilaga 2 har markerats med skyddskategori SK2 är det förbjudet att i den omfattning som framgår av bilagan

1. döda, skada, fånga eller på annat sätt samla in exemplar, och
2. ta bort eller skada ägg, rom, larver eller bon.

Förbudet gäller alla levnadsstadier hos djuren.

Undantag för jakt och fiske

6 a §

Förbuden i 4–6 §§ gäller inte jakt efter fåglar eller däggdjur och inte heller fiske. I fråga om jakt och fiske finns bestämmelser i jaktlagen (1987:259), jaktförordningen (1987:905) och förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

8 §

I fråga om sådana vilt levande kärlväxter, mossor, lavar, svampar och alger som anges i bilaga 2 till denna förordning är det förbjudet att i den omfattning som framgår av bilagan

I fråga om sådana vilt levande kärlväxter, mossor, lavar, svampar och alger som i bilaga 2 har markerats med skyddskategori SK1, SK1.AH eller SK2 är det förbjudet att i den omfattning som framgår av bilagan

1. plocka, gräva upp eller på annat sätt ta bort eller skada exemplar av växterna, och
2. ta bort eller skada frön eller andra delar.

9 §

I fråga om sådana vilt levande kärlväxter, mossor, lavar, svampar och alger som anges i bilaga 2 till denna förordning är det förbjudet att i den omfattning som framgår av bilagan

I fråga om sådana vilt levande kärlväxter, mossor, lavar, svampar och alger som i bilaga 2 har markerats med skyddskategori SK2.SB är det förbjudet att i den omfattning som framgår av bilagan

1. gräva eller dra upp exemplar av växter med rötterna, och

2. plocka eller på annat sätt samla in exemplar av växter för försäljning eller andra kommersiella ändamål.

9 a §

Förbuden i 6 och 9 §§ gäller inte om det i det enskilda fallet är uppenbart att syftet inte är att orsaka en sådan påverkan som omfattas av förbuden.

Förbudet i 8 § gäller inte i fråga om sådana arter som i bilaga 2 har markerats med skyddskategori SK2, om det i det enskilda fallet är uppenbart att syftet inte är att orsaka en sådan påverkan som omfattas av förbudet.

Vid tillämpningen av undantagen i denna paragraf ska jord- och skogsbruksåtgärder presumeras uppenbart inte ha till syfte att orsaka en sådan påverkan, om inte annat framgår av omständigheterna.

9 b §

Förbuden i 5 a, 6, 8 och 9 §§ gäller inte i den utsträckning de i det enskilda fallet innebär att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras.

Undantaget i första stycket gäller inte ett förbud i 5 a eller 8 § som avser en art som har markerats med skyddskategori SK1.AH i bilaga 2.

15 §

Länsstyrelsen får i det enskilda fallet ge dispens från förbuden i 6, 8 och 9 §§ som avser länet eller del av länet, om det inte finns någon annan lämplig lösning och dispensen inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde.

Länsstyrelsen får i det enskilda fallet ge dispens från förbuden i 5 a, 6, 8 och 9 §§ som avser länet eller del av länet.

En dispens får endast ges om det inte finns någon annan lämplig lösning och dispensen

1. inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde, eller

2. behövs av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet eller av andra tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse.

En dispens enligt andra stycket 2 får endast ges om den förenas med villkor om att vidta eller bekosta kompensationsåtgärder som så långt möjligt motverkar att upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde försvåras.

Översyn av fridlysta arter

15 a §

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

Översynen ska utgå från ett vetenskapligt underlag och syfta till att de arter som, för att livskraftiga populationer långsiktigt ska kunna upprätthållas på nationell nivå, är i störst behov av skydd genom fridlysning eller som behöver skyddas för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden och som inte är fridlysta enligt 4, 4 a eller 7 § ska vara

1. fridlysta enligt 5 a eller 8 § och markerade med skyddskategori SK1.AH i bilaga 2 om arten är kategoriserad som akut hotad (CR) i den svenska rödlistan,

2. fridlysta enligt 5 a eller 8 § och markerade med skyddskategori SK1 i bilaga 2 om

a) arten är kategoriserad som starkt hotad (EN) i den svenska rödlistan, eller

b) det krävs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden,

3. fridlysta enligt 6 eller 8 § och markerade med skyddskategori SK2 i bilaga 2 om

a) arten riskerar att utsättas för åtgärder som är riktade mot exemplar av arten,

b) arten är ett kräl- eller groddjur som inte är fridlyst enligt 5 a §, eller

c) det krävs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden, eller

4. fridlysta enligt 9 § och markerade med skyddskategori SK2.SB i bilaga 2 om

a) arten är en växt som riskerar att utsättas för åtgärder som är riktade mot exemplar av arten, och

b) det är tillräckligt att arten skyddas enligt 9 §.

Skyddsbehovet ska anses vara störst för de arter som är utsatta för ett tydligt hot och där hotet effektivt kan begränsas genom fridlysning. Skälen för bedömningen av hotbilden för en art, fridlysningens effektivitet och artens skyddsbehov ska dokumenteras.

15 b §

Naturvårdsverket ska till regeringen lämna en redovisning av

1. resultatet av den översyn som avses i 15 a § och vid behov föreslå ändringar i bilaga 2, och

2. hur fridlysningen kan utvecklas och förbättras.

Bilaga 2⁵

Fridlysning enligt 6, 8 och 9 §§

Detta är en förteckning över de arter som omfattas av fridlysning enligt någon av bestämmelserna i 6, 8 och 9 §§. För varje art anges den fridlysning som gäller och det

Fridlysning enligt 5 a, 6, 8 och 9 §§

Detta är en förteckning över de arter som omfattas av fridlysning enligt någon av bestämmelserna i 5 a, 6, 8 och 9 §§ och är i behov av skydd genom fridlysning antingen

⁵ Senaste lydelse 2009:325.

geografiska område
fridlysningen gäller i.

som för att livskraftiga populationer
långsiktigt ska kunna upprätthållas
på nationell nivå eller till följd av
ett internationellt åtagande. För
varje art anges den fridlysning som
gäller och det geografiska område
som fridlysningen gäller i samt till
vilken skyddskategori arten hör.

Angivna skyddskategorier har
följande innebörd.

SK1: Arten kräver skydd enligt
en nationell svensk bedömning som
grundas på att arten kategorisats
som starkt hotad (EN) i den svenska
rödlistan eller till följd av ett
internationellt åtagande. Arten är
skyddad enligt 5 a eller 8 § och
omfattas av undantaget i 9 b §.

SK1.AH: Arten kräver skydd
enligt en nationell svensk
bedömning som grundas på att
arten kategorisats som akut hotad
(CR) i den svenska rödlistan. Arten
är skyddad enligt 5 a eller 8 §.

SK2: Arten kräver skydd enligt
en nationell svensk bedömning som
grundas på att arten riskerar att
utsättas för åtgärder som är riktade
mot exemplar av arten eller till
följd av ett internationellt
åtagande. Arten är skyddad enligt 6
eller 8 § och omfattas av
undantagen i 9 a och 9 b §§.

SK2.SB: Växtarten kräver skydd
av begränsad omfattning enligt en
nationell svensk bedömning som
grundas på att arten riskerar att
utsättas för åtgärder som är riktade
mot exemplar av arten. Arten är
skyddad enligt 9 § och omfattas av
undantagen i 9 a och 9 b §§.

Kräldjur: Gotlandssnok (*Natrix
natrix ssp. gotlandica*) är fridlyst
enligt 6 § i hela landet.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

2. Om det till följd av denna förordning krävs dispens enligt 15 §, får en verksamhet som bedrivs vid ikraftträdandet fortsätta utan dispens till och med den 30 juni 2027. För att fortsätta verksamheten efter det datumet krävs en dispens enligt 15 §. Om en ansökan om sådan dispens har gjorts före den 1 juli 2027 får verksamheten dock fortsätta till dess att dispensansökan har prövats slutligt, om prövningsmyndigheten inte bestämmer annat.

2 Bakgrund

2.1 Behov av författningsförändringar

Regeringen beslutade den 20 maj 2020 att en särskild utredare skulle se över artskyddsförordningen (2007:845) och ta ställning till om ändringar i miljöbalkens ersättningsbestämmelser eller andra delar av balken är nödvändiga för att översynens syfte ska kunna nås (dir. 2020:58). Utredningen, som tog namnet Artskyddsutredningen, redovisade den 10 juni 2021 betänkandet *Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar* (SOU 2021:51). Betänkandet bereds inom Regeringskansliet.

I betänkandet lämnar utredningen ett stort antal förslag och bedömningar. Utredningen föreslår bl.a. att det ska införas nya fridlysningsbestämmelser i 8 kap. miljöbalken och en ny ersättningsmodell för rådhetsinskränkningar till följd av fridlysningsbestämmelserna. Utredningens förslag innebär bl.a. att de nationella fridlysningsbestämmelserna, dvs. förbuden i 6, 8 och 9 §§ artskyddsförordningen jämte bilaga 2 och bestämmelserna om undantag och dispens i 10–13 och 15 §§ samma förordning, till stor del ska regleras på lagnivå genom nya bestämmelser i 8 kap. miljöbalken. I sak innebär förslagen avseende de nationella fridlysningsbestämmelserna endast mindre ändringar, bortsett från utredningens förslag att skyddet även ska omfatta vissa arters livsmiljöer. Artskyddsutredningen föreslår även att det ska göras en översyn av vilka arter som ska vara nationellt fridlysta och lämnar förslag om vilka kriterier som ska ligga till grund för urvalet av arter. Den föreslår vidare att det för varje nationellt fridlyst art ska framgå vilka kriterier som ligger till grund för fridlysningen.

Det finns behov av att komplettera de förslag som Artskyddsutredningen har lämnat avseende bl.a. nationell fridlysning i syfte att förenkla regelverket, öka förutsebarheten och säkerställa att förbud inte hindrar att mark nyttjas på ett ändamålsenligt sätt samtidigt som hänsyn tas till miljö- och naturvärden. Regeringskansliet beslutade därför den 20 augusti 2024 om ett uppdrag att biträda Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet) med att bl.a. utreda, ta fram och bereda förslag till ändrade bestämmelser om nationell fridlysning (KN2024/01639). Som ett led i arbetet med de förslagen beslutade regeringen den 24 juli 2025 att ge Naturvårdsverket i uppdrag att bl.a. föreslå vilka arter som bör vara nationellt fridlysta och föreslå hur en regelbunden översyn av arter som bör vara nationellt fridlysta kan ske (KN2025/01532). Även förslagen i denna promemoria har tagits fram som ett led i detta arbete.

2.2 Gällande rätt

Bestämmelser om fridlysning finns i 4–15 §§ artskyddsförordningen (2007:845) och i bilaga 1 och 2 till förordningen. Bestämmelserna är meddelade med stöd av 8 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken. Fridlysningsbestämmelserna innehåller dels förbudsbestämmelser som avser vilt levande djur, 4–6 §§, dels förbudsbestämmelser som avser vilt levande

växter, 7–9 §§, dels bestämmelser om undantag och dispens från förbuden i 10–15 §§.

Fridlysningsbestämmelserna utgör till stor del ett genomförande av EU:s bestämmelser om artskydd i art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet (rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter respektive Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar). Således är bestämmelserna om fridlysning av vilda fåglar i 4 § ett genomförande av förbuden i artikel 5 a–d i fågeldirektivet. Bestämmelserna om fridlysning av vilt levande djur i 4 a och 5 §§ är ett genomförande av förbuden i artiklarna 12.1 och 15 i art- och habitatdirektivet och bestämmelserna om fridlysning av växter i 7 § ett genomförande av förbuden i artikel 13.1 a) och 13.2 i samma direktiv. Dispensbestämmelserna i 14 § genomför artikel 9.1 i fågeldirektivet och artikel 16.1 i art- och habitatdirektivet. Enligt den EU-baserade fridlysningsbestämmelsen i 4 § gäller förbuden i bestämmelsen vilda fåglar. För förbuden i de andra EU-baserade fridlysningsbestämmelserna i 4 a, 5 och 7 §§ artskyddsförordningen framgår det av respektive bestämmelse och av bilaga 1 till förordningen för vilka arter de gäller. Dessa fridlysningsbestämmelser skyddar dels arter som Sverige är skyldigt att skydda enligt fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet, dels myskoxe och järv som omfattas av bilaga 2 till Europarådets konvention om skyddet av europeiska arter av djur och växter och deras naturliga livsmiljöer (Bernkonventionen).

Därutöver innehåller artskyddsförordningen nationella fridlysningsbestämmelser. Bestämmelserna i 6, 8 och 9 §§ innehåller förbud avseende nationellt fridlysta arter, i bilaga 2 anges vilka arter som är nationellt fridlysta samt omfattningen av fridlysningen och i 10–13 och 15 §§ finns undantags- och dispensbestämmelser från de nationella förbuden. De nationella fridlysningsbestämmelserna skyddar framför allt arter grundat på nationella bedömningar men också vissa arter som Sverige är skyldigt att skydda enligt internationella åtaganden, t.ex. arter som omfattas av bilaga 3 till Bernkonventionen. De arter som omfattas av de nationella fridlysningsbestämmelserna anges i bilaga 2 till förordningen. För de arterna framgår det av bilagan om arten är fridlyst enligt 6, 8 eller 9 § och i vilka delar av landet som fridlysningen gäller.

3 Mer ändamålsenliga bestämmelser om nationell fridlysning

3.1 De nationella fridlysningsbestämmelserna behöver ändras och möjliggöra ett mer anpassat skydd

Bedömning: De nationella fridlysningsbestämmelserna behöver ändras så att förbuden inte i onödan försvårar för verksamheter och åtgärder samtidigt som den nationella fridlysningen kan anpassas utifrån djur-

och växtarternas skyddsbehov. Regelverket ska säkerställa ett effektivt nationellt skydd av hotade arter samtidigt som inskränkningar i t.ex. jord- och skogsbruket och annan pågående markanvändning samt vid ändrad markanvändning, såsom exploateringar, begränsas till vad som är proportionerligt utifrån å ena sidan arternas behov av skydd och å andra sidan andra angelägna allmänna och enskilda intressen. Ändringarna ska vidare syfta till att förenkla regelverket och öka förutsebarheten.

Skälen för bedömningen: En art som behöver ett nationellt skydd, t.ex. grundat på en nationell bedömning eller med hänsyn till Sveriges internationella åtaganden, kan antingen fridlysas enligt de EU-baserade fridlysningsbestämmelserna eller enligt separata, nationella fridlysningsbestämmelser. De arter som skyddas enligt de nationella fridlysningsbestämmelserna (6, 8 och 9 §§ samt bilaga 2) är fridlysta i hela eller delar av landet. Dessa arter behöver inte skyddas enligt EU-rätten och skyddas i stället till följd av nationella bedömningar. De nationella fridlysningsbestämmelserna kan i större utsträckning anpassas till svenska förhållanden samt utifrån behov av nationellt skydd och hänsyn till andra angelägna allmänna intressen. Mot den bakgrunden bedöms det finnas skäl att ha separata, nationella fridlysningsbestämmelser för att skydda sådana arter som har ett nationellt skyddsbehov som komplement till de EU-baserade.

