

Skydd av arter

– vårt gemensamma ansvar

Del 2



BETÄNKANDE AV
ARTSKYDDsutredningen



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:51

Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar

Vol. 2

*Betänkande av
Artskyddsutredningen*

Stockholm 2021



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:51

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Framsidesillustration: Liselotte Öhman

Vanlig groda (*Rana temporaria*) avbildas här som representant för landet som helhet och för komplexa ekologiska samband, men också för att den kan samexistera med människan. Grodan behöver flera olika naturmiljöer under sin livscykel (för lek, sommarvistelse och övervintring samt passage mellan dessa), arten kan påverkas genom exploatering, fragmentering, vandringshinder och klimatförändringar men även från spridning av sjukdomsalstrande organismer i naturen. Arten är livskraftig (LC) och förekommer i hela landet, även i fjällregionen.

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0136-8 (tryck)

ISBN 978-91-525-0137-5 (pdf)

ISSN 0375-250X

Innehåll

Sammanfattning	45
1 Författningsförslag	79
1.1 Lag om ändring i miljöbalken (1998:808).....	79
1.2 Lag om ändring i rättegångsbalken (1942:740).....	132
1.3 Lag om ändring i jaktlag (1987:259)	133
1.4 Lag om ändring i fiskelag (1993:787).....	135
1.5 Lag om ändring i lag (2014:1009) om handel med timmer och trävaror.....	137
1.6 Lag om ändring i lag (2000:1225) om straff för smuggling	138
1.7 Lag om ändring i offentlighets- och sekretesslag (2009:400).....	139
1.8 Lag om ändring i lag (1996:701) om Tullverkets befogenhet vid Sveriges inre gräns mot ett annat land inom EU	140
1.9 Lag om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon	142
1.10 Förordning om ändring i artskyddsförordningen (2007:845)	143
1.10.1 Bilaga 1 – bilaga I till fågeldirektivet.....	166
1.10.2 Bilaga 2 – bilagorna II och III fågeldirektivet	174
1.10.3 Bilaga 3 – bilaga II livsmiljödirektivet	180
1.10.4 Bilaga 4 – bilaga IV a livsmiljödirektivet	212
1.10.5 Bilaga 5 – bilaga IV b livsmiljödirektivet	224

1.10.6	Bilaga 6 – bilaga V livsmiljödirektivet	227
1.10.7	Bilaga 7 – nationell fridlysning	230
1.10.8	Bilaga 8 – Information som ska framgå av livsmiljöunderlag.....	230
1.11	Förordning om ändring i jaktförordningen (1987:905).....	232
1.12	Förordning om ändring i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen	239
1.13	Förordning om ändring i förordningen (1994:1830) om införsel av levande djur m.m.....	241
1.14	Förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.	243
1.15	Förordning om ändring i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd	247
1.16	Förordning om ändring i miljöbedömningsförordningen (2017:966).....	250
1.17	Förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13)	251
1.18	Förordning om ändring i förordning (2007:667) om allvarliga miljöskador	254
1.19	Förordning om ändring i förordning (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken	255
1.20	Förordning om ändring i förordning (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk	256
1.21	Förordning om ändring i förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen	257
1.22	Förordning om ändring i förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.....	258
1.23	Förordning om värden för fridlysta djur och växter	260

2	Uppdragen och genomförandet	261
2.1	Utredningens uppdrag.....	261
2.2	Utredningens arbete	262
3	Definitioner och begrepp	267
3.1	Biogeografiska regioner.....	267
3.2	Biologisk mångfald – definition.....	268
3.3	Ekologisk integritet och resiliens.....	268
3.4	Vad är en art?.....	269
3.5	Skyddade arter, fridlysta, fredade, hotade, rödlistade och andra	270
3.5.1	Skyddade arter	270
3.5.2	Fridlysta arter	271
3.5.3	Fredade arter enligt jakt- och fiskeregler.....	271
3.5.4	Naturvårdsarter	272
3.5.5	Signalarter	273
3.5.6	Typiska arter för naturtyper i Natura 2000-områden	273
3.5.7	Rödlistade arter.....	273
3.5.8	Hotade arter i Sverige.....	274
3.5.9	Paraplyarter.....	275
3.5.10	Ansvarsart	275
3.6	Gynnsam bevarandestatus	275
3.7	Utdöendeskuld.....	276
3.8	Kontinuerlig ekologisk funktion	277
3.9	Skyddsåtgärd	277
3.10	Kompensationsåtgärd	277
4	Bakgrund internationellt.....	279
4.1	Internationellrättsliga aspekter av utredningsuppdraget	279
4.2	Biologisk mångfald i ett internationellt perspektiv	280

4.3	Internationella naturvårdsunionen, IUCN (1948)	282
4.4	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, EKMR (1950)	284
4.4.1	Autonom tolkning av EKMR:s begrepp.....	285
4.4.2	Subsidiaritet och <i>margin of appreciation</i>	285
4.4.3	Proportionalitetsprincipen	286
4.4.4	Staten ska avhålla sig från vissa handlingar.....	287
4.4.5	Skydd för ägande, konventionens första tilläggsprotokoll, artikel 1.1.....	287
4.4.6	Ersättningens betydelse för proportionaliteten ..	291
4.4.7	Rätt till respekt för sin egendom	292
4.4.8	Allmänt om artikel 6	293
4.4.9	Anklagelse för brott i artikel 6	293
4.4.10	Civila rättigheter i artikel 6.....	294
4.4.11	Rättvis rättegång i artikel 6.....	295
4.5	Ramsarkonventionen (1971)	297
4.6	CITES-konventionen (1973).....	297
4.7	Helsingforskonventionen, Östersjökonventionen, HELCOM (1974/1981).....	303
4.8	Bonnkonventionen, CMS (1979/1983)	303
4.9	Bernkonventionen (1979)	304
4.10	FN:s havsrättskonvention (1982)	307
4.11	ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder (1989)	307
4.12	Riodeklarationen (1992)	309
4.12.1	Princip 2: suverän rätt att utnyttja, ansvar att inte skada	309
4.12.2	Princip 3: hållbar utveckling.....	310
4.12.3	Princip 4: integrationsprincipen.....	310
4.12.4	Princip 7: bevara, skydda och återställa jordens ekosystem.....	310
4.12.5	Princip 8: begränsa och undanröja ohållbara produktions- och konsumtionsmönster.....	310

4.12.6	Princip 10: miljöinformation, deltagande, rättsmedel.....	310
4.12.7	Princip 13: regler om ansvar och ersättning för miljöskador	311
4.12.8	Princip 15: försiktighetsprincipen.....	311
4.12.9	Princip 16: Principen om att förorenaren ska betala	311
4.12.10	Princip 17: miljökonsekvensutredningar	312
4.12.11	Princip 22: urbefolkningars identitet, kultur och intressen.....	312
4.13	OSPAR: Oslo-Pariskonventionen (1992 [1972 och 1974]).....	312
4.13.1	OSPAR:s rekommendationer av relevans för Sverige	313
4.14	Konventionen om biologisk mångfald, CBD (1993)	313
4.14.1	Aichimålen	316
4.14.2	Biologisk mångfald och ekosystemtjänster	318
4.14.3	En ny strategisk plan är fördröjd.....	318
4.14.4	Sverige implementerar CBD i miljömålen	319
4.14.5	Ekosystemansatsen, Malawi-principerna och adaptiv förvaltning.....	320
4.15	Överenskommelsen om tillsyn av efterlevnad av internationella bevarande- och förvaltningsåtgärder vid fiske på det fria havet (1993).....	321
4.16	Aarhuskonventionen (1998/2001).....	322
4.17	Europeiska landskapskonventionen (2000/2004).....	325
4.18	Agenda 2030.....	326
4.18.1	Indikatorer och uppföljning	329
4.18.2	Mål 15.1 Bevara, restaurera och säkerställa	331
4.18.3	Mål 15.2 Främja hållbart skogsbruk	331
4.18.4	Mål 15.3 Återställa förstörd mark	332
4.18.5	Mål 5.4 Bevara bergsekosystem	332
4.18.6	Mål 15.5 Skydda biologisk mångfald och naturliga livsmiljöer.....	333
4.18.7	Mål 15.6 Vinstdelning av genetiska resurser	333
4.18.8	Mål 15.7 Stoppa tjuvjakt och illegal handel.....	333

4.18.9	Mål 15.8 Förhindra invasiva främmande arter.....	333
4.18.10	Mål 15.9 Integrera ekosystem och biologisk mångfald	334
4.18.11	Mål 15.A Öka de finansiella resurserna	334
4.18.12	Mål 15.B Finansiera och skapa incitament för hållbart brukande av skog	334
4.18.13	Mål 15.C Bekämpa tjuvjakt och illegal handel	334
5	EU-rättslig bakgrund	335
5.1	EU:s visioner och mål för biologisk mångfald.....	335
5.1.1	Vision och mål inom EU efter 2010	335
5.1.2	Ministerrådets slutsatser	336
5.1.3	EU:s biologiska mångfaldsstrategi till 2020	337
5.1.4	Gröna given	340
5.1.5	Strategi för biologisk mångfald för 2030	340
5.2	EU:s rättsordning.....	341
5.2.1	Fördragen	343
5.2.2	EU:s rättighetsstadga.....	345
5.2.3	Förordningar	350
5.2.4	Direktiv.....	351
5.2.5	Direkt effekt och direktivskonform tolkning.....	354
5.2.6	Allmänna rättsprinciper	356
5.2.7	Centrala miljörättsliga principer	356
5.2.8	Medlemsstaternas handlingsutrymme	357
5.2.9	Att tolka EU-rätt	358
5.2.10	EU-domstolen.....	360
5.2.11	Allmänt om EU som part till internationella konventioner	365
5.3	Rättsstatsprincipen och tillgång till effektiva rättsmedel...	367
5.3.1	Principen om nationellt processuellt ansvar.....	368
5.3.2	EU som part till Aarhuskonventionen	369
5.3.3	Exempel på genomförande i sekundärlagstiftning.....	370
5.3.4	Miljöorganisationers talan	371
5.3.5	Aarhuskonventionens artikel 9 (3)	372
5.3.6	Nationella domstolars kontroll av myndighetsbeslut.....	374

5.3.7	Interimistiska åtgärder	375
5.4	Naturvårdsdirektiven – inledning	375
5.5	Livsmiljödirektivet	376
5.5.1	Livsmiljödirektivets mål och syfte.....	377
5.5.2	Livsmiljödirektivets bilagor	378
5.5.3	Natura 2000 – särskilda bevarandeområden.....	384
5.5.4	Genomförandet av livsmiljödirektivet	390
5.5.5	Det strikta skyddssystemet i livsmiljödirektivet.....	395
5.5.6	Livsmiljödirektivets artikel 12.1 a), avsiktligt fånga eller döda	397
5.5.7	Livsmiljödirektivets artikel 12.1 b), avsiktligt störa.....	398
5.5.8	Livsmiljödirektivets artikel 12.1 c), avsiktligt förstöra eller samla in ägg i naturen.....	399
5.5.9	Om man saknar avsikt men godtar konsekvensen.....	399
5.5.10	Livsmiljödirektivets artikel 12.1 d), skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser	400
5.5.11	Livsmiljödirektivets artikel 12.2	403
5.5.12	Livsmiljödirektivets artikel 12.4	403
5.5.13	Allmänt om livsmiljödirektivets artikel 12 och pågående verksamheter.....	404
5.5.14	Artikel 13 – Strikt skydd av växter	406
5.5.15	Undantag enligt livsmiljödirektivets artikel 16....	407
5.5.16	Livsmiljödirektivets övervaknings- och rapporteringsmekanism.....	408
5.6	Fågeldirektivet.....	409
5.6.1	Fågeldirektivets tillämpningsområde	410
5.6.2	Fågeldirektivets bilagor	412
5.6.3	Natura 2000-områden för bilaga I-arter.....	414
5.6.4	Fridlysningen i artikel 5	416
5.6.5	Tillämpningsområdet för artikel 5.....	416
5.6.6	Avsiktligheten i artikel 5	417
5.6.7	Artikel 5 i fågeldirektivet – ett generellt system för skydd.....	418
5.6.8	Avsiktlighet i fågeldirektivets artikel 5 b och d...	418

5.6.9	Förbudet att störa i artikel 5 d fågeldirektivet	419
5.6.10	Artikel 6	420
5.6.11	Artikel 7: tillåten jakt på vissa fågelarter på vissa villkor	421
5.6.12	Artikel 8: Vissa förbjudna medel och metoder vid jakt	421
5.6.13	Förbud mot vissa kommersiella verksamheter....	422
5.6.14	Tillåtna kommersiella aktiviteter med vissa fåglar.....	422
5.6.15	Artikel 9: Fågeldirektivets undantagsmöjligheter.....	423
5.6.16	Regelbundet förekommande flyttfåglar.....	424
5.6.17	Fågeldirektivets rapporteringsskyldighet	424
5.7	Fitness check av naturvårdsdirektiven 2016	425
5.7.1	Implementering av artskydd.....	428
5.7.2	Arternas status enligt EEA 2015	429
5.8	Naturens status i EU enligt EEA 2020	429
5.8.1	Status och trender för fågelpopulationer enligt fågeldirektivet	429
5.8.2	Status och trender för livsmiljöer och arter enligt livsmiljödirektivet	430
5.8.3	Hot och åtgärder	431
5.8.4	Status för skyddade områden i Natura 2000-nätverket.....	432
5.8.5	Slutsatser.....	433
5.9	Rådets CITES-förordning 338/97.....	434
5.9.1	Bilagorna till rådets CITES-förordning 338/97..	435
5.9.2	Införsel (import), export och reexport	436
5.9.3	Förbud	436
5.9.4	Kontroll av efterlevnad och sanktioner	439
5.9.5	Tillämpning.....	443
5.10	Förebyggande av att invasiva arter sprids	444
5.11	Annan EU-rätt som kan påverka artskyddet och artskyddets genomförande.....	445
5.11.1	Miljöansvarsdirektivet.....	445
5.11.2	Miljöbrottsdirektivet	447

5.11.3	Zoo-direktivet.....	448
5.11.4	Miljöbedömningsdirektiven.....	450
5.11.5	Ramdirektivet för vatten.....	450
5.11.6	Förordning om handel med sälprodukter.....	451
5.11.7	Timmerförordningen.....	451
5.11.8	Rekommendationer om minimikriterier för miljötillsyn.....	452
6	Bakgrund Sverige	453
6.1	En översikt	453
6.2	Publikationer om det svenska landskapets historiska utveckling samt svensk miljöhistoria.....	453
6.3	Historik – utveckling av rättsligt skydd för arter i Sverige	453
6.3.1	1909 Lag om naturminnesmärken och fridlysning.....	454
6.3.2	1952 Naturskyddslagen med föreskrift.....	455
6.3.3	1962 Naturen och samhället – naturvårdsutredning.....	456
6.3.4	1963 Statens naturvårdsnämnd inrättas.....	456
6.3.5	1964 Naturvårdslagen.....	457
6.3.6	1964 Naturvårdskungörelse till naturvårdslagen.....	458
6.3.7	1967 Statens naturvårdsverk bildas.....	458
6.3.8	1974 Naturvårdskungörelse.....	458
6.3.9	1975 CITES-konventionen genomförs.....	459
6.3.10	1976 Naturvårdsförordning.....	459
6.3.11	1982 Naturvårdsverkets föreskrifter om fridlysning av vissa kräl- och groddjur.....	459
6.3.12	1983 Bernkonventionen.....	460
6.3.13	1985 Naturvårdsverkets föreskrifter om fridlysta djur.....	460
6.3.14	1991 Biotopskydd införs i naturvårdslagen.....	460
6.3.15	1992 Naturvårdsverkets föreskrift om fridlysning av orkidéer.....	461

6.3.16	Mitten av 1990-talet Sverige går med i EU och EU:s CITES-regler genomförs i lag och förordning	461
6.3.17	1998 Miljöbalken.....	462
6.3.18	1998 Artskyddsförordningen.....	462
6.3.19	1999 Naturvårdsverket ser över nationellt fridlysta arter	465
6.3.20	2001 Ändringar i miljöbalken.....	466
6.3.21	2007 Artskyddsförordningen revideras	466
6.4	Nuvarande regelverk som berör artskydd.....	467
6.4.1	Lagar, förordningar, föreskrifter och allmänna råd.....	467
6.4.2	Miljöbalken.....	469
6.4.3	Artskyddsförordningen.....	482
6.4.4	Jaktlagstiftning	486
6.4.5	Fiskelagstiftning.....	490
6.4.6	Skogsvårdslagstiftning	494
6.4.7	Reglering av invasiva arter	504
6.4.8	Plan- och bygglagen (PBL)	504
6.4.9	Infrastrukturprojekt, vägar och järnvägar	506
6.4.10	Jordbruket	506
6.4.11	Minerallagen	509
6.5	Biologisk mångfald i Sverige	510
6.5.1	Sveriges genomförande av Agenda 2030.....	511
6.5.2	Det svenska miljömålssystemet	515
6.5.3	Sveriges genomförande av konventionen om biologisk mångfald (CBD)	532
6.5.4	Sveriges genomförande av EU: naturvårdsdirektiv	537
6.5.5	Den svenska rödlistan	542
6.6	Underlag om biologisk mångfald i Sverige	547
6.6.1	Underlag om arter och natur.....	547
6.6.2	Sveriges infrastruktur för geografisk miljöinformation	549
6.6.3	Sveriges dataportal	550