De nationella fridlysningsbestämmelserna bör vara utformade med hänsyn till att olika arter kan vara utsatta för påverkan av olika typ och omfattning och att påverkan på arter regelbundet bedöms enligt etablerade vetenskapliga kriterier och redovisas i den svenska rödlistan. Bedömningen av arters skyddsbehov bör därför i första hand grundas på arternas kategorisering i den svenska rödlistan och de bedömningsgrunder som ligger till grund för den, såsom observerad minskning i populationsstorlek eller utbredningsområde. Bestämmelserna bör säkerställa ett effektivt och ändamålsenligt skydd av arter som enligt en vetenskaplig bedömning är hotade samtidigt som inskränkningar i pågående markanvändning såsom jord- och skogsbruk samt begränsningar av möjligheterna att ändra markanvändningen, t.ex. i samband med exploateringar, inte bör gå längre än vad som är proportionerligt utifrån å ena sidan arternas behov av skydd och å andra sidan andra allmänna och enskilda intressen.

De nuvarande nationella fridlysningsbestämmelserna i artskyddsförordningen, dvs. förbuden i 6, 8 och 9 §§, bilaga 2, undantagen i 10–13 §§ och dispensbestämmelsen i 15 §, bedöms innebära begränsade möjligheter att anpassa fridlysningen utifrån olika arters skyddsbehov. Även möjligheten att beakta angelägna motstående intressen är begränsad.

För vissa arter med ett särskilt stort skyddsbehov kan de nuvarande nationella fridlysningsbestämmelserna ge ett otillräckligt skydd. Som exempel finns det ingen möjlighet att skydda nationellt fridlysta djur genom förbud mot att störa djuren. Vidare är skyddet av djurens fortplantningsplatser och viloplatser i den nationella fridlysningsbestämmelsen begränsat till djurens bon. Vissa andra hotade arter kan inte skyddas alls med stöd av de nationella fridlysningsbestämmelserna,

eftersom förbuden till skydd för djur bara avser kräddjur, groddjur och ryggradslösa djur.

För en del hotade arter kan det i stället vara tillräckligt med en lägre skyddsnivå. Fridlysning av relativt vanliga arter kan enligt de nuvarande bestämmelsernas ordalydelse innebära att åtgärder som behövs för exempelvis en exploatering eller vid skogsbruk är förbjudna. Det behövs därför ytterligare möjligheter till anpassning av skyddet så att den nationella fridlysningen inte onödigtvis försvårar för enskilda och företag. Det förhållandet att det har utvecklats rättspraxis som i viss mån mildrar förbuden i de nationella fridlysningsbestämmelserna och deras påverkan på verksamheter och åtgärder, kan också ses som tecken på att bestämmelsernas utformning inte säkerställer en proportionerlig tillämpning och att de behöver ändras för att uppnå en bättre balans mellan å ena sidan arternas skyddsbehov och å andra sidan andra angelägna intressen.

I syfte att kunna ge de arter som är i behov av nationell fridlysning ett effektivt skydd som inte begränsar användning av mark och vatten mer än nödvändigt, behöver därför de nationella fridlysningsbestämmelserna ändras. Av samma skäl bör de arter som är nationellt fridlysta ha ett tydligt skyddsbehov som bäst tillgodoses genom fridlysning, dvs. att det finns ett tydligt hot mot arten som innebär att en livskraftig population på nationell nivå riskerar att inte kunna upprätthållas och hotet kan begränsas effektivt genom fridlysning. Skyddsbehovet bör bedömas vetenskapligt och bedömningen bör grunda sig på dokumenterad påverkan på artens populationsstorlek. Även arter som Sverige är skyldigt att skydda enligt internationella överenskommelser bör skyddas.

3.2 De nationella förbudsbestämmelserna för djur anpassas efter skyddsbehovet

Förslag: Utöver det befintliga skyddet för nationellt fridlysta djur genom förbud mot att döda, skada, fanga eller på annat sätt samla in exemplar av djuren och mot att ta bort eller skada ägg, rom, larver eller bon, ska djur kunna skyddas även genom förbud mot att störa dem, om störningen kan antas ha betydelse för den berörda artens bestånd, och mot att skada eller förstöra deras fortplantningsområden eller viloplatsar.

Skälen för förslaget

Behovsanpassat skydd mot försämring av livsmiljöer och andra störningar av djur

Den nationella fridlysningsbestämmelsen i 6 § artskyddsförordningen för djur innebär att det är förbjudet att döda, skada, fanga eller på annat sätt samla in exemplar av nationellt fridlysta djur och att ta bort eller skada deras ägg, larver eller bon. Förbuden innebär ett gott skydd för sådana fridlysta djurarter som framför allt hotas av olika former av fysisk

påverkan på exemplar av djuren. I fråga om påverkan på djurens livsmiljöer och andra störningar innehåller bestämmelsen bara ett förbud mot att ta bort eller skada djurens bon. Skyddet för djurens livsmiljöer är alltså mycket begränsat och det saknas förbud mot andra typer av störningar än sådana som innebär fysisk påverkan på exemplar av ett djur eller dess bon.

För arter som framför allt hotas av att deras livsmiljöer försvinner eller försämras till följd av hur marken används innebär den nuvarande regleringen inte ett effektivt skydd. De nuvarande förbuden för nationellt fridlysta djur bör därför kompletteras med förbud som skyddar djur mot åtgärder som försämrar deras livsmiljöer eller på andra sätt stör djuren. Sådana förbud mot livsmiljöförsämring och störning bör bara gälla de nationellt fridlysta djur som är i behov av ett sådant skydd. För att åstadkomma en sådan differentiering av skyddet för olika nationellt fridlysta arter bör därför den nuvarande fridlysningsbestämmelsen för djur vara kvar och kompletteras med en ny fridlysningsbestämmelse för djur. En sådan ny fridlysningsbestämmelse, som lämpligen kan placeras i en ny 5 a §, bör innehålla dels de förbud som omfattas av 6 §, dels förbud mot livsmiljöförsämring och störning.

Djurs livsmiljöer kan omfatta både omfattande arealer och varierande naturtyper. För att skyddet för nationellt fridlysta djurs livsmiljöer inte ska vara alltför långtgående bör det därför bara omfatta sådana livsmiljöer som är särskilt viktiga för djuren och som relativt enkelt kan avgränsas geografiskt. Det kan därför vara lämpligt med ett skydd för fortplantningsområden och viloplats motvarande det skydd som förbudet mot att skada eller förstöra djurs fortplantningsområden och viloplats i den EU-baserade fridlysningsbestämmelsen för andra djur än fåglar (4 a § första stycket 4) innebär. Djur kan störas på en mängd olika sätt. Vilken betydelse en störning har kan variera. Djur är ofta särskilt känsliga för störningar under sina parnings-, uppfödning-, övervintrings- och flyttperioder. Vidare är vissa djurarter mer störningskänsliga än andra. För att skyddet mot störningar av nationellt fridlysta djur inte ska vara alltför långtgående bör förbudet bara gälla om störningen kan antas ha betydelse för artens bestånd. Frågan om en störning kan antas ha sådan betydelse behöver bedömas i det enskilda fallet utifrån bl.a. störningens art och omfattning samt artens bevarandestatus och störningskänslighet.

I fråga om andra viktiga livsmiljöer än djurens fortplantningsområden och viloplats, t.ex. vissa födosöksområden, som inte föreslås omfattas av ett förbud mot att försämma djurens livsmiljöer, skulle den nya bestämmelsens förbud mot att störa djuren i stället kunna aktualiseras.

Det föreslagna förbudet mot att försämma djurs livsmiljöer har samma innebörd som det förbud mot livsmiljöförsämring som finns i den EU-baserade fridlysningsbestämmelsen för andra djur än fåglar (4 a § första stycket 4). Det är därför lämpligt att det nya förbudet i huvudsak utformas på samma sätt eftersom det underlättar vid tolkning och tillämpning av förbuden.

Förbudet mot att ta bort eller skada bon i 6 § utgör som nämns ovan ett begränsat livsmiljöskydd. En åtgärd som innebär att ett bo tas bort eller skadas innebär ofta även att djurets fortplantningsområden eller viloplats skadas eller förstörs. På samma sätt omfattar ett förbud mot att skada eller förstöra fortplantningsområden eller viloplats i normalfallet även att

skada eller ta bort bon. Trots detta är det av pedagogiska skäl, och för att undvika risken att den nya fridlysningsbestämmelsen (5 a §) felaktigt uppfattas innebära ett mer begränsat skydd för bon än förbudet i 6 §, ändå lämpligt att ett förbud mot att ta bort eller skada bon införs i den nya nationella fridlysningsbestämmelsen.

Djur som enligt en nationell bedömning är i behov av skydd kan, som framgår i avsnitt 3.1, fridlysnas antingen enligt den EU-baserade fridlysningsbestämmelsen för djur (4 a §) eller enligt nationella fridlysningsbestämmelser för djur. En sådan djurart kommer alltså att kunna fridlysnas enligt 4 a, den nya 5 a eller 6 §. Förbudet mot att skada djurs livsmiljöer i förslaget till ny nationell fridlysningsbestämmelse för djur har samma innebörd som motsvarande förbud i den EU-baserade fridlysningsbestämmelsen för djur. Förbudet mot att störa djur i den nya fridlysningsbestämmelsen är till skillnad från motsvarande störningsförbud i den EU-baserade fridlysningsbestämmelsen begränsat till störningar som kan antas ha betydelse för arten. Det innebär att förbuden i den nya nationella fridlysningsbestämmelsen inte är mer långtgående än förbuden i den nuvarande regleringen och alltså inte ger upphov till mer långtgående inskränkningar i användningen av mark och vatten. Syftet med att införa en ny nationell fridlysningsbestämmelse vars förbud och skydd för djur i huvudsak motsvarar den befintliga EU-baserade fridlysningsbestämmelsen, är såsom utvecklas i avsnitt 3.1 i stället att skapa förutsättningar att anpassa fridlysningen till svenska förhållanden, bl.a. genom mer långtgående undantag. Sådana undantag föreslås i avsnitten 3.6.2–3.6.5.

Kravet på avsiktlighet i vissa förbud i de EU-baserade fridlysningsbestämmelserna

Vissa förbud i de EU-baserade fridlysningsbestämmelserna (4 och 4 a §§) är, liksom motsvarande förbud i artikel 12 i art- och habitatdirektivet och artikel 5 i fågeldirektivet, enligt sin ordalydelse begränsade till avsiktlig påverkan. Enligt 4 a § är det således förbjudet att avsiktligt fånga, döda eller störa djur och att avsiktligt förstöra eller samla in ägg i naturen. Kravet på avsiktlighet i motsvarande förbud i artikel 12.1 a–c i art- och habitatdirektivet ska enligt EU-domstolens praxis anses vara uppfyllt om personen i fråga har velat åstadkomma den effekt som omfattas av förbudet eller åtminstone godtagit risken för en sådan effekt (se dom av den 4 mars 2021, Föreningen Skydda Skogen (C-473/19 och C-474/19, EU:C:2021:166, punkterna 51–53). EU-domstolen har ännu inte uttryckligen bekräftat att denna tolkning av kravet på avsiktlighet även ska gälla förbud enligt fågeldirektivet. Den frågan är dock föremål för prövning i ett pågående mål om begäran av förhandsavgörande vid EU-domstolen (Voore Mets och Lemeks Pölva (C-784/23).

Att införa ett krav på avsiktlighet i störningsförbudet i den nationella fridlysningsbestämmelsen för djur skulle visserligen bidra till ett mer enhetligt regelverk. Samtidigt skulle ett krav på avsiktlighet medföra att den nationella fridlysningsbestämmelsen blir mer komplex och svårtillämpad. Det är också svårt att se att ett krav på avsiktlighet i praktiken skulle påverka tillämpningen av ett nationellt störningsförbud. Mot den bakgrunden och med hänsyn till att det fortfarande är oklart hur

kravet på avsiktlighet i förbudsbestämmelserna i fågeldirektivet ska tolkas, bör kravet inte införas i störningsförbudet i den nationella fridlysningsbestämmelsen.

Förbudens omfattning bestäms av skyddsbehovet

Förbuden i den nya nationella fridlysningsbestämmelsen för djur ger ett mer långtgående skydd än förbuden i den befintliga bestämmelsen, eftersom den nya bestämmelsen även föreslås innehålla förbud till skydd mot försämring av livsmiljöer och andra störningar av djur. Den nya bestämmelsens mer omfattande förbud kommer samtidigt att innebära ytterligare begränsningar för sådana verksamheter och åtgärder som påverkar de fridlysta djuren eller deras livsmiljöer. Med hänsyn till att motsvarande förbud i de EU-baserade fridlysningsbestämmelserna har kritiserats för att i fråga om vissa arter innebära onödigt långtgående begränsningar för verksamheter och åtgärder, är det viktigt att sådana förbud i de nationella fridlysningsbestämmelserna bara gäller arter med ett tydligt och dokumenterat skyddsbehov. För att säkerställa att sådana förbud är proportionerliga bör därför den nya fridlysningsbestämmelsen endast gälla för de arter vars skyddsbehov bäst tillgodoses av sådana mer omfattande förbud eller om det annars krävs enligt internationella åtaganden. Det bör därför krävas att en art har ett större skyddsbehov för att kunna skyddas av den nya nationella fridlysningsbestämmelsen än för att skyddas av den befintliga bestämmelsen. I avsnitten 5.2 och 5.3 föreslås kriterier för att välja ut de djurarter som bör skyddas av den nya fridlysningsbestämmelsen för djur.

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

Förslag: Alla slags djur som lever vilt ska kunna vara fridlysta enligt de nationella fridlysningsbestämmelserna.

Det ska framgå av artskyddsförordningen att förbuden i de nationella fridlysningsbestämmelserna för djur gäller alla levnadsstadier.

Skälen för förslaget

Även andra djur än kräldjur, groddjur och ryggradslösa djur bör kunna vara nationellt fridlysta

Den nationella förbudsbestämmelsen i 6 § artskyddsförordningen gäller de vilt levande kräldjur, groddjur och ryggradslösa djur som anges i bilaga 2 till förordningen. Bestämmelsen innebär att det är förbjudet att döda, skada, fänga eller på annat sätt samla in exemplar och att ta bort eller skada ägg, larver eller bon. Förbuden gäller i den omfattning som framgår av bilagan. Av bilaga 2 framgår att 18 arter och en underart är fridlysta, varav fem är kräldjur, fyra groddjur och 10 ryggradslösa djur. Samtliga djur är fridlysta i hela landet med undantag för nordlig blomböck.

Alla vilda fåglar är skyddade enligt den EU-baserade fridlysningsbestämmelsen för fåglar i 4 § artskyddsförordningen.

Även djurarter som inte kan fridlysnas enligt 4 eller 6 §, exempelvis däggdjur, fiskar och manteldjur, kan vara i behov av fridlysning enligt en nationell bedömning. I princip kan sådana djur skyddas enligt bestämmelserna i 4 a och 5 §§ eftersom de bestämmelserna inte är begränsade till vissa djurgrupper. Med hänsyn till att det finns ett större utrymme att utforma den nationella fridlysningen av arter efter svenska förhållanden och nationella skyddsbehov, bör dock arter som behöver skydd enligt en nationell bedömning fridlysnas med stöd av nationella fridlysningsbestämmelser och inte med stöd av de EU-baserade. Mot den bakgrunden bör den nuvarande nationella fridlysningsbestämmelsen för djur i 6 § ändras så att alla slags vilt levande djurarter kan fridlysnas nationellt. Även den nya nationella förbudsbestämmelsen för djur (5 a §) bör kunna tillämpas för alla slags vilt levande djurarter.

Förbuden ska gälla alla levnadsstadier hos djuren

Det framgår av den EU-baserade fridlysningsbestämmelsens lydelse att förbudet gäller alla levnadsstadier hos djuren, 4 a § andra stycket. Det innebär att förbuden inte enbart innebär ett skydd för vuxna individer utan även för andra levnadsstadier såsom ägg, rom, larver, yngel, nymfer, puppor och ungar etc. Trots att den befintliga nationella fridlysningsbestämmelsen för djur inte innehåller en motsvarande bestämmelse får även förbudet i den bestämmelsen anses gälla alla djurens levnadsstadier, vilket också stöds av utformningen av undantaget i 11 §. Eftersom någon skillnad mellan 4 a och 6 §§ alltså inte är avsedd i detta avseende, är det lämpligt att ändra den befintliga nationella fridlysningsbestämmelsen för att förtydliga att dess förbud gäller djurens alla levnadsstadier. Det bidrar dessutom till att ge regelverket om fridlysning en mer enhetlig utformning. Även av den nya nationella fridlysningsbestämmelsen för djur som föreslås bör det framgå att förbuden gäller samtliga levnadsstadier. Samtidigt bör den nationella fridlysningen av djur inte göras mer omfattande än vad som är motiverat utifrån artens livscykel och faktiska skyddsbehov. Det kan göras genom att skyddet för olika stadier i artens livscykel begränsas genom skrivningar i bilagan.

3.4 Undantag för jakt och fiske

Förslag: Förbuden i de nationella fridlysningsbestämmelserna ska inte gälla jakt efter fåglar eller däggdjur och inte heller fiske. Det ska upplysas om att bestämmelser om jakt och fiske finns i jaktlagen (1987:259), jaktförordningen (1987:905) och förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

Skälen för förslaget: Bemyndigandet i 8 kap. 1 § miljöbalken att meddela föreskrifter om förbud till skydd för djurarter innehåller en upplysning om att särskilda bestämmelser gäller om att döda eller fånga vilt levande djur av viss art, när åtgärden är att hänföra till jakt eller fiske. I enlighet med detta innehåller de EU-baserade fridlysningsbestämmelserna för andra djur än fåglar ett undantag som innebär att förbuden inte gäller jakt eller fiske, 4 a § tredje stycket och 5 § andra stycket artskyddsförordningen.

Där finns även upplysningsbestämmelser om bestämmelser med motsvarande innebörd i jakt- och fiskelagstiftningarna. Även den EU-baserade fridlysningsbestämmelsen för fåglar (4 § andra stycket) innehåller motsvarande undantags- och upplysningsbestämmelser för jakt efter fåglar.

Den befintliga nationella fridlysningsbestämmelsen i 6 § innehåller inget motsvarande undantag om att förbuden inte gäller jakt eller fiske, vilket sannolikt kan förklaras av att de arter av kräldjur, groddjur och ryggradslösa djur som är fridlysta enligt den bestämmelsen inte jagas eller fiskas i den betydelse de orden har i jakt- och fiskelagstiftningarna.

I denna promemoria föreslås att alla slags djur ska kunna vara nationellt fridlysta. Det innebär att även sådana djur som kan jagas och fiskas enligt jakt- och fiskelagstiftningen kan vara nationellt fridlysta. För sådana djur bör undantag gälla som innebär att förbuden inte gäller jakt eller fiske på samma sätt som för de EU-baserade fridlysningsbestämmelserna.

Eftersom undantag för jakt och fiske således ska gälla för samtliga fridlysningsbestämmelser för djur, 4–6 §§, är det lämpligt att reglera undantaget i en ny paragraf som gäller samtliga dessa bestämmelser. Undantaget behöver utformas med hänsyn till att det ska avse dels fåglar och däggdjur som kan bli föremål för jakt, dels andra djur som kan bli föremål för fiske.

I en sådan ny paragraf med ett undantag för jakt och fiske är det lämpligt att även föra in en upplysningsbestämmelse om bestämmelserna i jakt- och fiskelagstiftningen. Såväl de EU-baserade fridlysningsbestämmelserna som motsvarande bestämmelser i jakt- och fiskelagstiftningen avser djur som Sverige är skyldigt att skydda enligt fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet och bestämmelserna måste därför vara förenliga med kraven i EU-rätten. De bestämmelser som i fråga om jakt och fiske gäller i stället för de EU-baserade fridlysningsbestämmelserna måste således såvitt gäller skyddsnivån motsvara fridlysningsbestämmelserna. De EU-baserade fridlysningsbestämmelserna för djur i 4–5 §§ innehåller i sin nuvarande lydelse därför upplysningar om bestämmelser om jakt och fiske med motsvarande innebörd. För nationellt fridlysta djur finns det däremot inget krav att jakt- och fiskelagstiftningen ska ge djuren ett skydd som motsvarar det skydd som den nationella fridlysningen innebär. Den nya upplysningsbestämmelsen, som ska gälla både för de EU-baserade och de nationella fridlysningsbestämmelserna för djur, bör därför begränsas till att upplysa om i vilka författningar det finns bestämmelser om jakt och fiske.

3.5 Den nationella fridlysningen av växter bör även fortsättningsvis kunna anpassas utifrån skyddsbehovet

Bedömning: Möjligheten att fridlysa växter enligt två olika nationella fridlysningsbestämmelser med olika skyddsnivå bör finnas kvar.

Skälen för bedömningen: Växter kan fridlysas enligt tre olika bestämmelser i artskyddsförordningen. Förordningen innehåller en EU-

baserad fridlysningsbestämmelse som gäller sådana växtarter som i bilaga 1 har markerats med N (7 §). Därutöver finns det två nationella fridlysningsbestämmelser som gäller vilt levande kärlväxter, mossor, lavar, svampar och alger (8 och 9 §§).

För växter som är fridlysta enligt den nationella fridlysningsbestämmelsen i 9 § är det förbjudet att dels gräva eller dra upp exemplar av växter med rötterna, dels plocka eller på annat sätt samla in exemplar av växter för försäljning eller andra kommersiella ändamål. Till skillnad från förbudet i 8 § är det enligt 9 § inte förbjudet att plocka eller på annat sätt ta bort eller skada exemplar av växter eller att ta bort eller skada frön eller andra delar, om det inte sker genom att växterna grävs eller dras upp med rötterna och om det inte heller är fråga om insamling för kommersiella ändamål. Skillnaderna i skyddsnivå enligt de befintliga nationella fridlysningsbestämmelserna i 8 och 9 §§ gör det möjligt att anpassa det nationella skyddet utifrån artens skyddsbehov och de bör därför bevaras.

Förbuden i 8 § innebär således ett mer långtgående skydd än förbuden i 9 §, vilket samtidigt innebär ytterligare begränsningar för sådana verksamheter och åtgärder som påverkar de fridlysta växterna. För att skyddas av mer långtgående förbud enligt 8 § bör det därför krävas att växtarten har ett större skyddsbehov än arter som skyddas av 9 §.

3.6 Utökade undantag från de nationella fridlysningsbestämmelserna

3.6.1 Inte mer långtgående förbud än nödvändigt

Bedömning: Det finns ett behov av utökade möjligheter till undantag från förbuden i de nationella fridlysningsbestämmelserna. Förbudens tillämpning bör begränsas genom såväl generella undantag som utökade dispensmöjligheter.

Skälen för bedömningen

Förbuden i de nationella fridlysningsbestämmelserna är inte begränsade till vissa typer av verksamheter eller åtgärder

Förbuden i de nuvarande nationella fridlysningsbestämmelserna i 6, 8 och 9 §§ artskyddsförordningen är i huvudsak utformade som förbud mot att orsaka en skada på eller negativt påverka exemplar av de fridlysta arterna, oavsett i vilket sammanhang som skadan uppkommer. Även förslaget till ny nationell fridlysningsbestämmelse för djur är utformad på det sättet (5 a §). Med undantag för förbudet i 9 § 2, som bara gäller insamling för kommersiella ändamål, är förbuden inte begränsade till vissa typer av verksamheter eller åtgärder.

Förbuden tillämpas både på åtgärder som är riktade mot exemplar av de fridlysta arterna och på andra åtgärder där syftet inte är att skada eller påverka exemplar av arterna negativt men där en sådan skada eller påverkan uppkommer som en bieffekt (se bl.a. Mark- och miljööverdomstolens dom i det s.k. Klinthagen-målet, MÖD 2016:1).

Förbuden gäller även åtgärder som vidtas inom ramen för pågående markanvändning, såsom jord- och skogsbruk.

Nuvarande möjligheter till undantag från de nationella fridlysningsförbuden

Förbuden i de nuvarande nationella fridlysningsbestämmelserna är inte absoluta. Från förbuden för nationellt fridlysta djur och växter görs generella undantag för vissa arter i 10–13 §§. Dessa undantag gäller sammanlagt bara ett tjugotal djur- och växtarter och de flesta av undantagen är begränsade till olika former av insamling.

Därutöver finns det undantagsmöjligheter som har utvecklats i rättspraxis. I Klinthagen-målet uttalade Mark- och miljööverdomstolen nämligen att i fråga om verksamheter där syftet uppenbart är ett annat än att ta bort eller skada fridlysta växter, krävs en risk för påverkan på den skyddade artens bevarandestatus i området för att utlösa förbudet i 8 § (MÖD 2016:1). Det saknas anledning att tro att det undantag som utvecklades i Klinthagen-målet och som gäller i förhållande till förbuden i 8 § inte även skulle anses tillämpligt i förhållande till förbuden i 6 och 9 §§.

Slutligen får länsstyrelsen i det enskilda fallet ge dispens från de nationella fridlysningsbestämmelserna, om det inte finns någon annan lämplig lösning och dispensen inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde (15 §). Dispensbestämmelsen kan tillämpas i förhållande till samtliga nationellt fridlysta arter om förutsättningarna för dispens är uppfyllda. I praxis har bl.a. dispens beviljats för att flytta groddjur i samband med ombyggnation av ett dagvattensystem (se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens dom den 15 november 2024 i mål nr M 14565-22).

I sammanhanget kan det konstateras att det tas hänsyn till en åtgärds påverkan på artens bevarandestatus på ett mycket likartat sätt enligt den praxis om undantag från fridlysningsförbuden som utvecklades i Klinthagen-målet och vid tillämpning av dispensbestämmelsen i 15 §. Det innebär att om en åtgärd riskerar att påverka en arts bevarandestatus, saknas det som regel förutsättningar att tillämpa generella undantag eller att ge dispens från förbuden.

Tidigare praxis om avsevärt försvårande av pågående markanvändning

Utöver de undantagsmöjligheter som beskrivs ovan gällde fram till nyligen den rättspraxis som Mark- och miljööverdomstolen utvecklade i rättsfallet MÖD 2017:7 (bombmurklemålet). Mark- och miljööverdomstolen uttalade i domen att en proportionalitetsbedömning ska ske inom ramen för dispensförfarandet och att en åtgärd ska bedömas som tillåten och dispens ges om en tillämpning av de nationella fridlysningsbestämmelserna skulle innebära att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Mark- och miljööverdomstolen gjorde bedömningen att lagstiftaren inte syntes ha övervägt frågan om ersättning vid inskränkningar som sker med stöd av artskyddsförordningen, vilket talade för att lagstiftaren förutsatt att tillämpningen av reglerna inte skulle kunna innebära mer betydande inskränkningar i pågående markanvändning.

I april 2023 meddelade Högsta domstolen ett avgörande om ersättning på grund av avverkningsförbud (NJA 2023 s. 291, Tjäderspelet i Malsättra). Av domen framgår bl.a. att en markägare normalt inte har rätt till ersättning av staten för begränsningar i markanvändningen som följer direkt av artskyddsförordningen men att en sådan rätt ändå kan finnas under speciella omständigheter, när det inte framstår som rimligt att markägaren ensam tvingas ta de ekonomiska konsekvenserna av en i och för sig motiverad begränsning i markanvändningen. Enligt Högsta domstolen bör rätten till ersättning då regelmässigt förutsätta, utöver att begränsningen har varit mycket betungande för den enskilde, att han eller hon har begärt men nekats dispens enligt artskyddsförordningen.

Mark- och miljööverdomstolen har därefter i flera avgöranden uttalat att Högsta domstolens bedömning av ersättningsrätten i Tjäderspelet i Malsättra – som gällde begränsning av markanvändningen på grund av de EU-baserade fridlysningsbestämmelserna – får anses ge vägledning även vad gäller motsvarande begränsning på grund av nationella fridlysningsbestämmelser. I domen den 28 februari 2024 i mål nr M 11525-22 uttalade således Mark- och miljööverdomstolen att de prövningar som sker inom ramen för avverkningsanmälan, ansökan om dispens och en slutlig proportionalitetsbedömning i samband med ett ersättningskrav mot staten i allt väsentligt tillgodoser intresset av att en enskild inte drabbas av en oproportionerlig begränsning av sin markanvändning vid tillämpning av fridlysningsreglerna i artskyddsförordningen. Enligt Mark- och miljööverdomstolen saknas det därmed skäl att i en proportionalitetsbedömning vid dispensprövningen generellt beakta det enskilda intresset av pågående markanvändning på det sätt som skedde i rättsfallet MÖD 2017:7 (bombmurklemålet). Mot den bakgrunden och med stöd av Högsta domstolens dom frångick Mark- och miljööverdomstolen den praxis som den hade utvecklat i bombmurklemålet.

Möjligheterna till undantag behöver öka

Som framgår av avsnitt 3.1 behöver de nationella fridlysningsbestämmelserna ändras så att den nationella fridlysningen kan anpassas utifrån djur- och växtarters skyddsbehov och så att hänsyn kan tas även till andra angelägna allmänna intressen. Bestämmelserna bör säkerställa ett effektivt och ändamålsenligt skydd av hotade arter. Samtidigt bör de inskränkningar i verksamheter och åtgärder som bestämmelserna medför inte gå längre än vad som är proportionerligt. I linje med den bedömningen bidrar förslagen i avsnitt 3.2 till en ökad differentiering av förbuden för nationellt fridlysta djur utifrån deras skyddsbehov. Även den nuvarande uppdelningen i två fridlysningsbestämmelser för växter, vars förbud skiljer sig åt, möjliggör sådan differentiering utifrån olika arters skyddsbehov. Uppdelningen bör därför finnas kvar, såsom utvecklas i avsnitt 3.5.

Utöver sådana anpassningar till olika arters skyddsbehov behöver de nationella fridlysningsbestämmelserna även ändras i syfte att öka möjligheterna att ta hänsyn till andra angelägna intressen än bevarande av biologisk mångfald. Förbuden kan annars medföra alltför långtgående begränsningar av verksamheter som inte står i proportion till den fridlysta artens skyddsbehov. Förbuden i de nationella fridlysningsbestämmelserna är som nämns ovan i huvudsak utformade som förbud mot att orsaka en

skada eller negativ effekt för exemplar av de fridlysta arterna, oavsett i vilket sammanhang som skadan uppkommer. För att omfattningen av de begränsningar som fridlysningen medför för verksamheter och åtgärder även ska kunna variera med hänsyn till intresset av att en verksamhet eller åtgärd kommer till stånd, är det lämpligt att utöka möjligheterna till undantag och dispens från förbuden. Sådana undantags- och dispensmöjligheter bör utformas så att de inskränkningar som den nationella fridlysningen ger upphov till framstår som proportionerliga i förhållande till syftet med artskyddet.