6.6.4	Svensk biodiversitetsatlas och Svenska LifeWatch – infrastruktur för data om arter och ekosystem	550
6.6.5	Datavårdskap Naturdata	551
6.6.6	Naturvårdsverkets kartverktyg Skyddad natur....	552
6.6.7	SLU Artdatabanken.....	553
6.6.8	Miljöövervakning.....	556
6.6.9	NILS – Nationell Inventering av Landskapet i Sverige	560
6.6.10	Nationella Marktäckedata (NMD)	561
6.6.11	VISS – VattenInformationsSystem Sverige	561
6.6.12	Nationell standard för naturvärdesinventering (NVI)	562
6.6.13	Branschspecifika inventeringar	562
6.6.14	Skogsstyrelsens rikstäckande inventeringar.....	563
6.6.15	Länsstyrelsernas regionala inventeringar	565
6.6.16	Länsvisa handlingsplaner för grön infrastruktur.....	565
6.6.17	Kommunernas naturdata.....	569
6.6.18	Övriga informationskällor om biologisk mångfald.....	569
6.6.19	Beställning av naturinventeringar	569
6.7	Rätten till rättslig prövning enligt miljöbalken.....	570
6.7.1	Miljörelaterade förvaltningsbeslut.....	570
6.7.2	Prövning i Mark- och miljödomstolar.....	573
7	Skydd av arter i Finland, Danmark och Tyskland	577
7.1	Uppdraget.....	577
7.2	Finlands implementering av naturvårdsdirektivens artskydd.....	578
7.2.1	Bakgrund – naturgeografi och biologisk mångfald i Finland	578
7.2.2	Strategi för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald i Finland	580
7.2.3	Grundläggande lagar om natur	580
7.2.4	Organisation	581
7.2.5	Skydd av förekomstplatser.....	582

7.2.6	Områdesskydd enligt naturvårdslagen	582
7.2.7	Skydd av arter enligt naturvårdslagen	585
7.2.8	Miljöhänsyn i skogen	589
7.2.9	Ersättningsfrågor	594
7.2.10	Tillståndspliktiga verksamheter (vindkraft)	595
7.2.11	Finlands strafflag	597
7.3	Danmarks implementering av naturvårdsdirektivens artskydd	598
7.3.1	Bakgrund – naturgeografi och biologisk mångfald i Danmark	598
7.3.2	Naturvårdspolitik	600
7.3.3	Grundläggande lagar om natur i Danmark	601
7.3.4	Danmarks skogsvårdslag	604
7.3.5	Naturvårdsdirektivens omedelbara betydelse för dansk rätt	605
7.3.6	Kritik av den danska implementeringen har medfört lagändringar	606
7.3.7	Natura 2000 områden i Danmark	607
7.3.8	Skydd av arter som skyddas av livsmiljödirektivet	611
7.3.9	Fredning av fåglar och boträd	614
7.3.10	Insamling och användning av arter	616
7.3.11	Ersättning	617
7.3.12	Mer fokus på population än arter vid prövning ..	618
7.4	Tysklands implementering av naturvårdsdirektivens artskydd	619
7.4.1	Bakgrund – biologisk mångfald i Tyskland	619
7.4.2	Odlingslandskap i Tyskland	619
7.4.3	Skogsbruk i Tyskland	620
7.4.4	Naturskyddslagstiftning i Tyskland, en översikt	621
7.4.5	Landskapsplanering och naturskydd i Tyskland	622
7.4.6	Utvecklingen av artskydd i Tyskland	626
7.4.7	Översikt av artskyddet i Tyskland	628
7.4.8	Bundesnaturschutzgesetz, BNatSchG	629
7.4.9	Naturskyddslagstiftningens och landskapsförvaltningens mål och syfte	630

7.4.10	Natur och landskap ska observeras	632
7.4.11	Landskapsplanering enligt BNatSchG	633
7.4.12	Betydelsen av landskapsplaneringsnivå	637
7.4.13	Landskapsplanering och egendomsskydd	638
7.4.14	Områdesskydd.....	638
7.4.15	Särskilt om gräsmark.....	639
7.4.16	Skydd för vilda djur och växter.....	640
7.4.17	Allmänt skydd för vilda djur och växter	641
7.4.18	Strikt skydd av särskilt skyddade arter och livsmiljöer.....	642
7.4.19	Särskilt skyddade arter	643
7.4.20	Åtkomstförbud och förbud mot innehav av särskild skyddade arter.....	644
7.4.21	Fågelskydd och luftledningarna	644
7.4.22	Den som gör ett ingrepp i naturen är skyldig att undvika försämring samt att vidta åtgärder för att undvika det	645
7.4.23	Jordbruk, skogsbruk och fiske ses inte som ingrepp <i>förutsatt</i> att målen för naturvård och landskapsförvaltning beaktas	646
7.4.24	Godkännande av ingrepp	647
7.4.25	Tillstånd till ingrepp	648
7.4.26	Förbud vid ingrepp som har tillåtits.....	649
7.4.27	Begreppet <i>avsiktligt döda</i> vad gäller fåglar	650
7.4.28	Förbudet att döda i samband med ingrepp	650
7.4.29	Relation till byggnadslagstiftning.....	652
7.4.30	Undantag.....	652
7.4.31	Övervakning	653
7.4.32	Egendomsrättsliga frågor och ersättning.....	654
7.4.33	Naturvårdskontrakt inom jordbruket.....	655
7.4.34	Exempel på jordbrukslandskapsvård i Sachsen....	656
7.4.35	Tyskland, delstaterna och några andra detaljer....	658
8	Rådighetsinskränkningar och ersättningsrätt	
	– bakgrund.....	661
8.1	Utredningens uppdrag och genomförande	661
8.2	Perspektiv på egendom och ekologiska värden.....	662
8.2.1	Ägandet syftar till att främja välfärden	663

8.2.2	Fyra typer av äganderegimer	664
8.2.3	Problem med fria tillgångar: free-riders och allmänningens tragedi	665
8.2.4	Externaliteter – kostnader som inte inkluderas i priset	666
8.2.5	Knapphet i biologisk mångfald kan lösas med ägande i kombination med kravrätt	668
8.2.6	Förlusten av biologisk mångfald som externalitet	669
8.2.7	Den svårfångade äganderätten.....	670
8.2.8	Exkluderingsfrihet, användarfrihet, avtalsfrihet, säkerhet	672
8.2.9	Att äga naturresurser	674
8.2.10	Rättsordningen definierar ägande och äganderätt kräver sammanhang	675
8.2.11	Ägandet följer av rättsordningen	676
8.3	Utredningens utgångspunkter i analysen av egendomsskyddet.....	679
8.4	Rättsstaten	680
8.4.1	Individen, staten och rättsordningen.....	682
8.4.2	Rättssäkerhet, en princip på rättssystemets nivå	683
8.4.3	Rättssäkerhetsgarantier – rättsregler på rättsordningens nivå.....	684
8.4.4	Rättssäkerhet är inte en egenskap i <i>rättsordningen</i>	685
8.5	Utrymmet för rådighetsinskränkningar i EKMR.....	689
8.5.1	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, EKMR (1950).....	690
8.5.2	Allmänt om konventionen: subsidiaritet och ”margin of appreciation”	691
8.5.3	Allmänt om konventionen: Proportionalitet	692
8.5.4	Egendomsskyddet i artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till EKMR.....	692
8.5.5	Egendomsskyddets omfattning.....	693
8.5.6	Tillåtna inskränkningar med hänsyn till allmänintresset	695

8.5.7	Inskränkningen måste vara proportionell	697
8.5.8	Proportionalitet och ersättning	699
8.5.9	Stöd i lag, förutsebarhet och andra rättssäkerhetsgarantier	700
8.5.10	Korta slutsatser om Europadomstolens praxis....	700
8.5.11	EKMR gäller som lag i Sverige.....	701
8.5.12	Om rättigheter enligt konventionen kränks	702
8.6	Fridlysningsreglerna och EKMR	703
8.6.1	Tidigare utredningen om ersättning vid rådighetsinskränkningar.....	703
8.6.2	Utredningens överväganden	704
8.6.3	Fråga 1: Reducerar fridlysningsreglerna fastighetsägarnas effektiva utövande av sitt ägande?.....	704
8.6.4	Fråga 2: Ligger redueringen av fastighetsägarnas effektiva utövande av sitt ägande i det allmännas intresse?	705
8.6.5	Fråga 3: Framgår redueringen av fastighetsägarnas effektiva utövande av sitt ägande av författning?	705
8.6.6	Fråga 4: Proportionaliteten av en sådan reduering	717
8.6.7	Förenlighet med EKMR:s krav på ersättning	718
8.7	Regleringen av egendomsskyddet i Sverige	718
8.7.1	Egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen.....	721
8.7.2	Rådighetsinskränkningar vid angelägna allmänna intressen	723
8.7.3	Proportionalitet	724
8.7.4	Författningstyp som kan begränsa egendomsskyddet	725
8.7.5	Full ersättning vid expropriation.....	725
8.7.6	Ersättning vid inskränkning i användningen av egendom	726
8.7.7	Ersättning är huvudregel enligt andra stycket	726
8.7.8	Vid vissa inskränkningar enligt tredje stycket gäller inte andra stycket och ersättning regleras i lag.....	727

8.8	Vad som regleras i 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen och vad som regleras i tredje	727
8.8.1	Frågan om markägare utan särskilt stöd i lag kan få ersättning	728
8.8.2	Miljöskyddsskäl eller naturvårdsskäl	729
8.8.3	Betydelsen av bestämmelsernas karaktär	734
8.9	Ersättning 31 kap. 4 § miljöbalken	736
8.9.1	Bakgrund till 31 kap. 4 § miljöbalken.....	736
8.9.2	När ersättning ska utgå enligt 31 kap. 4 § miljöbalken	739
8.10	Avsevärt försvårande av pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten	740
8.10.1	Pågående markanvändning	741
8.10.2	Principen om lagenlighet	743
8.10.3	Principen om lagenlighet: hänsynsregler och artskydd	744
8.10.4	Principen om lagenlighet: ny kunskap eller nya problem.....	747
8.10.5	Principen om lagenlighet och gränsen mellan krav på laglighet och lag som innebär ett ingripande	748
8.10.6	Principen om lagenlighet: Straffregler och artskydd.....	753
8.10.7	Avsevärt försvårande.....	755
8.10.8	Berörd del av fastigheten	756
8.10.9	Möjligheten till ersättningen relativt rätten till ersättning.....	758
8.11	Principen om att förorenaren betalar, snedvridande av konkurrens och otillåtet statligt stöd	762
8.11.1	Principen om att förorenaren betalar.....	762
8.11.2	Otillåtet statligt stöd.....	765
8.11.3	Statligt stöd: statliga medel som utgör en fördel.....	766
8.11.4	Påverkar handeln och snedvrider konkurrensen.....	769
8.12	Undantag från förbudet mot statsstöd	770
8.12.1	Stöd som kommissionen godkänner.....	770

8.12.2	Tillåtet statsstöd i vissa fall: gruppundantag och de minimis-stöd	774
8.13	Skogsutredningen om statsstöd	776
8.14	Några sammanfattande kommentarer	779
9	Förebygga artskyddsbrott, bakgrund	781
9.1	Utredningens direktiv.....	781
9.2	Artskyddsbrottslighet internationellt.....	782
9.2.1	Global artskyddsbrottslighet	783
9.2.2	CITES-konventionens genomförande i EU och Sverige	784
9.2.3	EU:s handlingsplan mot artskyddsbrott.....	785
9.3	Artskyddsbrott i Sverige	786
9.3.1	Jordbruksverkets åtgärdsförslag mot artskyddsbrottslighet.....	787
9.3.2	Myndigheters insatser vad gäller illegal handel....	787
9.3.3	Olaglig handel med CITES-listade arter.....	789
9.3.4	Artskyddsbrott avseende vilda fåglar och arter i bilaga 1 till artskyddsförordningen.....	791
9.3.5	Artskyddsbrott avseende nationellt fridlysta arter i bilaga 2 till artskyddsförordningen.....	792
9.3.6	Otillåten hantering av invasiv främmande art.....	793
9.3.7	Artskyddsbrott avseende fågelägg.....	796
9.3.8	Regler om djurskydd och smittskydd angränsar till artskyddet	797
9.3.9	Jaktbrott och jakthäleri	797
9.3.10	Fiskebrott.....	798
9.4	Regleringen av handel och kommersiella aktiviteter med hotade djur och växter	799
9.4.1	Kommersiella aktiviteter med arter	799
9.4.2	Förvaring, handel, transport, djurparker och hägn	799
9.5	Allmänt om miljöstraffstadganden i 29 kap. miljöbalken...	800
9.5.1	Krav på tydlighet med rekvisit i lagen	801
9.5.2	Att sanktionera EU-förordningar	805

9.6	Miljösanktionsavgifter enligt 30 kap. MB.....	806
9.7	Skadestånd i samband med brott.....	806
9.8	Allmänt om rättsverkan av brott.....	811
9.8.1	Förverkande.....	811
9.8.2	Förverkande enligt brottsbalken.....	814
9.8.3	Förverkande enligt 29 kap. miljöbalken.....	814
9.8.4	Förverkande enligt jaktlagstiftning.....	816
9.8.5	Förverkande enligt fiskelagstiftning.....	818
9.8.6	Vad som händer med förverkandeobjektet enligt fiskelagstiftningen.....	819
9.8.7	Kort om företagsbot.....	819
9.9	Beslag.....	820
9.9.1	Beslag enligt arstskyddsförordningen.....	821
9.9.2	Beslag enligt jaktlagen.....	822
9.9.3	Beslag enligt smugglingslagen.....	823
9.9.4	Beslag enligt fiskelagen.....	824
9.9.5	Beslag enligt kustbevakningslag.....	825
9.9.6	Övrigt om beslag av skyddade arter.....	825
9.10	Förverkandepåföljd i Finland.....	825
9.10.1	Brott för vilka naturvårdslagens förverkandepåföljd kan utdömas (i Finland).....	826
9.10.2	Naturskyddsbrott (i Finland).....	827
9.10.3	Finska strafflagens möjlighet att jämka förverkandepåföljden.....	831
9.10.4	Riktgivande värden för djur och växter.....	831
9.10.5	Straff för jaktbrott enligt strafflagen.....	834
9.10.6	Straff för grovt jaktbrott enligt strafflagen.....	834
9.10.7	Ersättning till jakträttshavaren enligt det riktgivande värdet.....	835
9.10.8	Jaktbrott när ingen har rätt att tillägna sig viltet.....	835
9.11	Förbudet mot dubbelbestraffning eller dubbelprövning ...	836
9.12	Äggsamlingar.....	837
9.12.1	Kort om oologi, läran om ägg.....	837
9.12.2	Vetenskapliga naturaliesamlingar.....	838

9.13	Äggsamlare och äggsamlingar	839
9.13.1	Samlingarnas storlek, utformning och laglighet	840
9.13.2	Ägg har unika, identifierbara kännetecken	841
9.14	Ägg i Bernkonventionen och fågeldirektivet	842
9.14.1	Äggsamlingar i Bernkonventionen	842
9.14.2	Äggsamlingar i fågeldirektivet	842
9.15	Regler kring ägg i svensk rätt	843
9.15.1	Att plocka ägg från vilda fåglar räknas som jakt	843
9.15.2	Fågelägg och fågelbon är som huvudregel fredade enligt jaktlagstiftningen	844
9.15.3	Skydds jakt på fågelägg	845
9.15.4	Tillstånd att ta ägg på annans jaktmark i undersökningssyfte	846
9.15.5	Jakt i vilthägn	847
9.15.6	Jaktbrott och jakthäleri gällande ägg	847
9.15.7	Äggsamlande som artskyddsbrott	847
9.15.8	Äggshantering enligt artskyddsförordningen	848
9.15.9	Övergivna bon och odugliga ägg	848
9.15.10	Ägg från fåglar som hålls i hägn	849
9.15.11	Preskription	852
9.16	Kort utblick mot regleringen i tre andra nordiska länder rörande ägg	853
9.16.1	Äggsamlingar i Norge	853
9.16.2	Äggsamlingar i Danmark	855
9.16.3	Äggsamlingar i Finland	857
9.17	Tillsyn enligt miljöbalken	859
9.17.1	Tillsynsmyndigheten ska kontrollera att miljöbalken följs	860
9.17.2	Operativ tillsyn och tillsynsvägledning	860
9.17.3	Tillsynsmyndigheter ska samarbeta	862
9.17.4	Tillsynsmyndighet får besluta om de förelägganden och förbud som behövs	862
9.17.5	Tillsyn gällande artskydd	863
9.17.6	Styrning av statliga miljötillsynsmyndigheter	864

9.18	Myndigheternas roller gällande artskyddsbrott.....	865
9.18.1	Jordbruksverket.....	865
9.18.2	Naturvårdsverket	865
9.18.3	Havs- och vattenmyndigheten	866
9.18.4	Naturhistoriska riksmuseet	866
9.18.5	Statens veterinärmedicinska anstalt, SVA	867
9.18.6	Tullverket.....	867
9.18.7	Polismyndigheten	867
9.18.8	Åklagarmyndigheten.....	867
9.18.9	Länsstyrelserna.....	868
9.18.10	Kustbevakningen.....	869
9.19	Sanktioner gällande artskydd och angränsande regler.....	869
9.19.1	Sanktioner enligt miljöbalken.....	869
9.19.2	Artskyddsbrott.....	870
9.19.3	Invasiva arter	871
9.19.4	Miljösanktionsavgift	872
9.19.5	Jaktbrott och jakthäleri.....	873
9.19.6	Brott mot skogsvårdslagen	874
9.19.7	Brott mot fiskelagen	874
9.19.8	Brottsbekämpande myndigheter och domstolar.....	875
9.19.9	Nationell operativ enhet för miljö- och arbetsmiljömål inom Åklagarmyndigheten	876
9.19.10	Övriga miljöbrottsbekämpande myndigheter	877
9.19.11	Miljöbrottssamverkan.....	877
9.19.12	Nationell samverkan om artskyddsbrottslighet..	879
9.19.13	Allmänna domstolar i brottmål.....	879