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

Förslag: Det ska införas ett 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. Jord- och skogsbruksåtgärder ska presumeras uppenbart inte ha till syfte att orsaka en sådan påverkan, om inte annat framgår av omständigheterna.

Skälen för förslaget

Behovsanpassat undantag från förbuden när påverkan uppstår som en bieffekt

Vissa arter hotas framför allt av insamling, plockning och andra åtgärder som är direkt riktade mot exemplar av arterna. Det hotet kan i sig motivera att en art skyddas genom nationell fridlysning. Det skydd som den nationella fridlysningen innebär bör samtidigt inte vara mer långtgående än vad som är nödvändigt med hänsyn till artens skyddsbehov. Om det med hänsyn till en arts hotbild och dess bevarandestatus bara är motiverat att skydda arten mot åtgärder som riktas mot exemplar av den, bör förbuden begränsas så att de inte i onödan försvårar för verksamheter och åtgärder som inte syftar till att påverka arten men där påverkan ändå kan uppstå som en bieffekt. En sådan begränsning av förbuden kan lämpligen införas som ett undantag från förbuden i de nationella fridlysningsbestämmelserna som gäller för vissa av de nationellt fridlysta arterna och som, på motsvarande sätt som den praxis som Mark- och miljööverdomstolen utvecklade i Klinthagen-målet, gäller för verksamheter och åtgärder vars syfte uppenbart inte är att orsaka en sådan påverkan som omfattas av förbudet. Om inte annat framgår av omständigheterna i det enskilda fallet, kan det antas att jord- och skogsbruksåtgärder inte utförs med syftet att orsaka en sådan påverkan som omfattas av förbuden. För att undanröja osäkerhet för dessa näringar bör det tydliggöras i författningstexten. Ett sådant tydliggörande bidrar till en förutsebar och enhetlig tillämpning och bedöms minska behovet av dispensförfaranden och rättslig prövning för pågående markanvändning i form av jord- och skogsbruk. Det bidrar till att minska den administrativa bördan för både enskilda som bedriver jord- eller skogsbruk och för myndigheter.

Tillämpningen av undantaget bestäms av skyddsbehovet

Det undantag som föreslås syftar till att begränsa skyddet för de arter som framför allt riskerar att utsättas för åtgärder som är riktade mot exemplar av dem. När en verksamhet eller åtgärd omfattas av det föreslagna undantaget innebär det att förbuden för den nationellt fridlysta arten inte gäller, oavsett vilken påverkan verksamheten eller åtgärden har på den skyddade artens bevarandestatus. En sådan begränsning av skyddet bör gälla arter som är i behov av fridlysning och där ett sådant begränsat skydd kan anses tillräckligt med hänsyn till artens skyddsbehov. I avsnitten 5.4 och 5.5 föreslås kriterier för att välja ut de arter som bör omfattas av undantaget. Om undantaget inte är tillämpligt, t.ex. för att en verksamhet eller åtgärd innebär en förbjuden påverkan på en nationellt fridlyst art som inte omfattas av undantaget, behöver den som bedriver verksamheten eller genomför åtgärden vidta försiktighetsmått för att undvika att förbudet aktualiseras. Om den negativa påverkan på arten inte kan förebyggas kan verksamheten eller åtgärden vara förbjuden. I avsnitt 5.3 föreslås kriterier för att välja ut de arter som inte bör omfattas av undantaget. Undantaget innebär att skyddet för nationellt fridlysta arter kan differentieras i större utsträckning, eftersom undantaget föreslås vara tillämpligt i fråga om ett urval av de nationellt fridlysta arterna. Bedömningen av syftet med en verksamhet eller åtgärd bör inte göras schablonmässigt eller med utgångspunkt i potentiella bieffekter utan bör bedömas från fall till fall.

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

Förslag: Det ska införas ett undantag med innebörd att förbuden i de nationella fridlysningsbestämmelserna inte ska gälla i den utsträckning förbuden i det enskilda fallet innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Undantaget ska dock inte gälla om förbudet avser vissa närmare angivna arter enligt bilaga 2 till artskyddsförordningen.

Skälen för förslaget

Rådighetsinskränkningar till följd av fridlysningsbestämmelserna

Av de nuvarande nationella fridlysningsbestämmelsernas lydelse framgår inte någon begränsning av förbuden i förhållande till åtgärder som vidtas inom ramen för pågående markanvändning såsom jord- och skogsbruk. De ändringar av förbudsbestämmelserna för nationellt fridlysta arter som föreslås i avsnitten 3.2–3.4 innebär inte i sig någon ändring i det avseendet.

Av den praxis som Mark- och miljööverdomstolen har utvecklat i Klinthagen-målet följer dock att när det är fråga om verksamheter där syftet uppenbart är ett annat än det som förbudet avser, krävs en risk för påverkan på den skyddade artens bevarandestatus i området för att utlösa förbudet.

I avsnitt 3.6.2 föreslås att nationellt fridlysta arter ska kunna omfattas av ett nytt undantag som innebär att fridlysningsförbuden inte ska gälla verksamheter och åtgärder vars syfte uppenbart inte är att orsaka en sådan

påverkan som omfattas av förbudet. Jord- och skogsbruksåtgärder ska presumeras ha ett annat syfte än det som förbuden avser om inte annat framgår av omständigheterna. Vanligtvis bör det vara uppenbart att även annan pågående markanvändning har ett annat syfte än det som förbuden avser. När så är fallet kommer undantaget alltså att vara tillämpligt även vid pågående markanvändning, förutsatt att de arter som påverkas omfattas av undantaget. För andra nationellt fridlysta arter aktualiseras förbuden, i enlighet med Mark- och miljööverdomstolens praxis (se t.ex. MÖD 2016:1), bara om artens bevarandestatus riskerar att påverkas.

Trots dessa begränsningar av tillämpningen av förbuden kan de nationella fridlysningsbestämmelserna i det enskilda fallet medföra avsevärda begränsningar i pågående markanvändning såsom skogsbruk (se exempelvis Mark- och miljööverdomstolens domar meddelade den 28 februari 2024 i mål nr M 11525-22, M 11526-22, M 11530-22 m.fl.).

Enligt det grundlagsreglerade egendomsskyddet är vars och ens egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Enligt regeringsformen är huvudregeln att ersättning utgår när det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på ett sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på den berörda delen av fastigheten (2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen). Från huvudregeln görs dock undantag för ingripanden från det allmänna som har sin grund i hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl (2 kap. 15 § tredje stycket). Vid sådana inskränkningar gäller i stället vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning. Den bestämmelse om rätt till ersättning för vissa rådighetsinskränkningar som finns i 31 kap. 4 § miljöbalken omfattar inte begränsningar som följer av fridlysningsbestämmelserna.

Högsta domstolen har i målet NJA 2023 s. 291 (Tjäderspelet i Malsättra) uttalat att begränsningar i markanvändningen som artskyddsförordningen ger upphov till får anses vara sådana inskränkningar som inte omfattas av den grundlagsskyddade rätten till ersättning. Av domen framgår bl.a. att en markägare normalt inte har rätt till ersättning av staten för begränsningar i markanvändningen som följer direkt av artskyddsförordningen men att en sådan rätt ändå kan finnas under speciella omständigheter när det inte framstår som rimligt att markägaren ensam tvingas ta de ekonomiska konsekvenserna av en i och för sig motiverad begränsning i markanvändningen. Rätten till ersättning bör då regelmässigt förutsätta, utöver att begränsningen har varit mycket betungande för den enskilde, att han eller hon har begärt men nekats dispens enligt artskyddsförordningen.

Nationella fridlysningsbestämmelser bör som huvudregel inte kunna medföra att pågående markanvändning avsevärt försvåras

Skydd för djur och växter kan uppnås genom fridlysning i hela eller delar av landet eller t.ex. genom att inrätta ett naturreservat för att skydda arter i ett område. Till skillnad från vad som gäller vid inrättande av

naturreservat finns det inga ersättningsbestämmelser kopplade till fridlysningsbestämmelserna i artskyddsförordningen. Det framgår dock av Högsta domstolens praxis att rätt till ersättning ändå kan finnas under speciella omständigheter och att en förutsättning är att dispens har nekats. Det innebär att frågan om rätt till ersättning inte kan prövas förrän i samband med att den enskilde nekats att vidta en åtgärd inom ramen för den pågående markanvändningen. Om en art är i behov av ett så långtgående skydd att det kan medföra att pågående markanvändning avsevärt försvåras, bör om möjligt en skyddsform väljas som innebär att frågan om rätt till ersättning inte aktualiseras först i samband med en planerad åtgärd såsom avverkning, utan i stället kan lösas på ett mer förutsebart och ordnat sätt redan i ett tidigare skede. Det kan exempelvis ske genom tidig dialog mellan markägare och ansvariga myndigheter i samband med att exemplar av nationellt fridlysta arter upptäcks eller när åtgärder planeras, så att hänsyn kan tas till såväl skyddsbehovet som den enskildes intressen. För nationellt fridlysta arter bör utgångspunkten därför vara att förbuden i fridlysningsbestämmelserna inte kan medföra ett sådant avsevärt försvårande.

En sådan begränsning av förbudens räckvidd kan innebära att exemplar av nationellt fridlysta arter kan påverkas negativt på ett sätt som riskerar att påverka den skyddade artens bevarandestatus. För de allra mest hotade arterna kan en enskild åtgärd riskera att medföra en märkbar negativ påverkan på den nationella populationen. Begränsningen av förbudens räckvidd bör därför inte gälla för sådana arter. Detta utvecklas i avsnitt 5.3.2, där även kriterier föreslås för att välja ut arter som inte ska omfattas av undantaget. Kriterier för att välja ut sådana nationellt fridlysta arter som ska omfattas av undantaget föreslås i avsnitten 5.3–5.5.

Undantag för att begränsa förbuden i förhållande till pågående markanvändning

Den begränsning av de nationella fridlysningsbestämmelserna som föreslås i denna promemoria innebär att förbuden inte gäller i den utsträckning de medför att pågående markanvändning avsevärt försvåras. En sådan begränsning motsvarar alltså den begränsning av förbuden som tidigare gällt enligt den praxis som Mark- och miljööverdomstolen utvecklade i rättsfallet MÖD 2017:7 (bombmurklemålet). Som domstolen konstaterade i domen kan begränsningen antingen införas som ett generellt undantag eller som en dispensgrund.

Domstolen ansåg att ett generellt undantag medför en brist på förutsebarhet eftersom det finns risk att den enskilde markägaren på egen hand gör en bedömning om pågående markanvändning avsevärt försvåras. Om markägaren gör en felaktig bedömning kan denne riskera att göra sig skyldig till artskyddsbrott. Enligt domstolen talade ändamålen bakom fridlysningsbestämmelserna i artskyddsförordningen i stället för att begränsa förbudens räckvidd genom en dispensgrund. Enligt domstolen ger en sådan ordning utrymme att initiera frågan om skydd av arten genom områdesskydd och även möjlighet att utforma dispensen på ett sådant sätt att fridlysningsbestämmelserna i möjligaste mån upprätthålls.

Mark- och miljööverdomstolens synpunkter om förutsebarhet, ändamålen med fridlysningsbestämmelserna och förutsättningarna att

initiera frågan om områdesskydd är relevanta vid valet mellan ett generellt undantag och ett dispensförfarande. Samtidigt är det viktigt att ta hänsyn till i vilka situationer som förbuden i fridlysningsbestämmelserna kan förväntas medföra att pågående markanvändning avsevärt försvåras och när den föreslagna begränsningen av förbuden alltså skulle aktualiseras.

De domar som hittills meddelats och som avser tillämpning av fridlysningsbestämmelserna vid pågående markanvändning, avser fridlysningsförbuden vid pågående markanvändning i form av skogsbruk.

Den som äger produktiv skogsmark är skyldig att i förväg underrätta Skogsstyrelsen om olika typer av skogsbruksåtgärder enligt 14 § skogsvårdslagen (1979:429). Utgångspunkten är att en underrättelse krävs för skogsbruksåtgärder som är av större betydelse och omfattning. Således krävs normalt en underrättelse om avverkning. I underrättelsen om avverkningen ska bl.a. anges vad ägaren avser att göra för att tillgodose naturvårdens intressen. En sådan underrättelse anses enligt 6 § förordningen (1998:904) om anmälan för samråd även vara en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Skogsstyrelsen har ansvar för tillsyn enligt miljöbalken i fråga om bl.a. avverkningar som omfattas av underrättelseskyldigheten (2 kap. 10 § miljötillsynsförordningen (2011:13)). Det innebär att Skogsstyrelsen, trots att länsstyrelsen har det primära tillsynsansvaret i fråga om artskydd enligt 8 kap. 1–4 §§ miljöbalken, ska bevaka sådana frågor och då också beakta artskyddsförordningens fridlysningsbestämmelser (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 18 april 2018 i mål nr M 10010-17). Skogsstyrelsens tillsynsansvar innebär att myndigheten inom ramen för sin prövning av åtgärder som anmälts kan ta ställning till markägarens bedömning av vilken hänsyn som krävs avseende nationellt fridlysta arter upp till gränsen för ett avsevärt försvårande av den pågående markanvändningen. Skogsstyrelsen kan i det sammanhanget väcka frågan om det berörda området bör skyddas genom områdesskydd. Sammanfattningsvis får den prövning av underrättelser av skogsbruksåtgärder som Skogsstyrelsen ska göra enligt skogsvårdslagen anses skapa tillräckliga förutsättningar för att bedöma den planerade skogsbruksåtgärden i förhållande till fridlysningsbestämmelserna.

Ett separat dispensförfarande skulle vara både tids- och resurskrävande och framstår inte heller som nödvändigt i förhållande till sådana skogsbruksåtgärder som omfattas av underrättelseskyldigheten. Om en enskild avser att vidta en åtgärd som en del av pågående markanvändning och det inte föreligger någon underrättelseskyldighet, kan den enskilde i stället vara skyldig att anmäla åtgärden för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, om åtgärden kan medföra påverkan på en skyddad art.

Sammantaget bedöms såväl kravet på förutsebarhet som ändamålen med artskyddet kunna tillgodoses i tillräcklig utsträckning med ett generellt undantag som innebär en begränsning av de nationella fridlysningsbestämmelsernas räckvidd vid pågående markanvändning. Jämfört med ett dispensförfarande har ett sådant generellt undantag dessutom den fördelen att det begränsar den administrativa bördan för såväl enskilda som myndigheter. Mot denna bakgrund bör begränsningen av förbudens räckvidd ske genom ett generellt undantag.

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

Förslag: Länsstyrelsen ska, utöver möjligheten att ge dispens från förbuden i de nuvarande nationella fridlysningsbestämmelserna för djur och växter, även kunna ge dispens från förbuden i den nya nationella fridlysningsbestämmelsen för djur.

Skälen för förslaget: Enligt den nuvarande dispensbestämmelsen i 15 § artskyddsförordningen får länsstyrelsen ge dispens från förbuden i de nationella fridlysningsbestämmelserna (6, 8 och 9 §§) om det inte finns någon annan lämplig lösning och dispensen inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde. Dispensbestämmelsen innebär således att det finns en möjlighet att säkerställa att förbuden inte får mer långtgående konsekvenser i det enskilda fallet än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med fridlysningen, dvs. att bevara hotade arter. En sådan möjlighet till dispens behövs även i förhållande till förbuden i den nya nationella fridlysningsbestämmelsen för djur (5 a §) som föreslås i avsnitt 3.2, för att säkerställa att de förbuden inte får mer långtgående konsekvenser än nödvändigt.

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

Förslag: Möjligheten att ge dispens från förbuden i de nationella fridlysningsbestämmelserna när det inte finns någon annan lämplig lösning, ska gälla även om dispensen försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd. En sådan dispens ska bara kunna ges om dispensen behövs för att tillgodose ett allt överskuggande allmänintresse och förenas med en skyldighet att vidta eller bekosta kompensationsåtgärder som så långt som möjligt motverkar att upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus hos beståndet försvåras.

Skälen för förslaget

Nuvarande dispensmöjligheter

Enligt den nuvarande dispensbestämmelsen i 15 § artskyddsförordningen får länsstyrelsen ge dispens från förbuden i de nationella fridlysningsbestämmelserna (6, 8 och 9 §§) om det inte finns någon annan lämplig lösning och dispensen inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde. I avsnitt 3.6.4 föreslås att den möjligheten till dispens även ska gälla för förbuden i den nya fridlysningsbestämmelsen för djur, 5 a §.

Det första kravet – att det inte finns någon annan lämplig lösning – innebär att dispens inte får ges om syftet med verksamheten eller åtgärden kan uppnås på ett annat lämpligt sätt som innebär att den negativa påverkan som förbudet skyddar mot kan undvikas helt eller begränsas. Det kravet innefattar därför ett krav på att vidta försiktighetsmått för att

begränsa påverkan. Det andra kravet innebär att det saknas möjlighet att ge dispens för åtgärder som – även om försiktighetsmått vidtas – riskerar att försvåra upprätthållandet av en fridlyst arts gynnsamma bevarandestatus. Om en åtgärd som är förbjuden enligt de nationella fridlysningsbestämmelserna medför en sådan risk, finns det således inom ramen för dispensprövningen inte något utrymme att väga artens skyddsbehov mot intresset av att åtgärden vidtas.

Behov av utökade dispensmöjligheter

Kravet i den nuvarande dispensbestämmelsen att en dispens inte får försvåra upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus är absolut och kan därför få till följd att även verksamheter och åtgärder som är nödvändiga för att tillgodose angelägna allmänna intressen, t.ex. för totalförsvaret, inte kan komma till stånd. Mot den bakgrunden bedöms det finnas ett behov av att införa lättnader så att dispens kan ges med hänsyn till angelägna allmänna intressen även om dispensen riskerar att försvåra upprätthållandet av artens gynnsamma bevarandestatus.

Med hänsyn till att en sådan ny dispensgrund innebär att dispens kommer att kunna beviljas även om dispensen riskerar att försvåra upprätthållandet av en arts gynnsamma bevarandestatus, är det särskilt viktigt att dispensen bara kan tillämpas i undantagsfall och när verksamheten eller åtgärden behöver komma till stånd för ett mycket angeläget allmänt intresse. För att den nya dispensgrunden inte ska äventyra ändamålet med fridlysningsbestämmelserna, dvs. att bevara hotade arter, behöver den därför ges en utformning som säkerställer en restriktiv tillämpning och att påverkan på de fridlysta arternas bevarandestatus i största möjliga mån begränsas. Om intresset av en åtgärd som är förbjuden enligt de nationella fridlysningsbestämmelserna kan tillgodoses på ett annat sätt som inte försvårar upprätthållandet av artens gynnsamma bevarandestatus, bör dispens inte kunna ges. Det krav som gäller för dispens i dag, dvs. att det inte finns någon annan lämplig lösning, bör således gälla även för den nya dispensgrunden. Vidare bör den nya dispensgrunden bara avse verksamheter och åtgärder som behövs för att tillgodose ett väsentligt allmänt intresse. För att dispens ska kunna beslutas bör det dessutom krävas att det allmänna intresset väger tyngre än bevarandeintresset. I syfte att skapa ett enhetligt regelverk kan kravet på en sådan intresseavvägning lämpligen uttryckas på samma sätt som i den EU-baserade dispensbestämmelsen i 14 § andra stycket 3 c) i artskyddsförordningen, dvs. att en förutsättning för dispens är att dispensen behövs av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet eller av andra tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse.

Slutligen bör det enligt den nya dispensgrunden krävas att lämpliga åtgärder vidtas för att begränsa den påverkan som dispensen har på den berörda artens bevarandestatus. Som nämns ovan får kravet på att det inte finns någon annan lämplig lösning anses inbegripa en skyldighet att vidta försiktighetsmått. För att ytterligare begränsa verksamhetens eller åtgärdens negativa påverkan på artens bevarandestatus bör det därutöver uppställas krav på kompenserande åtgärder. Det kan lämpligen uttryckas som att dispensen ska förenas med villkor om att vidta eller bekosta skäligena kompensationsåtgärder som så långt möjligt motverkar att upprätt-

hållandet av en gynnsam bevarandestatus hos arten försvåras. Vilka och hur omfattande kompensationsåtgärder som krävs får bedömas i det enskilda fallet utifrån hur dispensen påverkar möjligheterna att upprätthålla artens bevarandestatus. Kompensationsåtgärder som kan komma i fråga kan exempelvis vara att skapa lämpliga livsmiljöer för arter, såsom dammar eller ängar, för att kompensera för att sådana livsmiljöer förstörs eller försämras av den verksamhet eller åtgärd som omfattas av dispensen.

4 Regelbunden översyn av nationellt fridlysta djur- och växtarter

Förslag: Naturvårdsverket ska minst vart sjunde år se över vilka djur och växter som är nationellt fridlysta och omfattningen av fridlysningen.

Naturvårdsverket ska redovisa resultatet av översynen till regeringen och vid behov föreslå ändringar av bilaga 2 till artskyddsförordningen. Förslag till ändringar av bilagan ska motiveras. Redovisningen ska även innehålla en redogörelse för hur fridlysningen kan utvecklas och förbättras.

Skäl för förslagen: Skyddsbehovet för vilt levande djur och växter kan ändras över tid och det finns djur- och växtarter som kan gynnas och andra som kan missgynnas av bl.a. förändringar i samhället, ändrad markanvändning och klimatförändringar. Risken för att olika djur- och växtarter i Sverige ska dö ut nationellt bedöms därför regelbundet av Artdatabanken vid Sveriges lantbruksuniversitet och redovisas i den svenska rödlistan. Metodiken för bedömningarna är utvecklad av Internationella naturvårdsunionen.

Den nationella fridlysningen bör innebära ett effektivt och proportionerligt skydd av hotade arter och förslagen i denna promemoria är framtagna med det som utgångspunkt. Både de ändringar i fridlysningsbestämmelserna för djur (avsnitten 3.2 och 3.3) och de nya undantag som föreslås (avsnitten 3.6.2 och 3.6.3) innebär att möjligheterna att differentiera skyddet för nationellt fridlysta arter utvidgas. Genom förslagen kan det skydd som den nationella fridlysningen innebär anpassas utifrån arternas skyddsbehov och hänsyn tas även till andra angelägna intressen. För att ett sådant differentierat nationellt artskydd ska vara ändamålsenligt behöver arternas skyddsbehov och Sveriges internationella åtaganden avspeglas i såväl urvalet av de arter som ska vara nationellt fridlysta som omfattningen av skyddet för dessa arter. För att säkerställa detta över tid behöver därför förändringar av arternas skyddsbehov återspeglas i den nationella fridlysningen.

Vilka arter som är nationellt fridlysta och omfattningen av fridlysningen framgår av bilaga 2 till artskyddsförordningen. Bortsett från en ändring av rättelsekaraktär har bilagan inte ändrats sedan artskyddsförordningen trädde i kraft den 1 januari 2008. Mot denna bakgrund bedöms det finnas

ett behov av att utifrån den senaste kunskapen regelbundet se över de arter som är nationellt fridlysta och omfattningen av deras skydd. För att skapa bättre förutsättningar för att fortsättningsvis hålla bilaga 2 uppdaterad bör en myndighet ansvara för att bilagan regelbundet ses över. Uppgiften att se över de nationellt fridlysta arterna bör lämpligen ges till Naturvårdsverket, som är tillsynsvägledande myndighet i fråga om artskyddet. Vid översynen bör Naturvårdsverket ta hjälp av Artdatabanken vid Sveriges lantbruksuniversitet med hänsyn till dess expertkunskap om arternas bevarandestatus och skyddsbehov. Vidare bör Naturvårdsverket inhämta synpunkter från andra relevanta myndigheter, såsom Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Skogsstyrelsen och länsstyrelserna.

Vid en översyn av nationellt fridlysta arter behöver naturvetenskapliga bedömningar av arters skyddsbehov göras. Den svenska rödlistan kan förutsättas vara väsentlig som underlag vid sådana bedömningar och översynen bör därför lämpligen ske i anslutning till att rödlistan har uppdaterats. Med hänsyn till att den svenska rödlistan uppdateras ungefär vart femte år bedöms det som lämpligt att de nationellt fridlysta arterna ses över minst en gång vart sjunde år.

Det är regeringen som beslutar om ändringar i artskyddsförordningen, vilket även innefattar ändringar i bilaga 2 av vilka arter som är nationellt fridlysta och omfattningen av skyddet för dem. Naturvårdsverket bör därför redovisa resultatet av sin översyn till regeringen. Om Naturvårdsverket bedömer att bilaga 2 behöver ändras, ska redovisningen innehålla motiverade förslag till sådana ändringar. Redovisningen bör även avse eventuella andra behov av att utveckla eller förbättra fridlysningen.

5 Kriterier för nationell fridlysning

5.1 Det behövs kriterier för att bedöma om en art bör vara nationellt fridlyst

Bedömning: Naturvårdsverkets översyn av nationellt fridlysta arter bör ske utifrån fastställda kriterier.
--

Skälen för bedömningen: I avsnitt 4 föreslås att Naturvårdsverket regelbundet ska se över vilka arter som bör vara nationellt fridlysta. För att tydliggöra förutsättningarna för översynen bör den ske utifrån kriterier. Sådana kriterier behöver därför tas fram.

Både de ändringar i fridlysningsbestämmelserna för djur och de nya undantag som föreslås i denna promemoria innebär att möjligheterna att differentiera skyddet för nationellt fridlysta arter utvidgas. Genom förslagen kan det skydd som den nationella fridlysningen innebär anpassas utifrån arternas skyddsbehov och hänsyn även tas till andra angelägna intressen. För att säkerställa att ett sådant differentierat nationellt artskydd är ändamålsenligt behöver en arts skyddsbehov beaktas inte bara vid bedömningen av vilka arter som bör vara nationellt fridlysta utan även när det bedöms hur omfattande skydd en nationellt fridlyst art bör ha. Vid

bedömningen av en arts skyddsbehov bör framför allt artens bevarandestatus enligt vedertagna kriterier, exempelvis rödlistans hotkategorier, samt internationella åtaganden beaktas. Mot den bakgrunden och för att säkerställa ett rättssäkert och proportionerligt regelverk för nationell fridlysning behöver kriterier tas fram som kan användas både för att välja ut vilka arter som ska vara nationellt fridlysta och för att bestämma skyddets omfattning.

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

Förslag: Naturvårdsverkets översyn av nationellt fridlysta arter ska utgå från ett vetenskapligt underlag och syfta till att dels de arter som är i störst behov av skydd genom fridlysning för att artens nationella population långsiktigt ska kunna upprätthållas på en livskraftig nivå, dels de arter som behöver skyddas för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden, ska vara nationellt fridlysta. Översynen ska inte avse arter som är fridlysta enligt motsvarande EU-baserade fridlysningsbestämmelser i artskyddsförordningen.

Skyddsbehovet ska anses vara störst för de arter som är utsatta för ett tydligt hot och där hotet effektivt kan begränsas genom fridlysning. Skälen för bedömningen av hotbilden för en art, fridlysningens effektivitet och artens skyddsbehov ska dokumenteras.

Skälen för förslaget

De arter som är i störst behov av skydd ska vara nationellt fridlysta

För att den nationella fridlysningen ska innebära ett effektivt och proportionerligt skydd för hotade arter, och på så sätt bidra till att bevara den biologiska mångfalden, bör de arter som är i störst behov av skydd genom nationell fridlysning vara fridlysta. Med hänsyn till att förbuden i de EU-baserade fridlysningsbestämmelserna innebär ett skydd som väl motsvarar eller går längre än det skydd som förbuden i de nationella fridlysningsbestämmelserna innebär, kan de arter som skyddas av de EU-baserade bestämmelserna inte sägas vara i behov av nationellt skydd. Arter som är fridlysta enligt 4, 4 a eller 7 § artskyddsförordningen behöver därför inte omfattas av översynen. Arter som däremot inte skyddas av de EU-baserade bestämmelserna bör vara nationellt fridlysta om det finns ett tydligt hot mot arten som innebär att en livskraftig population på nationell nivå riskerar att inte kunna upprätthållas och om hotet kan begränsas effektivt genom fridlysning. Skälen för bedömningen av hotbilden för en art, fridlysningens effektivitet och artens skyddsbehov ska dokumenteras. Arter som skyddas bättre på annat sätt än genom fridlysning bör inte vara fridlysta. Det kan exempelvis vara arter som främst förekommer i biotoper som kräver aktiv skötsel för att bevaras såsom betesmarker och hagar. Det kan även vara arter som förekommer inom ett begränsat område där områdesskydd är ett lämpligare skydd. Enbart den omständigheten att en

art är nationellt fridlyst i dag innebär inte att arten även fortsatt bör vara nationellt fridlyst.

Fridlystning krävs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden

För många av de arter som Sverige är skyldigt att skydda enligt Bernkonventionen krävs även skydd enligt EU-rätten, dvs. fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet. De arterna skyddas därför av de EU-baserade fridlysningsbestämmelserna. Även järv och myskoxe, som inte behöver skyddas enligt EU-rätten, skyddas av de fridlysningsbestämmelserna. Utöver dessa arter kan det krävas att Sverige skyddar arter till följd av Sveriges internationella åtaganden, såsom kan vara fallet för vissa arter som anges i bilaga 3 till Bernkonventionen. Om ett internationellt åtagande innebär krav på skydd av en art som inte skyddas av de EU-baserade fridlysningsbestämmelserna, bör arten i stället omfattas av den nationella fridlysningsbestämmelsen.

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

Förslag: Naturvårdsverkets översyn av nationellt fridlysta arter ska syfta till att en djur- eller växtart som är kategoriserad som akut hotad eller starkt hotad i den svenska rödlistan eller som behöver skyddas för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden ska vara nationellt fridlyst och skyddas av förbudet för djur i 5 a § eller för växter 8 § samt vara markerad med skyddskategori SK1 i bilaga 2.

I fråga om en sådan art ska förbudet gälla utan undantag för åtgärder vars syfte uppenbart är ett annat än det som förbudet avser.

Skälen för förslaget: Förbuden i den nya fridlysningsbestämmelsen för djur i 5 a § artskyddsförordningen och den nuvarande fridlysningsbestämmelsen för växter i 8 § är mer långtgående än förbuden i fridlysningsbestämmelserna i 6 och 9 §§. Som utvecklas i avsnitt 3.2 innebär förbuden i den nya fridlysningsbestämmelsen för djur även ett skydd mot livsmiljöförsämringar och störningar av djur. Även den befintliga fridlysningsbestämmelsen för växter i 8 § kan sägas innefatta ett visst skydd för fridlysta växters livsmiljöer. Det framgår nämligen av praxis att förbuden i den bestämmelsen kan innebära krav på att begränsa en åtgärd för att kunna vidmakthålla ett fungerande lokalklimat för exemplar av växten. Exempelvis har Mark- och miljööverdomstolen ställt krav på att hänsynsytor sparas vid skogsavverkning och att skyddsavstånd till exemplar av växter iakttas (dom den 18 februari 2025 i mål M 690-24).