VOL. 2

10	Förslag kunskapskrav och utredningsansvar	881
10.1	Utredningens direktiv	881
10.2	Kunskapskravet i 2 kap. miljöbalken gäller alla	881
10.2.1	Alla typer av åtgärder omfattas av utredningsansvaret	882
10.2.2	Innebörden av bevisbörderegeln: 2 kap. 1 § miljöbalken	885

10.2.3	Vilken kunskap krävs enligt 2 kap. 2 § miljöbalken.....	885
10.2.4	Särskilt om kunskap i skogen	888
10.2.5	Särskilt om kunskap i odlingslandskapet	889
10.2.6	Vem som ska ha kunskapen	890
10.2.7	Vilken information behövs?.....	892
10.2.8	Kunskapskrav utgår från effekten och ska vara rimliga	893
10.2.9	Olika sätt att ta fram kunskapen	894
10.2.10	Skogsutredningens bedömning och förslag.....	895
10.2.11	Sammanfattande slutsats	896
10.3	Förslag: Utred SLU Artdatabankens roll och finansiering.....	897
10.4	Förslag: Nationell bristanalys av vilken kunskap om biologisk mångfald som behöver kompletteras	900
10.5	Förslag: Information om fridlysta arter	901
10.6	Förslag: Ta fram råd och riktlinjer för hänsynskrävande naturmiljöer.....	908
10.7	Förslag: Sammanställ positiva och negativa åtgärder.....	913
10.8	Förslag: Tydlig information om olika skyddsformer och begrepp	913
11	Förslag på nytt 8 kap. miljöbalken.....	915
11.1	Arbetets utförande.....	915
11.1.1	Malawiprinciperna i svensk tappning	918
11.1.2	Adaptiv förvaltning och ofullständig kunskap	920
11.1.3	Erkännandet av att ekosystemen är dynamiska...	921
11.1.4	Åtgärder för biologisk mångfald som metod för ekosystembaserad anpassning.....	922
11.1.5	Adaptiva funktioner; relationen mellan systemets komponenter	923
11.2	Grundläggande kriterier i utredningens arbete	926
11.3	Allmänna utgångspunkter	927
11.3.1	Effektivt artskydd.....	927

11.3.2	Skyddet av arter i 8 kap. miljöbalken	930
11.3.3	Proportionalitet och skydd för egendom	937
11.3.4	Förutsebarhet och adaptivitet	944
11.3.5	Tillgång till rättsmedel	947
11.4	Nytt 8 kap. miljöbalken i sammanfattning	948
11.5	Förslag: Målsättning i 8 kap. 1 § miljöbalken.....	948
11.5.1	Ett tydligt mål för skyddet av arter i 8 kap. miljöbalken	949
11.5.2	Hur målsättningen i 8 kap. 1 § miljöbalken ska användas	950
11.5.3	Målsättning: alla naturligt förekommande arter ska bevaras i livskraftiga populationer	952
11.6	Förslag: Tillämpningsområde för 8 kap. miljöbalken.....	961
11.6.1	Artskyddet i Sveriges ekonomiska zon	961
11.6.2	Jakt – och fiskelagstiftningen	967
11.7	Planering som verktyg.....	968
11.7.1	Agenda 2030	968
11.7.2	EU-kommissionen om behov av planering	969
11.7.3	EU-domstolen om sammanhängande och samordnade konkreta och specifika skyddsåtgärder av förebyggande karaktär.....	970
11.7.4	Landskapskonventionen om kartläggningsbehov	971
11.7.5	Planering i odlingslandskapet	971
11.7.6	Kunskapsunderlag – behov och ansvar	972
11.7.7	Exempel på genomförande i praktiken	974
11.7.8	Utredningens slutsats: Landskapsperspektiv behövs i beslutsunderlag för fridlysta arter	983
11.8	Livsmiljöunderlag	985
11.8.1	Förslag: Varje länsstyrelse ska ta fram och besluta om livsmiljöunderlag för länet.....	985
11.8.2	Förslag: Livsmiljöunderlagens omfattning.....	988
11.8.3	Förslag: Livsmiljöunderlagens övergripande innehåll och framtagande	989
11.8.4	Förslag: Livmiljöunderlagens beståndsdelar.....	990

11.8.5	Förslag: Samrådsförfarande vid beslut om att anta livsmiljöunderlag.....	992
11.8.6	Förslag: Information som ska framgå av livsmiljöunderlagen	997
11.8.7	Förslag: Uppföljning av livsmiljöunderlagen.....	1000
11.8.8	Förslag: Justeringsintervall – 5-åriga cykler.....	1001
11.9	Förslag: Livsmiljöunderlagets funktion.....	1002
11.10	Förslag: Viss påverkan på fridlysta arter ändrar naturmiljön väsentligt.....	1005
11.10.1	Anmälan för samråd: innehåll.....	1006
11.11	Förslag: Bemyndigande och uppdrag rörande föreskrifter för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken	1007
11.12	Förslag: Tydliggör ideella miljöorganisationers klagorätt.....	1007
11.13	Förslag: Öka myndigheternas anslag för tillsyn av artskydd.....	1009
11.14	Separera fridlysningsregler och straffrättsliga regler	1011
12	Förslag om nya fridlysningsregler	1013
12.1	Uppdraget.....	1013
12.2	Nya fridlysningsbestämmelser införs i 8 kap. miljöbalken	1013
12.2.1	Nuvarande bemyndigande i 8 kap. 1 § miljöbalken.....	1014
12.2.2	Nuvarande bemyndigande i 8 kap. 2 § miljöbalken.....	1015
12.2.3	Regeringsformen om att meddela regler i lag....	1017
12.2.4	Praxis och behov av förarbeten.....	1017
12.2.5	Fågeldirektivets implementering	1018
12.2.6	Slutsats	1019
12.3	Nya bestämmelser som genomför fågeldirektivets artikel 5 och livsmiljödirektivets artikel 12.....	1019
12.4	Skyddet ska gälla inom arternas naturliga utbredningsområden.....	1022

12.5	Allmänt om fågeldirektivets artikel 5.....	1023
12.6	Implementering av fågeldirektivets artikel 5 a–c	1028
12.6.1	Förslag: Förbud att avsiktligt fånga eller döda exemplar av fåglar.....	1028
12.6.2	Förslag: Förbud att avsiktligt förstöra eller skada fåglars ägg och bon.....	1029
12.6.3	Om avsiktlighetsbegreppet.....	1029
12.6.4	Förslag: Förbud att samla ägg	1037
12.6.5	Förslag: Förbud att inneha av fågelägg	1038
12.6.6	Förslag: Befintliga äggsamlingar kan överlämnas	1048
12.6.7	Förslag: Undantag för innehav av vissa ägg.....	1050
12.6.8	Förslag: Förbud att avsiktligt störa vilda fåglar ..	1052
12.7	Implementering av livsmiljödirektivets artikel 12 a–c.....	1064
12.7.1	Förslag: Förbud att avsiktligt fånga eller döda exemplar av vilda djur, fridlysta enligt livsmiljödirektivets bilaga IV a	1064
12.7.2	Förslag: Förbud att avsiktligt störa exemplar av vilda djur, fridlysta enligt livsmiljödirektivets bilaga IV a	1064
12.7.3	Förslag: Förbud att avsiktligt samla in eller förstöra ägg eller rom.....	1064
12.7.4	Förslag: Förbud att försämra eller förstöra fortplantningsområden eller viloplats för djurarter som omfattas av livsmiljödirektivets bilaga IV a	1065
12.7.5	Om avsiktlighetsbegreppet i artikel 12 a–c i livsmiljödirektivet	1065
12.7.6	Betydelsen av systematisk övervakning av oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande.....	1066
12.7.7	Nödvändiga konkreta och förebyggande åtgärder	1067
12.7.8	Försämra eller förstöra fortplantningsområden eller viloplats.....	1069
12.8	Förslag: Ny bestämmelse om förbud att avsiktligt plocka, samla in, skära av, dra upp med rötterna eller förstöra vissa växter	1077