Som framgår i avsnitt 3.1 syftar förslagen i denna promemoria till att kunna ge de arter som är i behov av nationell fridlystning ett anpassat skydd som inte går längre än vad som behövs och som inte begränsar pågående markanvändning, exploateringar och andra verksamheter mer än nödvändigt. Med hänsyn till att ett effektivt skydd av arters livsmiljöer kan

medföra avsevärda begränsningar även av sådana verksamheter och åtgärder vars påverkan på en art uppstår som en oönskad bieffekt, är det viktigt att ett sådant starkare skydd bara gäller för arter som är utsatta för ett dokumenterat och allvarligt hot som motiverar ett sådant skydd. För att fridlysning av en art ska kunna omfatta skydd av dess livsmiljöer bör det därför krävas att arten antingen är kategoriserad som starkt hotad eller akut hotad (dvs. kategorierna för de mest hotade arterna och där nästa steg är att arten bedöms som nationellt utdöd) eller behöver skyddas för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden. Enbart djur och växter av sådana arter bör därför vara fridlysta enligt 5 a § respektive 8 §. Dessa arter bör i bilaga 2 markeras med en särskild skyddskategori (SK1).

I avsnitt 3.6.2 föreslås ett nytt undantag som innebär att förbuden inte gäller för verksamheter och åtgärder vars syfte uppenbart är ett annat än det som är förbjudet. För att skyddet av akut och starkt hotade djur och växter samt deras livsmiljöer ska bli effektivt bör förbuden även gälla sådana verksamheter och åtgärder, vars syfte uppenbart är ett annat än det som förbuden avser. Arterna bör därför inte omfattas av undantaget.

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

Förslag: Naturvårdsverkets översyn av nationellt fridlysta arter ska syfta till att en nationellt fridlyst djur- eller växtart som i bilaga 2 är markerad med skyddskategori SK1 och som inte är kategoriserad som akut hotad i den svenska rödlistan, ska omfattas av ett undantag som innebär att förbuden i fridlysningsbestämmelserna inte gäller i den utsträckning de innebär att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras.

Översynen ska vidare syfta till att en nationellt fridlyst art som i bilaga 2 är markerad med skyddskategori SK1 och som är kategoriserad som akut hotad, inte ska omfattas av undantaget med följd att förbuden i fridlysningsbestämmelserna även gäller i den utsträckning de innebär att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras. En sådan art ska i bilagan markeras med ett särskilt tillägg (.AH) efter artens skyddskategori.

Skälen för förslaget: I avsnitt 5.3.1 föreslås att djur- och växtarter ska skyddas av förbuden i 5 a respektive 8 § artskyddsförordningen, om arten är kategoriserad som akut eller starkt hotad i den svenska rödlistan eller om det krävs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden. Dessa förbud innebär bl.a. ett skydd för arternas livsmiljöer. Det föreslås vidare att dessa arter ska markeras med en särskild skyddskategori (SK1) och att arterna inte ska omfattas av det nya undantaget i 9 a §, vilket innebär att förbuden även ska gälla sådana verksamheter och åtgärder vars syfte uppenbart är ett annat än det som förbuden avser. Det medför i sin tur att förbuden som utgångspunkt även gäller jord- och skogsbruk och annan pågående mark-användning (avsnitt 3.6.3).

I avsnitt 3.6.3 föreslås ett annat undantag (9 b §) som innebär en begränsning av de nationella fridlysningsbestämmelsernas räckvidd. Undantaget innebär att förbuden inte ska gälla i den utsträckning de annars

skulle innebära att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Som utvecklas i det avsnittet bör begränsningen av förbudens räckvidd dock inte gälla i fråga om de allra mest skyddsvärda arterna. Många akut hotade arter förekommer i mycket små populationer. I den utsträckning en sådan population inte redan är skyddad, t.ex. i ett naturreservat, kan redan en enskild åtgärd riskera att medföra en märkbar negativ påverkan på den nationella populationen. Akut hotade arter som är nationellt fridlysta enligt 5 a eller 8 § bör därför inte omfattas av den föreslagna begränsningen för pågående markanvändning. I bilaga 2 bör det markeras genom att det efter artens skyddskategori (SK1) för sådana arter görs ett tillägg (.AH). Resterande arter som ska vara nationellt fridlysta och inte omfattas av undantaget i 9 a §, dvs. arter som är kategoriserade som starkt hotade i den svenska rödlistan eller som behöver skyddas för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden, markeras med skyddskategori (SK1) utan något tillägg. Till skillnad från arter markerade med skyddskategori SK1.AH bör arter markerade med SK1 omfattas av det föreslagna undantaget i 9 b §, vilket innebär att förbuden inte kan medföra att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

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

Förslag: Naturvårdsverkets översyn av nationellt fridlysta arter ska syfta till att en djur- eller växtart som riskerar att utsättas för åtgärder som är riktade mot exemplar av arten eller som är ett kräl- eller groddjur och inte är fridlyst enligt 5 a § ska vara nationellt fridlyst och skyddas av förbudet för djur i 6 § eller för växter i 8 §. En art ska även vara nationellt fridlyst och skyddas av förbudet om det krävs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden.

En sådan art ska vara markerad med skyddskategori SK2 i bilaga 2 och omfattas av undantagen i 9 a och 9 b §§ med följd att förbudet i 6 eller 8 § inte gäller om det är uppenbart att syftet är ett annat än det som förbudet avser och inte heller gäller i den utsträckning förbudet innebär att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras.

Skälen för förslaget: I avsnitt 5.3.1 föreslås att vissa djur- och växtarter ska vara fridlysta enligt den nya nationella fridlysningsbestämmelsen för djur i 5 a § artskyddsförordningen eller enligt den befintliga fridlysningsbestämmelsen för växter i 8 § och att förbuden i de fridlysningsbestämmelserna ska gälla även för verksamheter och åtgärder som inte har till syfte att åstadkomma det som förbuden avser. Syftet med det förslaget är att i fråga om arter som är utsatta för ett allvarligt hot åstadkomma ett effektivt skydd som även omfattar arternas livsmiljöer.

Därutöver bör arter kunna skyddas genom fridlysning mot insamling, plockning, plundring och andra åtgärder som är riktade mot exemplar av arten, om arten riskerar att utsättas för sådana åtgärder eller om det krävs till följd av Sveriges internationella åtaganden. Dessa arter bör markeras

med skyddskategori SK2 i bilaga 2 till förordningen, för att särskilja dem från de arter som i den bilagan är markerade med skyddskategori SK1 eller SK1.AH. Därutöver bör även de svenska kräl- och groddjuren, som är fridlysta redan i dag och som har påverkats negativt av landskapsförändringar, omfattas av ett skydd mot åtgärder som är riktade mot exemplar av dem och markeras med SK2, förutsatt att arten inte är markerad med SK1 eller SK1.AH och fridlyst enligt 5 a §. Som exempel på konkreta handlingar som bör omfattas av förbuden kan nämnas att samla in och döda insekter i samlingssyfte, att plocka eller gräva upp blommor eller att ha ihjäl en orm.

För förbuden som gäller arter markerade med SK2 bör skyddet inte omfatta arternas livsmiljöer och, i fråga om djur, inte innebära ett störningsförbud. Djur av dessa arter bör därför vara fridlysta enligt 6 § och växter enligt 8 §. Eftersom fridlysningen av dessa djur- och växtarter är avsedd att skydda mot åtgärder som riktas mot exemplar av arterna, bör förbuden inte gälla sådana verksamheter och åtgärder, vars syfte uppenbart är ett annat än det som förbuden avser. Av samma skäl bör förbuden för dessa arter inte heller gälla i den utsträckning förbuden innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras. De nya undantagsbestämmelser i 9 a och 9 b §§ som föreslås i avsnitten 3.6.2 och 3.6.3 bör därför gälla för dessa arter. En sådan differentiering mellan dessa skyddskategorier möjliggör ett anpassat skydd som fokuserar på de arter som har störst behov av skydd.

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

Förslag: Naturvårdsverkets översyn av nationellt fridlysta arter ska syfta till att en växtart som i bilaga 2 är markerad med skyddskategori SK2, ska skyddas av det mer begränsade förbudet i 9 § i stället för 8 §, om det är tillräckligt att arten skyddas enligt 9 §.

Sådana växtarter ska omfattas av undantagen i 9 a och 9 b §§ med följd att förbudet i 9 § inte gäller om det är uppenbart att syftet är ett annat än det som förbudet avser och inte heller gäller i den utsträckning förbudet innebär att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras.

En sådan växtart ska i bilagan markeras med ett särskilt tillägg (.SB) efter artens skyddskategori.

Skälen för förslaget: Som utvecklas i avsnitt 3.5 medför skillnaderna i skyddsnivå enligt de befintliga nationella fridlysningsbestämmelserna för växter i 8 och 9 §§ artskyddsförordningen att det är möjligt att anpassa det nationella skyddet utifrån växtartens skyddsbehov. För växter som framför allt riskerar att grävas upp eller att samlas in för kommersiella ändamål kan det vara tillräckligt att de skyddas av förbuden i 9 §. Om en växtart bedöms tåla sådan insamling som är tillåten enligt 9 § men som är förbjuden enligt 8 §, kan det vara skäl att fridlysa arten enligt 9 §. Dessa växtarter kan lämpligen markeras med skyddskategori SK2.SB i bilaga 2 till, för att särskilja dem från de växtarter som i den bilagan är markerade

med skyddskategori SK2 och är fridlysta enligt 8 §. En växtart som är fridlyst enligt 9 §, bör inte samtidigt vara fridlyst enligt 8 §.

I avsnitt 5.4 framgår varför växtarter som är fridlysta enligt 8 § och markerade med skyddskategori SK2 bör omfattas av undantagen i 9 a och 9 b §§. Av samma skäl bör även sådana växtarter som är fridlysta enligt 9 § och markerade med skyddskategori SK2.SB i bilaga 2 omfattas av de undantagen.

5.6 Samtliga nationellt fridlysta arter ska anges och skälen för fridlysningen framgå av en bilaga till artskyddsförordningen

Förslag: I bilaga 2 till artskyddsförordningen ska även arter som omfattas av fridlysning enligt 5 a § anges.

I fråga om arter som är fridlysta enligt 5 a, 6, 8 och 9 §§ ska det av bilagan framgå att de är i behov av skydd genom fridlysning antingen för att livskraftiga populationer långsiktigt ska kunna upprätthållas på nationell nivå eller till följd av ett internationellt åtagande.

Av bilagan ska vidare innebörden av skyddskategorierna SK1, SK1.AH, SK2 och SK2.SB framgå.

Skälen för förslaget

Samtliga arter som är nationellt fridlysta bör anges i bilaga 2

I bilaga 2 till artskyddsförordningen förtecknas de arter som är fridlysta enligt någon av de nuvarande nationella fridlysningsbestämmelserna (6, 8 och 9 §§). I avsnitt 3.2 föreslås en ny nationell fridlysningsbestämmelse för djur (5 a §). På samma sätt som för de nuvarande nationella fridlysningsbestämmelserna bör det framgå av bilaga 2 vilka arter som är fridlysta enligt den nya fridlysnings-bestämmelsen.

Skälen till fridlysningen och skyddets omfattning bör framgå av bilaga 2

För de arter som är fridlysta enligt de EU-baserade fridlysningsbestämmelserna och som listas i bilaga 1, anges bl.a. skälen för fridlysningen med hjälp av bokstavsmarkeringar. Av bokstavsmarkeringarna framgår bl.a. om en viss art kräver skydd enligt fågeldirektivet, enligt art- och habitatdirektivet eller enligt en nationell svensk bedömning eller till följd av ett internationellt åtagande. Det framgår även kortfattat vilken typ och omfattning av skydd som behövs. För de arter som är nationellt fridlysta framgår det däremot varken av den nuvarande lydelsen av de nationella fridlysningsbestämmelserna i artskyddsförordningen eller av bilaga 2 till förordningen, vilka skäl som motiverat att en art är fridlyst enligt en viss fridlysningsbestämmelse.

Genom att ange skälen för fridlysningen tydliggörs vad som motiverat skyddet för arten och skyddets omfattning. En sådan tydlighet kan underlätta såväl tolkningen och tillämpningen av fridlysningsbestämmelserna som översynen av de arter som är fridlysta. Vidare kan

det bidra till ökad acceptans för regelverket. För att öka förståelsen för den nationella fridlysningen är det därför lämpligt att kortfattat redovisa vilka skäl som motiverat skyddet, på motsvarande sätt som för de arter som omfattas av den EU-baserade fridlysningen. I avsnitt 4 föreslås en regelbunden översyn av nationellt fridlysta arter och i avsnitten 5.2–5.5 föreslås kriterier som ska användas vid översynen. Kortfattade skäl för fridlysningen kan lämpligen utformas med utgångspunkt i dessa kriterier.

Av kriterierna framgår att syftet med översynen är att de arter ska vara nationellt fridlysta som inte är fridlysta enligt de EU-baserade fridlysningsbestämmelserna och som antingen är i störst behov av skydd för att kunna upprätthålla livskraftiga populationer långsiktigt eller som behöver skyddas för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden. På motsvarande sätt bör det av bilaga 2 framgå att de arter som omfattas av nationell fridlysning enligt 5 a, 6, 8 eller 9 § är i behov av skydd genom fridlysning antingen för att livskraftiga populationer långsiktigt ska kunna upprätthållas på nationell nivå eller till följd av ett internationellt åtagande.

Av kriterierna bör även framgå vilka skäl som det ska tas hänsyn till inom ramen för översynen, för att bestämma vilken skyddskategori en nationellt fridlyst art ska tillhöra. Omfattningen av skyddet för nationellt fridlysta arter beror på vilken skyddskategori arten tillhör. Innebörden av skyddskategorierna bör anges även i bilaga 2 på så sätt att det framgår dels vilka skäl som motiverat skydd enligt en viss skyddskategori, dels hur omfattande skyddet är för arter som tillhör en viss skyddskategori.

6 Även de nya förbuden bör vara straffbelagda

Bedömning: Överträdelser av de nya förbuden bör vara straffbelagda som artskyddsbrott i likhet med vad som redan gäller för de befintliga förbuden. Någon ändring i straffbestämmelsen behövs inte.

Skälen för bedömningen: Att med uppsåt eller av oaktsamhet döda, skada, fänga eller störa djur, ta bort eller skada ägg, rom eller bo, skada eller förstöra djurs fortplantningsområde eller viloplats i strid med en föreskrift om förbud som regeringen har meddelat med stöd av 8 kap. 1 § miljöbalken är straffbart som artskyddsbrott enligt 29 kap. 2 b § första stycket 1 miljöbalken. Det är enligt första stycket 2 även straffbart som artskyddsbrott att med uppsåt eller av oaktsamhet ta bort, skada eller ta frö eller annan del av en växt i strid med en föreskrift om förbud som regeringen har meddelat med stöd av 8 kap. 2 §. Bestämmelser om grovt artskyddsbrott och om försök och förberedelse till grovt artskyddsbrott finns i 29 kap. 2 b § andra och tredje styckena. Förhållandet mellan artskyddsbrott och miljöbrott enligt 1 § framgår av 2 b § fjärde stycket.

Straffbestämmelsen om artskyddsbrott är utformad som ett s.k. blankettstraffbud och den närmare avgränsningen av det straffbara området bestäms av fridlysningsbestämmelserna i artskyddsförordningen som meddelats med stöd av 8 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken.

I avsnitt 3.2 föreslås förbud mot att störa nationellt fridlysta djur, om störningen kan antas ha betydelse för den berörda artens bestånd, och mot att skada eller förstöra deras fortplantningsområden eller viloplats. I avsnitt 3.3 föreslås att även andra djur än kräddjur, groddjur och ryggradslösa djur ska kunna vara nationellt fridlysta och omfattas av förbuden i de nationella fridlysningsbestämmelserna. De ändringar i artskyddsförordningen som föreslås i denna promemoria behöver kompletteras med ändringar av de arter som är nationellt fridlysta enligt bilaga 2. Som framgår i avsnitt 2.1 har regeringen gett Naturvårdsverket i uppdrag att föreslå vilka arter som bör vara nationellt fridlysta och som framgår i avsnitt 4 föreslås att Naturvårdsverket regelbundet ska se över de nationellt fridlysta arterna och vid behov föreslå ändringar i fråga om dessa arter. Överträdelser av samtliga förbud i de nationella fridlysningsbestämmelserna och avseende samtliga nationellt fridlysta arter bör vara straffsanktionerade. Eftersom de föreslagna ändringarna i fridlysningsbestämmelserna kommer att omfattas av det straffbara område som anges i straffbestämmelsen i dess nuvarande lydelse behöver bestämmelsen inte ändras.

I avsnitten 3.4 och 3.6.2–3.6.5 föreslås nya undantags- och dispensmöjligheter. De innebär att förbuden i fridlysningsbestämmelserna under vissa förutsättningar inte gäller. En påverkan på en fridlyst art som trots förbuden är tillåten till följd av ett undantag eller en dispens, omfattas inte av det straffbara området enligt straffbestämmelsen.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Ändringarna i artskyddsförordningen ska träda i kraft den 1 juli 2026.

En verksamhet som bedrivs vid ikraftträdandet och som enligt äldre bestämmelser inte behöver dispens enligt 15 § artskyddsförordningen men som till följd av ändringarna i artskyddsförordningen behöver en sådan dispens ska få fortsätta verksamheten fram till och med den 30 juni 2027. För att fortsätta verksamheten efter det datumet ska det krävas dispens enligt 15 §. Om en ansökan om dispens enligt 15 § har kommit in till prövningsmyndigheten före den 30 juni 2027 ska verksamheten få fortsätta till dess att ansökan har prövats slutligt om inte prövningsmyndigheten bestämmer annat.

Skälen för förslaget: De ändringar som föreslås i denna promemoria syftar till att säkerställa att de arter som är i störst behov av skydd kan fridlysas, att den nationella fridlysningen kan anpassas utifrån arternas skyddsbehov och att hänsyn kan tas även till andra angelägna intressen. Det är därför angeläget att de föreslagna ändringarna införs och träder i kraft så snart som möjligt. De ändringar i artskyddsförordningen som föreslås i denna promemoria behöver kompletteras med ändringar av de arter som är nationellt fridlysta enligt bilaga 2. Ändringarna behöver träda

i kraft samtidigt. Som framgår i avsnitt 2.1 har regeringen gett Naturvårdsverket i uppdrag att föreslå vilka arter som bör vara nationellt fridlysta. Sådana förslag ska redovisas till regeringen senast den 21 november i år och behöver därefter remitteras inom ramen för regeringens beredning. Därefter bör de ändringar i artskyddsförordningen som föreslås i denna promemoria tillsammans med ändringarna i bilaga 2 kunna beslutas så att de kan träda i kraft den 1 juli 2026.

De ändringar i de nationella fridlysningsbestämmelserna som föreslås i denna promemoria innebär att skyddet för nationellt fridlysta arter ändras och differentieras. Med hänsyn till syftet med de föreslagna ändringarna är det angeläget att ändringarna ges ett snabbt genomslag. Förslagen innebär i huvudsak lättnader i skyddet i form av nya generella undantag och utökade dispensmöjligheter. Lättnaderna bör gälla omedelbart vid ikraftträdandet och några övergångsbestämmelser behövs inte med avseende på dem. Ändringarna tillsammans med kompletterande ändringar av de nationellt fridlysta arterna i bilaga 2 kan dock i vissa fall komma att innebära att nya arter skyddas av nationell fridlysning eller att skyddet för vissa arter blir mer omfattande. Det kan därför inte uteslutas att det undantagsvis kan uppstå situationer där en pågående verksamhets påverkan på en art inte är förbjuden enligt nuvarande fridlysningsbestämmelser men efter ikraftträdandet omfattas av ett förbud i någon av de nationella fridlysningsbestämmelserna. För sådana verksamheter bör tid ges för att vidta försiktighetsåtgärder eller i övrigt anpassa verksamheten samt vid behov förbereda en ansökan om dispens från förbuden. För dessa verksamheter bör en ansökan om dispens enligt 15 § göras senast den 1 juli 2027. Om en sådan dispensansökan har gjorts före detta datum bör verksamheten få fortsätta till dess att av ansökan prövats slutligt om inte prövningsmyndigheten bestämmer annat.

Därutöver behövs inte några övergångsbestämmelser.

8 Konsekvensutredning

8.1 Utgångspunkter

Konsekvensutredningen har utförts med utgångspunkt i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Bedömda konsekvenser beskrivs i kvalitativa termer. Som framgår i avsnitt 2.2 innehåller artskyddsförordningen dels EU-baserade fridlysningsbestämmelser, dels nationella fridlysningsbestämmelser. Förslagen i denna promemoria avser de nationella fridlysningsbestämmelserna, med undantag för mindre justeringar av redaktionell karaktär av de EU-baserade fridlysningsbestämmelserna. Dessa föreslagna redaktionella justeringar liksom andra delar av förslaget som inte bedöms medföra några nämnvärda konsekvenser redovisas inte här. Där olika alternativa utformningar har övervägts redovisas det under respektive förslag i promemorian.

8.2 Problembeskrivning och konsekvenser om ingen åtgärd vidtas (nollalternativ)

Artskyddsregelverket och dess EU-baserade och nationella fridlysningsbestämmelser är av central betydelse för att bevara hotade växt- och djurarter. Fridlysningsbestämmelserna är också en viktig del i arbetet för att nå miljökvalitetsmålen och för att bevara den biologiska mångfalden. De nationella fridlysningsbestämmelserna skyddar andra arter än de EU-baserade och utgör således ett viktigt komplement till dem.

Tillämpningen av fridlysningsbestämmelser kan samtidigt medföra betydande inskränkningar i möjligheten att bedriva verksamheter och vidta åtgärder. Vad gäller de EU-baserade bestämmelserna styr EU-rätten i hög grad omfattningen av fridlysningen medan så inte är fallet med de nationella. I denna promemoria föreslås ändringar i de nationella bestämmelserna. Förbuden i de nationella fridlysningsbestämmelserna kan enligt nu gällande reglering medföra att möjligheten att tillgodose andra angelägna samhällsintressen försvåras och kan leda till situationer som drabbar enskilda på ett oproportionerligt sätt. I vissa fall kan även relativt vanliga arter leda till begränsningar av förutsättningarna att använda mark och vatten. Trots att olika arter kan vara utsatta för olika hot och att dessa hot kan variera i allvarlighetsgrad, är möjligheterna med dagens regler att anpassa skyddet till olika arters skyddsbehov mycket begränsat. Även utrymmet att beakta motstående intressen vid tillämpningen av fridlysningsbestämmelserna är begränsat.

Det övergripande syftet med förslagen i denna promemoria är att den nationella fridlysningen ska kunna anpassas utifrån djur- och växtarternas skyddsbehov och att hänsyn ska kunna tas även till andra angelägna intressen, så att ett effektivt nationellt skydd av hotade arter kan säkerställas samtidigt som inskränkningar i pågående markanvändning såsom jord- och skogsbruk samt begränsningar av möjligheterna att ändra markanvändningen ska vara proportionerliga. Förslagen i promemorian syftar därutöver till att öka förutsebarheten.

Konsekvenserna av att inte genomföra några ändringar av de nationella fridlysningsbestämmelserna innebär bl.a. ett fortsatt ineffektivt artskydd som i liten utsträckning är anpassat till olika arters skyddsbehov, som kan ha stor påverkan på andra allmänna och enskilda intressen och med mycket små möjligheter att ta hänsyn till motstående intressen. De nationella fridlysningsbestämmelserna skulle i vissa fall även fortsättningsvis bara medföra begränsad miljönytta och samtidigt innebära onödigt långtgående begränsningar av verksamheter och åtgärder. Dessutom skulle ett stort antal nationellt fridlysta arter även fortsatt kunna ge upphov till långtgående rådighetsinskränkningar av pågående markanvändning, vilket innebär ett stort ingrepp i enskildas äganderätt.

8.3 Vad som eftersträvas med förslagen

I arbetet med att ta fram förslagen i denna promemoria har en lämplig balans i flera avseenden eftersträvat. Det gäller t.ex. i fråga om att säkerställa ett effektivt nationellt skydd av hotade arter samtidigt som

begränsningar av användningen av mark och vatten inte går längre än nödvändigt och är proportionerliga utifrån å ena sidan arternas behov av skydd och å andra sidan andra angelägna allmänna och enskilda intressen. Bedömningen är att förslaget innebär en lämplig avvägning mellan dessa intressen. En balans har även eftersträfvats såvitt gäller differentiering av skyddets omfattning i syfte att hitta en balans mellan ett effektivt artskydd och ett regelverk som inte är alltför omfattande eller komplext.

Förslagen kan sammantaget beskrivas som att de leder till ett effektivt och mer differentierat artskydd. Det finns tydliga skäl att föreslå en sådan förändring. Som nämnts ovan innebär nuvarande bestämmelser alltför begränsade möjligheter att anpassa fridlysningen utifrån olika arters skyddsbehov, vilket medför att kostnader och andra negativa konsekvenser av regelverket i många fall blir mer långtgående än vad som är nödvändigt för att upprätthålla ett effektivt artskydd.

Det finns en lång tradition av fridlysning i Sverige och fridlysning som allmänt begrepp är vitt känt bland Sveriges befolkning. För vissa djur och växter är hela artgrupper skyddade genom fridlysning, även om behovet av skydd inom artgruppen kan variera. Så fungerar det t.ex. i dag för kräloch groddjur och för orkidéer där samtliga arter inom dessa grupper är fridlysta. En fördel med en sådan ordning är att det blir enklare för enskilda att hålla reda på om en art är fridlyst eller inte och att det inte krävs lika god kännedom om djur och natur för att kunna efterleva bestämmelserna. En nackdel är samtidigt att skyddet riskerar att medföra kostnader och begränsningar för andra viktiga intressen. Med den differentiering som föreslås kan när det är ändamålsenligt vissa arter även fortsättningsvis vara skyddade mot åtgärder som är direkt riktade mot exemplar av arten, såsom plockning och insamling av arter, utan att försvåra för andra typer av verksamheter och åtgärder, såsom skogsbruk och exploateringar. På så sätt kan fördelarna med att kunna fridlysa hela artgrupper tillvaratas, utan att de negativa konsekvenser som en alltför omfattande fridlysning medför behöver uppstå.

8.4 Förhållandet till andra planerade ändringar

De ändringar i artskyddsförordningen som föreslås i denna promemoria behöver kompletteras med ändringar av de arter som är nationellt fridlysta enligt bilaga 2. I denna promemoria redovisas förslag till kriterier för vilka arter som bör vara nationellt fridlysta. Som framgår i avsnitt 2.1 har regeringen gett Naturvårdsverket i uppdrag att föreslå vilka arter som ska vara nationellt fridlysta. De kriterier som framgår av uppdraget och som ska användas för urval av arter, motsvarar de kriterier som föreslås i denna promemoria. I uppdraget ingår att göra en konsekvensanalys av förslagen till fridlysta arter. De konsekvenser som redovisas i denna promemoria beskriver därför konsekvenserna av förslagen till ändrade fridlysningsbestämmelser och av förslagen till kriterier på en övergripande nivå.

8.5 Vilka berörs av förslagen?

De som närmast berörs av förslagen bedöms vara Naturvårdsverket, länsstyrelserna, Skogsstyrelsen samt enskilda och företag som bedriver verksamheter eller vidtar åtgärder som kan påverka nationellt fridlysta arter.

8.6 Konsekvenser för enskilda och företag

Såvitt gäller åtgärder som är riktade direkt mot exemplar av nationellt fridlysta arter, såsom infångande av insekter i samlingssyfte eller plockning eller uppgrävning av växter, bedöms de framför allt kunna påverkas av ändringar i bilaga 2 till artskyddsförordningen till följd av förslaget att de nationellt fridlysta arterna regelbundet ska ses över utifrån kriterier som regleras i förordningen. Sådana ändringar av bilaga 2 kan innebära både att arter fridlyses eller upphör att vara fridlysta och kan medföra att en åtgärd såsom insamling antingen blir förbjuden eller upphör att vara förbjuden. Det kan förutses att sådana konsekvenser kan uppstå för enskilda som exempelvis samlar på exemplar av arter men endast i begränsad utsträckning för företag. Övriga förslag i denna promemoria bedöms få begränsade konsekvenser för åtgärder riktade direkt mot exemplar av arter.

Förslaget till ny nationell fridlysningsbestämmelse för djur bedöms inte få några konsekvenser för enskilda och företag, eftersom det med stöd av den befintliga EU-baserade fridlysningsbestämmelsen för djur (4 a §) redan är möjligt att ge dessa djur ett skydd av motsvarande omfattning, se avsnitt 3.2.

Förslagen i denna promemoria bedöms däremot innebära betydande lätnader för sådana verksamheter och åtgärder som inte är direkt riktade mot exemplar av nationellt fridlysta arter men där påverkan på arterna uppstår som en bieffekt.

I avsnitt 3.6.2 föreslås ett undantag från förbuden i de nationella fridlysningsbestämmelserna i 6, 8 och 9 §§ och i avsnitten 5.2–5.5 föreslås att de nationellt fridlysta arterna ska delas in i olika skyddskategorier som i sin tur är bestämmande för omfattningen av skyddet för arterna. Undantaget föreslås vara tillämpligt för sådana nationellt fridlysta arter som markerats med skyddskategori SK2 eller SK2.SB och innebär att förbuden inte gäller om det är uppenbart att syftet inte är att orsaka en sådan påverkan som omfattas av förbuden. Så kan vara fallet när exemplar av en art skadas vid etableringen eller driften av vindkraftverk eller av åtgärder i samband med exempelvis mineralutvinning, bostadsbyggande eller skogsbruk. För företag som riskerar att orsaka en sådan påverkan på nationellt fridlysta arter som en bieffekt av företagets verksamhet, innebär undantaget en lätnad genom att förbuden i de nationella fridlysningsbestämmelserna då endast aktualiseras i förhållande till nationellt fridlysta arter markerade med skyddskategori SK1 eller SK1.AH. De arterna har som utgångspunkt ett större skyddsbehov och kan därför överlag antas förekomma på färre platser och i färre antal än de arter som är markerade med skyddskategori SK2 eller SK2.SB. Arter som kan komma

i fråga för skyddskategorierna SK1 och SK1.AH är som regel mycket ovanliga. Undantaget kan därför antas medföra att de nationellt fridlysta arterna kommer att begränsa företagens verksamheter i betydligt mindre utsträckning än i dag.