12.9	Bemyndiganden i 8 kap. miljöbalken	1078
12.9.1	Förslag: Bemyndiganden gällande artlistor och fridlysning i en del av landet	1078
12.9.2	Förslag: Bemyndigande att anta generella föreskrifter för vissa verksamheter	1080
12.10	Befintliga bestämmelser om undantag från fridlysning....	1084
12.10.1	Förslag: Bestämmelserna om undantag förblir i stort sett oförändrade.....	1084
12.10.2	Undantag från fridlysning gällande vissa groddjur.....	1084
12.10.3	Undantag från fridlysning för vissa insekter och mossor.....	1086
12.10.4	Undantag från nationell fridlysning gällande tovsippa tas bort	1088
12.11	Nya bestämmelser om dispens från artskyddet	1089
12.11.1	Förslag: Dispens avseende arter som omfattas av bilaga IV i livsmiljödirektivet	1089
12.11.2	Förslag: Dispens avseende fåglar	1097
12.11.3	Förslag: Dispens avseende nationellt fridlysta arter.....	1101
12.12	Förslag: Kompensationsåtgärder ska alltid övervägas vid dispens från fridlysningsbestämmelserna	1102
12.12.1	Utredningens överväganden	1102
12.12.2	Kompensation enligt 7 kap. miljöbalken.....	1103
12.12.3	Skadelindringshierarkin.....	1103
12.12.4	Kompensationsåtgärder till följd av artskyddsdispenser.....	1104
12.12.5	Underlag för att bedöma krav på kompensation.....	1105
12.13	Förslag: Dispens från fridlysning söks hos tillsyns- eller prövningsmyndigheten.....	1107
12.13.1	Dispensfrågan i samband med tillståndsprovning.....	1107
12.13.2	Dispensfrågan i anmälningsärenden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken eller vid tillsyn.....	1108

12.13.3	Förslag: Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket ska tillsammans med länsstyrelserna ta fram vägledning för dispensprövning.....	1111
12.14	Förslag: Översyn av nationellt fridlysta arter enligt nya kriterier.....	1112
12.14.1	Förslag: Skäl för nationell fridlysning ska framgå av bilagorna till artskyddsförordningen .	1114
12.14.2	Förslag: Omfattning av nationell fridlysning.....	1115
12.14.3	Förslag: Skydd för livsmiljöer för vissa arter fridlysta enligt nationella bestämmelser	1116
12.15	Förslag: Inför bestämmelse om proportionalitetsavvägning i 8 kap. miljöbalken.....	1117
12.15.1	Utredningens överväganden.....	1117
12.15.2	Proportionalitetsavvägningen.....	1119
12.16	Förslag: Övervakning och rapportering av oavsiktligt dödade eller fångade djur	1119
12.16.1	Bakgrund.....	1120
12.16.2	Överträdelseärende om tumlare.....	1121
12.16.3	Kunskapskravet och ansvar för övervakning.....	1123
12.16.4	Djurarter som ska övervakas framgår av bilaga IV a till livsmiljödirektivet	1124
12.16.5	Om oavsiktligt dödande av berörda arter	1126
12.16.6	Fåglar	1129
12.16.7	Förslag: Myndigheter får förelägga eller meddela villkor om övervakning eller rapportering.....	1130
12.16.8	Förslag: Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket ska ta fram vägledning gällande övervakning och rapportering av oavsiktlig fångst och dödande.....	1131
12.16.9	Förslag: MKB ska innehålla förslag på övervakningssystem	1131
12.17	Förslag: Utred artskyddets tillämpning i jordbruket och havs- och vattenmiljöer	1132
12.18	Förslag: Utred föreskrifter om att luftledningar för el ska säkras mot risker för fågellivet	1133

12.18.1	Utredningens överväganden	1135
12.19	Förslag: En bestämmelse införs som gör det möjligt att upphäva gamla fridlysningsbeslut.....	1136
12.20	Förslag: Nytt skäl för beslut om biotopskydd införs i förordningen om områdesskydd.....	1137
12.20.1	Nuvarande regelverk för biotopskydd	1137
12.20.2	Statistik om biotopskydd	1140
12.20.3	Utredningens överväganden	1142
13	Förslag om ersättningsmodell	1147
13.1	Utredningens uppdrag och genomförande	1147
13.1.1	Skogsutredningen	1147
13.1.2	De skogspolitiska målen	1148
13.1.3	Uppdragets genomförande	1151
13.2	Befintlig ersättningsrätt i 31 kap. 4 § 7 miljöbalken	1152
13.3	Avsevärt försvårande av pågående laglig markanvändning inom berörd del av fastigheten.....	1153
13.3.1	Markanvändning kan inte anses försvårad av att man följer lagen.....	1154
13.4	Ersättningsrätten i dag	1157
13.4.1	Ersättning enligt 31 kap. miljöbalken.....	1157
13.4.2	4 kap. 1 § expropriationslagen.....	1157
13.4.3	Förtida överenskommelse	1162
13.4.4	Ersättningsmark.....	1164
13.4.5	Toleranströskel – avsevärt försvårande	1165
13.5	Bör en rätt till ersättning införas gällande artskyddet?	1166
13.5.1	2 kap. 15 § regeringsformen	1168
13.5.2	Rådighetsinskränkningar i 2 kap. 15 § regeringsformen.....	1168
13.5.3	Ersättningsrätt föreligger primärt enligt andra stycket i 2 kap. 15 § regeringsformen	1169
13.6	Rådighetsinskränkning till följd av artskyddet – allmänt .	1174
13.7	Ersättning som följd av 12:6-samråd	1175

13.8	Förslag: Ny ersättningsbestämmelse i 31 kap. miljöbalken.....	1177
13.8.1	Rimlighetsavvägningen i andra kapitlet	1178
13.8.2	Avsevärt försvårande.....	1186
13.8.3	Ersättningen knyts till dispens som har förenats med särskilda villkor eller beslut att neka dispens	1187
13.8.4	Beslut till följd av 26 kap. 9 § miljöbalken omfattas inte.....	1188
13.8.5	Skogsutredningen och 25-procentsregeln	1189
13.8.6	Förslag: Ersättning utgår inte för allmän hänsyn.....	1190
13.9	Förslag: Inskrivning av nekad dispens eller dispens med villkor som lett till ersättning	1192
13.10	Naturvårdsavtal.....	1193
13.11	Ersättningsmodell.....	1198
13.12	Förslag: Skyldighet att söka träffa uppgörelse om ersättning	1201
13.13	Förslag: Rättegångskostnader.....	1202
14	Förslag som syftar till att förebygga artskyddsbrott	1205
14.1	Allmänna utgångspunkter för övervägandena	1205
14.2	Bestämmelser som relaterar till artskyddsbroten.....	1206
14.2.1	CITES-konventionen	1206
14.2.2	Rådets CITES-förordning 338/97	1208
14.3	Naturvårdsdirektiven och timmerförordningen.....	1214
14.4	Förbud, sanktioner eller straffrättsliga sanktioner.....	1215
14.4.1	Miljöbrottsdirektivet: Effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder.....	1217
14.5	Konvention, förordning eller direktiv.....	1219
14.6	Nationella regler	1220
14.6.1	Regleringen i 29 kap. miljöbalken	1220

14.6.2	Grovt brott.....	1233
14.6.3	Försök och förberedelse till grovt artskyddsbrott	1234
14.6.4	Smugglingslagen	1234
14.6.5	Oförtullade levande djur och växter.....	1235
14.6.6	Lag om handel med timmer och trävaror.....	1236
14.6.7	Föreskrifter meddelade av myndigheter	1237
14.7	Förslag: Inför förbud mot handel, transport etc. för nationellt fridlysta djurarter	1239
14.7.1	Förslag: Undantag från förbud mot förvaring, transport etc. av vissa nationellt fridlysta djurarter.....	1243
14.8	Bedömning: Undantag från förbud mot förvaring för försäljning av vissa fåglar	1244
14.9	Förslag: Krav att ägg ska innehålla embryo tas bort	1245
14.10	Förslag: Undantag för preparering av horn begränsas till arter som lever vilt i Sverige.....	1246
14.11	Bedömning: Bestämmelsen om varghybrider lämnas oförändrad	1247
14.12	Förslag: Utred förbud mot handel, transport etc. för nationellt fridlysta växter.....	1248
14.13	Förslag till förslag till förändringar i 29 kap. miljöbalken	1250
14.13.1	Förbjudet, olagligt eller kriminellt	1250
14.13.2	Grund för kriminalisering.....	1251
14.14	Förslag: Fridlysningsbrott.....	1253
14.14.1	Om uppsåt och oaktsamhet	1254
14.14.2	Tillstånd, förelägganden, dispenser och godkännanden.....	1256
14.14.3	Straffskalan samt försök och förberedelse	1257
14.14.4	Särskilt om kriminalisering av innehav av ägg ...	1257
14.14.5	Undantag från förbudet att inneha ägg.....	1259
14.14.6	Relationen mellan 29 kap. miljöbalken och jakt- och fiskelagstiftning.....	1261
14.15	Förslag: Olovlig utsättning av art	1268