Förslaget att införa en ny möjlighet till dispens för verksamheter och åtgärder som behövs av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet eller av andra tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse innebär att dispens från förbuden kommer att kunna beviljas i situationer där förutsättningar för dispens saknas enligt dagens regler. Den nya dispensmöjligheten innebär att dispens från förbuden i de nationella fridlysningsbestämmelserna kan lämnas även för verksamheter och åtgärder som försvårar upprätthållandet av en arts gynnsamma bevarandestatus i dess naturliga utbredningsområde, förutsatt att dispensen förenas med krav på kompensationsåtgärder som så långt möjligt motverkar att upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus försvåras. Dispensmöjligheten föreslås gälla verksamheter och åtgärder som behövs för att tillgodose ett väsentligt allmänt intresse som vid en intresseavvägning väger tyngre än bevarandointresset. Med hänsyn till kraven för dispens enligt den nya dispensmöjligheten, kan det antas att möjligheten kommer att tillämpas sällan. För de företag som ändå beviljas dispens för en verksamhet eller åtgärd, innebär förslaget en väsentlig lättnad jämfört med den nuvarande ordningen, som innebär att dispens inte kan ges i en sådan situation med följd att verksamheten eller åtgärden alltså är förbjuden.

Förslagen bedöms även innebära betydande lättnader för åtgärder som vidtas inom ramen för pågående markanvändning och som påverkar nationellt fridlysta arter. Det kan t.ex. röra sig om pågående drift av en befintlig verksamhet såsom vindkraft eller mineralutvinning eller åtgärder som vidtas inom ramen för ett pågående jord- eller skogsbruk.

Syftet med sådana verksamheter och åtgärder som bedrivs inom ramen för pågående markanvändning kan som regel antas vara ett annat än att orsaka en sådan påverkan som omfattas av förbuden i de nationella fridlysningsbestämmelserna. I de fall sådan påverkan uppstår är det i stället vanligen som en bieffekt. Det undantag som föreslås och som innebär att förbuden inte gäller om det är uppenbart att syftet inte är att orsaka en sådan påverkan som omfattas av förbuden, bedöms därför vara tillämpligt för många verksamheter och åtgärder som är att betrakta som pågående markanvändning.

Om det nyssnämnda undantaget inte är tillämpligt, t.ex. för att den pågående markanvändningen påverkar en art som är markerad med skyddskategori SK1 eller SK1.AH, kan i stället det undantag som föreslås gälla specifikt för pågående markanvändning vara tillämpligt. Det undantaget innebär att förbuden i de nationella fridlysningsbestämmelserna inte ska gälla i den utsträckning förbuden innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Denna begränsning av de nationella fridlysningsbestämmelsernas räckvidd i förhållande till pågående markanvändning innebär en väsentlig lättnad jämfört med de nuvarande fridlysningsbestämmelserna och föreslås gälla samtliga nationellt fridlysta arter, förutom de allra mest skyddsvärda arterna som är markerade med skyddskategori SK1.AH. Det är den som bedriver verksamheten eller vidtar åtgärden som själv får bedöma var gränsen går

till ett avsevärt försvårande. Det är framför allt skogsbruksåtgärder som bedöms påverkas av det nya undantaget. Sådana åtgärder ska enligt skogsvårdslagen vanligtvis prövas av Skogsstyrelsen efter en underrättelse av markägaren. Den som har underrättat om en sådan åtgärd ska även anses ha gjort en anmälan för samråd för åtgärden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Andra åtgärder som vidtas inom ramen pågående markanvändning och som inte kräver förprovning, kan också anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Därigenom bedöms det finnas tillräckliga förutsättningar för att tillgodose såväl kravet på förutsebarhet som ändamålen med artskyddet.

Sammantaget medför förslagen i promemorian att en grupp nationellt fridlysta arter (markerade med skyddskategori SK2 eller SK2.SB) som regel inte skyddas vid pågående markanvändning, att en annan grupp arter (markerade med skyddskategori SK1) skyddas vid pågående markanvändning upp till gränsen för ett avsevärt försvårande och slutligen att en grupp bestående av de allra mest skyddsvärda arterna (markerade med skyddskategori SK1.AH) skyddas och kan medföra att pågående markanvändning avsevärt försvåras. De sistnämnda arterna har ett starkt skydd som i huvudsak motsvarar det skydd som djur och växter har enligt de EU-baserade fridlysningsbestämmelserna i 4 a och 7 §§ artskydds-förordningen.

8.7 Konsekvenser för staten

8.7.1 Länsstyrelserna

Förslagen i denna promemoria påverkar länsstyrelserna eftersom de ansvarar för tillsyn över artskyddet och även beslutar i ärenden om dispens från förbuden i fridlysningsbestämmelserna. Förslagen i denna promemoria får bara betydelse för länsstyrelsernas arbete med de nationellt fridlysta arterna. Arbetet med arter som skyddas enligt de EU-baserade fridlysningsbestämmelserna påverkas inte.

De föreslagna ändringarna av förbuden i de nationella fridlysningsbestämmelserna innebär i sig ingen nämnvärd förändring av länsstyrelsernas arbete. Sådana djur som föreslås kunna skyddas av de nationella fridlysningsbestämmelserna kan enligt nuvarande regelverk skyddas med stöd av de EU-baserade fridlysningsbestämmelserna och länsstyrelserna har redan tillsyn över skyddet av exempelvis fiskar och däggdjur som är fridlysta enligt de bestämmelserna. De nya förbuden mot att störa djur och skada eller förstöra deras fortplantningsområden och viloplatsar har sin motsvarighet i förbud i de EU-baserade fridlysningsbestämmelserna.

De föreslagna undantagen från förbuden i de nationella fridlysningsbestämmelserna innebär att förbuden kommer att aktualiseras i färre situationer. Det innebär att antalet ärenden om dispens från de nationella fridlysningsbestämmelserna kan förväntas minska. Den nya möjligheten till dispens antas bara leda till en mycket begränsad ökning av antalen dispensärenden och sammantaget bedöms antalet dispensärenden enligt 15 § artskydds-förordningen minska.

Naturvårdsverket har fått i uppdrag att se över vilka arter som är nationellt fridlysta och föreslå ändringar av de nationellt fridlysta arterna i bilaga 2. De ändringarna behöver göras samtidigt som de ändringar av fridlysningsbestämmelserna som föreslås i denna promemoria. I ett inledande skede kan behovet av informationsspridning och tillsyn för länsstyrelserna tillfälligt antas öka något som en följd av ändringarna i bilaga 2.

De regelbundna översyner (avsnitt 4) av de nationellt fridlysta arterna som föreslås ske därefter kan förväntas leda till att bilaga 2 till artskyddsförordningen kommer att ändras regelbundet. Dessa översyner bedöms inte leda till omfattande förändringar av bilagan och förväntas därför bara medföra en obetydlig påverkan på länsstyrelsernas tillsynsarbete.

Sammantaget bedöms förslagen inte påverka länsstyrelsernas resursbehov i nämnvärd omfattning.

8.7.2 Domstolar och övriga statliga myndigheter

Tillströmningen av ärenden om förbud enligt fridlysningsbestämmelserna och om dispens från förbuden kan antas minska något till följd av de föreslagna ändringarna. Det kan i sin tur förväntas leda till en minskning av antalet beslut som överklagas till mark- och miljödomstolarna. Minskningen kan i någon mån motverkas av att de nya undantagen kan antas medföra en begränsad ökning av antalet tillsynsärenden, vilka i sin tur kan leda till att antalet överklagade ärenden ökar något. Inledningsvis kan dock tillämpningen av de nya bestämmelserna medföra en något ökad arbetsbelastning för domstolarna till dess att praxis har utvecklats. Det bedöms att en tillfällig ökning av arbetsbelastningen i anslutning till att ändringarna i artskyddsförordningen träder i kraft ryms inom befintliga ekonomiska ramar.

Förslagen i promemorian kommer att leda till ett ökat behov av tillsynsvägledning inklusive att sprida information om de nya reglerna till olika målgrupper. I frågor som rör tillämpningen av de nationella fridlysningsbestämmelserna har Naturvårdsverket det övergripande tillsynsansvaret. Särskilt i ett inledande skede kommer detta innebära en något ökad arbetsbelastning för Naturvårdsverket. Det kan t.ex. förväntas uppstå ett behov av vägledning om vad som är att betrakta som ett avsevärt försvårande av pågående markanvändning samt i fråga om vilka verksamheter och åtgärder som uppenbarligen inte syftar till att orsaka en sådan påverkan som omfattas av förbuden i fridlysningsbestämmelserna. Den något ökade arbetsbelastningen bedöms rymmas inom befintliga ekonomiska ramar för Naturvårdsverket.

Även Skogsstyrelsen kan påverkas av förslagen eftersom myndigheten ansvarar för tillsynen enligt skogsvårdslagen och även ska utöva tillsyn över skogsbruksåtgärder som anmäls enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Den nya undantagsbestämmelsen som innebär att förbuden inte gäller för verksamheter och åtgärder som inte syftar till att skada eller störa den fridlysta arten bedöms innebära att förbuden i de nationella fridlysningsbestämmelserna aktualiseras i färre fall. Det bedöms i sin tur förenkla Skogsstyrelsens hantering av ärenden om anmälda

skogsbruksåtgärder, vilket medför att myndighetens resursbehov minskar något. Den minskningen kan dock antas motverkas av det nya undantaget som innebär att förbuden inte gäller i den utsträckning som pågående markanvändning avsevärt försvåras. Det kan antas att Skogsstyrelsen i ett fåtal ärenden kommer att behöva bedöma om och i så fall i vilken utsträckning som detta undantag begränsar förbudens räckvidd. Sammantaget bedöms inte de ändringar som föreslås i denna promemoria påverka Skogsstyrelsens resursbehov.

Förslagen i promemorian bedöms få till följd att frågan om rätt till ersättning till följd av de nationella fridlysningsbestämmelserna aktualiseras i betydligt färre fall än i dag.

8.8 Konsekvenser för allmänheten

Förslagen medför inga betydande förändringar i hur de nationella fridlysningsbestämmelserna påverkar allmänheten. Kriterierna för vilka arter som ska vara fridlysta och det uppdrag som myndigheterna har fått om att se över vilka arter som bör vara nationellt fridlysta kommer dock medföra omfattande förändringar i artskyddsförordningens bilaga 2, dvs. för vilka arter som är nationellt fridlysta. Det kan innebära att vissa arter som i dag är förbjudna att plocka i stället blir tillåtna att plocka och vice versa. Efter ändringarna i bilaga 2 kan det därför komma att finnas ett behov av att söka aktuell information om vilka arter som är fridlysta och vad som gäller för olika arter.

8.9 Konsekvenser för miljön

Förslaget att det ska finnas kriterier för vilka arter som ska vara nationellt fridlysta och förslaget om ett förfarande för regelbunden översyn av de nationellt fridlysta arterna, bedöms få till följd att den nationella fridlysningsbestämmelsen kommer att kunna anpassas med hänsyn till aktuell kunskap om arternas status och skyddsbehov. Det innebär att de arter som är i störst behov av skydd kan få ett effektivt skydd mot fortsatt försämring. För arter som inte tidigare varit fridlysta, medför det ett ökat och mer behovsanpassat skydd, vilket kan medföra att negativ påverkan på arten minskar. För arter som är nationellt fridlysta enligt nuvarande ordning och som till följd av kriterierna inte längre kommer att vara fridlysta, bedöms förslagen medföra en risk för ökad negativ påverkan.

De generella undantag som föreslås i denna promemoria innebär att de nationella fridlysningsbestämmelsernas räckvidd begränsas i förhållande till vissa arter. Förslagen i promemorian kan medföra ökad negativ påverkan på sådana arter som i dag är nationellt fridlysta och som till följd av förslagen i denna promemoria kommer att ha ett mindre omfattande skydd. Kriterierna medför dock att skyddets omfattning bara ska begränsas för arter som inte är kategoriserade i de högsta hotkategorierna enligt rödlistan. I andra fall kommer arter som i dag inte är fridlysta att bli det.

Samtantaget är bedömningen att förslagen totalt sett kommer innebära att mindre hänsyn tas till nationellt fridlysta arter vid t.ex. pågående

markanvändning och exploateringar, men att särskild hänsyn kommer att tas till de mest skyddsvärda arterna. Förslagets effekt på miljömålen, särskilt Ett rikt växt- och djurliv, bedöms därför som negativ.

De ändringar i artskyddsförordningen som föreslås i denna promemoria behöver kompletteras med förslag till ändringar av de arter som är nationellt fridlysta enligt bilaga 2.

I dag är knappt 300 arter nationellt fridlysta enligt bilaga 2 i artskyddsförordningen. Majoriteten av dessa arter är kärlväxter (232 stycken, varav 39 är orkidéer). Det framgår varken av artskyddsförordningen eller på annat sätt varför just dessa arter är fridlysta. Det finns i dag inte heller något regelbundet förfarande för hur bilaga 2 kan uppdateras för att ta hänsyn till förändringar av arters skyddsbehov eller ny kunskap. Hotstatusen för de arter som i dag är nationellt fridlysta varierar och exempelvis är vissa arter kategoriserade som livskraftiga (LC) enligt den svenska rödlistan medan andra är kategoriserade som akut hotade (CR) vilket är den högsta hotnivån innan en art klassas som nationellt utdöd (RE).

Det är svårt att bedöma hur många arter som kommer föreslås vara fridlysta utifrån de kriterier som föreslås i denna promemoria. Regeringen har gett i uppdrag till Naturvårdsverket att utifrån motsvarande kriterier föreslå vilka arter som bör vara nationellt fridlysta (KN2025/01532). De kriterier som föreslås i denna promemoria syftar till att de arter ska vara nationellt fridlysta som är i störst behov av skydd genom fridlysning för att en livskraftig population ska kunna upprätthållas på nationell nivå. Det går inte att på förhand avgöra om fler eller färre arter än det antal som i dag är nationellt fridlysta (dvs. knappt 300 arter) kommer att föreslås vid tillämpning av kriterierna.

Förslagen i promemorian innebär att endast arter som är markerade med skyddskategori SK1 eller SK1.AH ska skyddas i förhållande till verksamheter och åtgärder som inte har till syfte att orsaka en påverkan som omfattas av förbuden (t.ex. exploateringar och pågående markanvändning såsom skogsbruk). De föreslagna kriterierna innebär att endast arter som är akut hotade (CR) eller starkt hotade (EN) enligt den svenska rödlistan eller som behöver skydd till följd av ett internationellt åtagande kan ingå i skyddskategori SK1 respektive SK1.AH. En art som är kategoriserad som starkt eller akut hotad löper *mycket hög* respektive *extremt hög risk* att dö ut i vilt tillstånd. Av de drygt 1 100 arter som är kategoriserade i dessa två kategorier, kan många antas ha ett tillräckligt skydd genom naturreservat eller andra former av områdesskydd. Vid den återkommande översyn som Naturvårdsverket ska göra enligt förslagen i denna promemoria, ska myndigheten enligt kriterierna föreslå nationell fridlysning för de arter som är i störst behov av skydd. Det innebär att myndigheten behöver bedöma vilka arter som ska prioriteras för skydd genom fridlysning. En slutlig analys av de samlade konsekvenserna av ändringarna av bestämmelserna om nationell fridlysning kan göras först när sådana kompletterande förslag har tagits fram.