14.16 Förslag: CITES-brott.....	1269
14.17 Förslag: Otillåten handel med fridlyst art respektive nationellt fridlyst art	1275
14.18 Förslag: Ny punkt i 29 kap. 8 § miljöbalken	1277
14.19 Förslag: Förverkande av CITES-listade exemplar.....	1278
14.19.1 Förverkande enligt 36 kap. 3 § 1 brottsbalken ...	1279
14.19.2 Beslag enligt 27 kap. 14 a § rättegångsbalken	1280
14.19.3 Ny bestämmelse i 29 kap. miljöbalken	1281
14.20 Förslag: Artvärdesförverkande	1283
14.20.1 Artvärdesförverkande som en form av otillbörlighetsförverkande.....	1286
14.20.2 Förslag: Artvärdesförverkande i miljöbalken	1286
14.20.3 Förslag: Artvärdesförverkande i jaktlagen.....	1287
14.20.4 Förslag: Artvärdesförverkande i fiskelagen.....	1287
14.20.5 Förslag: Artvärdesförverkande i smugglingslagen	1288
14.20.6 Förslag: Förordning om djur och växters värden som representant för sin art	1288
14.20.7 Motsvarighet till artvärdesförverkande för invasiva arter	1291
14.21 Förslag: Krav på tillstånd för handel som sker i större omfattning eller i förvärvssyfte	1292
14.22 Förslag: Ändringar i artskyddsförordningens definitioner.....	1296
14.23 Förslag: Havs- och vattenmyndigheten ska vara vetenskaplig CITES-myndighet.....	1298
14.24 Förslag: Tullverket får ökad befogenhet gällande CITES-arter vid Sveriges inre gräns	1299
14.24.1 Tullverkets kontroller vid yttre och inre gräns ..	1300
14.24.2 Sammanfattning av dagens regelverk för import av djur och växter.....	1300
14.24.3 Utredningens samlade överväganden.....	1307
14.25 Förslag: Skogsstyrelsen tar över tillsyn över CITES-listade träslag.....	1310

14.26 Förslag: Inför möjlighet för myndigheter att sekretessbelägga vissa personuppgifter	1311
14.27 Förslag: Ansvar för nationell kunskapsförsörjning om artskydd	1312
14.28 Förslag: Naturvårdsverket får utökad befogenhet att besluta om beslagtagna levande exemplar	1313
14.28.1 Problembeskrivning	1314
14.28.2 Beslag och förverkande enligt miljöbalken och djurskyddslagen	1316
14.28.3 Nuvarande regler i artskyddsförordningen	1317
14.28.4 Alternativ vid förverkande av levande exemplar enligt CITES-konventionen	1318
14.28.5 Kostnader för förvaring av beslagtagna exemplar	1323
14.28.6 Utredningens samlade överväganden	1324
14.29 Bedömning: Prövning och tillsyn av djurparker bör koncentreras till färre länsstyrelser	1325
14.30 Förslag: 49 § i artskyddsförordningen ändras för att undvika dubbelprövning med djurskyddsreglerna	1325
14.31 Förslag: Ansvar för artskydd införs i instruktion för Jordbruksverket och Naturvårdsverket	1329
14.31.1 Problembeskrivning	1329
14.31.2 Jordbruksverkets instruktion	1330
14.31.3 Naturvårdsverkets instruktion	1331
14.31.4 Havs- och vattenmyndigheten	1332
14.31.5 Tullverket	1332
14.31.6 Polismyndigheten/NOA	1333
14.31.7 Kustbevakningen	1333
14.31.8 Åklagarmyndigheten/REMA	1333
14.31.9 Länsstyrelserna	1334
14.31.10 Naturhistoriska riksmuseet	1334
14.32 Förslag: Djurparksdjur får endast säljas till andra djurparker	1335
14.33 Förslag: Samla information om regler för handel med monterade djur	1336

14.34	Förslag: Ta fram handlingsplan gällande artskydd och artskyddsbrottslighet	1338
14.35	Förslag: Jordbruksverket ska ta fram en genomförandeplan för registrering av CITES-djur	1339
14.36	Förslag: Säkerställ resurser för internationell medverkan gällande CITES	1342
14.37	Förslag: Regler om pälsproduktion i 37–39 §§ artskyddsförordningen upphävs och flyttas	1343
14.38	Tabell över Jordbruksverkets förslag och utredningens förslag.....	1344
15	Konsekvensbeskrivning, fridlysning.....	1351
15.1	Konsekvensbeskrivningens två kapitel.....	1351
15.1.1	Konsekvensbeskrivningens innehåll	1351
15.1.2	Rättsliga effekter och konsekvenser	1352
15.1.3	Övergripande om utredningens uppdrag.....	1354
15.1.4	Uppdelningen i två huvuduppdrag.....	1355
15.1.5	Nollalternativet	1357
15.1.6	Allmänt om översynen av artskyddsförordningen	1357
15.1.7	Avgränsningar för konsekvensbeskrivningen	1358
15.2	Övergripande syfte	1358
15.2.1	Nollalternativet	1359
15.3	Berörda verksamheter och aktörer	1361
15.3.1	Skogsbruket.....	1362
15.3.2	Jordbruket	1363
15.3.3	Fisket	1363
15.3.4	Infrastruktur.....	1364
15.3.5	Miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter	1366
15.3.6	Kommuner.....	1366
15.3.7	Prövande och tillsynande myndigheter	1366
15.4	Ett nytt 8 kap. miljöbalken	1367
15.4.1	Konsekvenser av förslagen om normgivningsnivåer.....	1368

15.4.2	Målsättning och tillämpningsområde för 8 kap. miljöbalken.....	1368
15.4.3	Konsekvenser av att regleringen inte kommer till stånd.....	1370
15.5	Kunskap, utredning och livsmiljöunderlag.....	1370
15.5.1	Utredningens bedömning av kunskaps- och utredningskrav	1371
15.5.2	Statens ansvar att tillhandahålla nödvändigt underlag i frågor om artskydd.....	1376
15.5.3	Sammanfattade konsekvenser av förslagen rörande kunskap, utredning samt livsmiljöunderlag.....	1384
15.6	Förslag som handlar om fridlysning	1393
15.6.1	Bestämmelserna delas upp efter vilket direktiv de härrör från	1393
15.6.2	Fridlysningsreglerna som härrör från fågeldirektivet	1394
15.6.3	Fridlysningsreglerna som härrör från livsmiljödirektivet	1397
15.6.4	Nationellt fridlysta arter	1399
15.6.5	Regeringen bestämmer artskyddsförordningens listor	1399
15.6.6	Dispens från samtliga fridlysningsregler söks hos den myndighet som utövar tillsyn enligt miljötillsynsförordningen	1403
15.6.7	Kompensationsåtgärder	1405
15.6.8	Inskrivning av nekad dispens	1409
15.6.9	Övervakning och rapportering av oavsiktligt dödade eller fångade djur	1410
15.6.10	Bemyndigande att meddela generella föreskrifter	1414
15.6.11	Möjlighet att upphäva gamla beslut om fridlysning.....	1417
15.6.12	Proportionalitetsbestämmelse i 8 kap. miljöbalken.....	1418
15.6.13	Sammanfattade konsekvenser av fridlysningsförslagen	1419

15.7	Förslag rörande relationen artskydd och inskränkningar i förfoganderätten.....	1433
15.7.1	Ny punkt i 31 kap. 4 § miljöbalken.....	1434
15.7.2	Ny grund för att inrätta biotopskydd.....	1439
15.7.3	Sammanfattade effekter och konsekvenser av förslag om ersättningsmodell.....	1445
15.8	Ersättningsförslaget och otillåtet statligt stöd	1454
15.8.1	Ersättning med stöd av föreslagen bestämmelse i 31 kap. 4 § miljöbalken	1456
15.8.2	Statsstödsreglerna och naturvårdsavtal.....	1459
15.9	Ersättningsförslaget och övrig EU-lagstiftning	1460
15.10	Övriga förslag	1461
15.10.1	Utreda artskyddets tillämpning i jordbruket och i havs- och vattenmiljöer.....	1462
15.10.2	8 kap. miljöbalken blir tillämpligt i Sveriges ekonomiska zon	1462
15.10.3	Processuella frågor	1463
15.10.4	Ändring i 25 kap. 6 § miljöbalken	1464
15.10.5	Ändring vad gäller organisationers klagorätt	1466
15.10.6	Ökade och riktade anslag för tillsyn av artskydd gällande fridlysning.....	1470
15.11	Systemets adaptivitet.....	1472
15.11.1	Genomföra det skydd som följer av naturvårdsdirektiven, Sveriges internationella åtaganden och nationella mål.....	1472
15.12	Samlade offentligfinansiella konsekvenser och samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt	1475
15.12.1	Samlade samhällsekonomiska effekter.....	1477
15.13	Konsekvenser för totalförsvaret	1480
15.14	Särskilda hänsyn vad gäller tidpunkt för ikraftträdande ...	1480
15.15	Alternativa förslag som vi övervägt men inte går vidare med.....	1480
15.15.1	Övervägt förslag: Alternativa tolkningar av kunskapskravet	1481

15.15.2	Övervägt förslag: Fynddata om arter måste kvalitetssäkras	1481
15.15.3	Övervägt förslag: Markägares rätt att ta del av sekretessbelagd information om arter på dennes mark	1483
15.15.4	Övervägt förslag: Ett mer omfattande artförvaltningssystem	1486
15.15.5	Övervägt förslag: Ökad samordning mellan myndigheter	1489
15.15.6	Övervägt förslag: Förtydliganden i 6 kap. 35 § miljöbalken	1491
15.15.7	Övervägt förslag: En myndighet ska hantera alla artskyddsfrågor	1492
15.15.8	Övervägt förslag: Förändrade fridlysningsregler enligt generaladvokatens förslag	1495
15.15.9	Övervägt förslag: Kodifiera praxis genom ändring i 2 kap. 7 § miljöbalken	1499
15.15.10	Övervägt förslag: Beslut om föreläggande eller förbud ska vara tidsbestämda	1500
15.15.11	Övervägt förslag: Ersättning ska inte utgå för försiktighetsmått inom certifieringssystem	1501
15.15.12	Övervägt förslag: Ersättning ska utgå redan vid försvårande av pågående markanvändning ...	1503
15.15.13	Övervägt förslag: Förändringar i de processuella reglerna i 31 kap. miljöbalken	1505
15.16	Alternativ som vi inte går vidare med men som bedöms vara intressanta för framtiden:	1508
15.16.1	Övervägt förslag: Fondsystem för ersättning och tidsbegränsade områdesskydd	1508
15.16.2	Övervägt förslag: Förslag på avvägningsregler som rör nationell fridlysning	1511
15.16.3	Övervägt förslag: Krav på obligatorisk skogsbruksplan med naturvärdesbedömning	1512

15.17	Utredningsbehov som uppenbarats under utredningen....	1513
15.17.1	2 kap. 15 § regeringsformen.....	1513
15.17.2	16 kap. 13 § miljöbalken.....	1517
16	Konsekvensbeskrivning, förebygga artskyddsrelaterad brottslighet m.m.	1519
16.1	Det övergripande syftet med utredningens andra uppdrag	1519
16.1.1	Artskyddsbrott kan få konsekvenser enligt Nagoya-protokollet och EU:s ABS-förordning..	1520
16.1.2	Nya regler om djurhälsa är inte inarbetade.....	1520
16.2	Allmänt om förslagens konsekvenser	1521
16.3	Nya förbud i 8 kap. miljöbalken	1521
16.3.1	Uppdrag att utreda utformning av ett förbud mot kommersiella aktiviteter med nationellt fridlysta växter.....	1521
16.4	Nya kriminaliseringar i 29 kap. miljöbalken	1522
16.4.1	Översiktlig problembeskrivning och nollalternativet.....	1523
16.4.2	Uppdelningen av 29 kap. 2 b § miljöbalken.....	1524
16.4.3	Särskilt om att straffansvar införs för brott mot generella föreskrifter	1525
16.4.4	Särskilt om kriminalisering av förbudet att inneha fågelägg.....	1526
16.4.5	Särskilt om förslag rörande nationellt fridlysta djurarter	1536
16.5	Åtgärdsförslag som rör särskild rättsverkan av brott.....	1542
16.5.1	Förslag: Underlätta förverkande av CITES-listade djur och växter	1542
16.5.2	Förslag: Artvärdesförverkande i samband med artskyddsbrott	1543
16.6	Åtgärdsförslag för effektivare genomförande, tillsyn, lagföring och kontroll av befintliga bestämmelser	1545
16.6.1	Förslag: Utökad krav på tillstånd för handel enligt 26 § artskyddsförordningen	1545

16.6.2	Förslag: Tullverket får befogenhet att vid inre gräns kontrollera vissa arter	1550
16.6.3	Förslag: Skogsstyrelsen tar över tillsyn över timmer och produkter tillverkade av CITES-listade träslag.....	1555
16.6.4	Förslag: Inför möjlighet till sekretess för vissa personuppgifter	1556
16.7	Åtgärdsförslag för att tillgängliggöra information och tydliggöra myndigheters ansvar, m.m.....	1557
16.7.1	Översiktlig problembeskrivning och nollalternativet	1558
16.7.2	Förslag: Ansvar för artskydd förtydligas i myndighetsinstruktioner.....	1558
16.7.3	Förslag: Uppdrag om att ansvara för kunskapsförsörjning.....	1559
16.7.4	Förslag: Naturvårdsverket får utökad befogenhet att besluta vid beslag och förverkande av CITES-exemplar	1561
16.7.5	Förslag: Utredningsuppdrag om att förtydliga information om regler för monterade djur	1566
16.7.6	Förslag: Uppdrag om en gemensam handlingsplan för prioriteringar gällande artskyddsbrottslighet	1567
16.7.7	Förslag: Utredningsuppdrag om register för A- och B-listade CITES-djur	1568
16.8	Åtgärdsförslag som rör internationella åtaganden m.m. ..	1569
16.8.1	Förslag: Resurser för internationell samverkan om artskyddsbrottslighet	1569
16.8.2	Förslag: Havs- och vattenmyndigheten blir vetenskaplig CITES-myndighet för vattenlevande arter.....	1571
16.9	Åtgärdsförslag som avser övriga bestämmelser i artskyddsförordningen	1571
16.9.1	Problembeskrivning och nollalternativ	1571
16.9.2	Förslag: 49 § Prövning av djurparker	1572
16.9.3	Förslag: Djurparksdjur får endast säljas till andra djurparker	1572

16.10	Samlade effekter och konsekvenser av utredningens förslag.....	1573
16.10.1	Samlade offentligfinansiella konsekvenser	1573
16.10.2	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.....	1575
16.10.3	Konsekvenser av att regleringen inte kommer till stånd	1578
16.11	Konsekvensbeskrivning övriga förslag gällande ändringar i artskyddsförordningen.....	1578
16.11.1	Förslag: Undantag i 11 § från fridlysningsbestämmelser gäller även åkergröda..	1578
16.11.2	Förslag: 37–39 §§ artskyddsförordningen upphävs och en ny 41 b § införs i jaktförordningen	1579
16.12	Förslag gällande artskyddsbrottslighet som vi inte går vidare med.....	1580
16.12.1	Övervägt förslag: Förbjud innehav av illegala exemplar av CITES-listade växter och djur.....	1580
16.12.2	Övervägt förslag: Möjlighet att förverka exemplar som är listade på CITES-förordningens bilaga A eller B.....	1582
16.12.3	Övervägt förslag: Information till allmänheten .	1585
16.12.4	Övervägt förslag: Koordinera forskning samt insamling av statistik om artskyddsbrottslighet ..	1586
16.12.5	Övervägt förslag: Rutiner för hantering av beslag av levande djur och växter samt artbestämning	1587
16.12.6	Övervägt förslag: Kontroll av CITES-exemplar vid import/export	1588
16.12.7	Övervägt förslag: Finansiellt stöd ges till internationella insatsområden som är särskilt angelägna.....	1590
16.12.8	Övervägt förslag: Registrera beslut om företagsbot för att underlätta myndigheternas tillsyn	1591
16.12.9	Övervägt förslag: Artskyddsbrottsmål ska handläggas av tingsrätt vid mark- och miljödomstol	1593

16.12.10 Övervägt förslag: Artskyddsbrottsmål bör handläggas av miljöåklagare	1594
16.12.11 Övervägt förslag: Ansvar för information om biologisk mångfald i Naturvårdsverkets instruktion	1595
16.12.12 Övervägt förslag: Inför sekretessbestämmelser för vissa artuppgifter.....	1597
16.12.13 Övervägt förslag: Utred CITES-konventionens implementering i särskild ordning.....	1598
16.12.14 Övervägt förslag: Registrering av verksamheter som förökar CITES-djur och -växter	1600
17 Författningskommentar	1603
17.1 Förslaget om lag om ändring i miljöbalken (1998:808)....	1603
17.2 Förslaget om ändring i jaktlag (1987:259)	1647
17.3 Förslaget om ändring i fiskelag (1993:787)	1648
17.4 Förslaget om ändring i lag (2014:1009) om handel med timmer och trävaror.....	1648
17.5 Förslaget om ändring i lag (2000:1225) om straff för smuggling	1648
17.6 Förslaget om ändring i offentlighets- och sekretesslag (2009:400).....	1649
17.7 Förslaget om ändring i lag (1996:701) om Tullverkets befogenhet vid Sveriges inre gräns mot ett annat land inom EU	1649
17.8 Förslaget om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon	1650
17.9 Förslaget om ändring i artskyddsförordningen	1650
17.10 Förslaget om ändring i jaktförordningen (1987:905)	1660
17.11 Förslaget om ändring i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen	1661

17.12 Förslaget om ändring i förordningen (1994:1830) om införsel av levande djur m.m.....	1661
17.13 Förslaget om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd.....	1662
17.14 Förslaget om ändring i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd.....	1663
17.15 Förslaget om ändring i miljöbedömningsförordningen (2017:966)	1663
17.16 Förslaget om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13)	1665
17.17 Förslaget om ändring i förordning (2007:667) om allvarliga miljöskador	1666
17.18 Förslaget om ändring i förordning (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk	1666
17.19 Förslaget om ändring i förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen	1666
17.20 Förslaget om ändring i förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.....	1666
17.21 Förslaget om förordning om värden för fridlysta djur och växter	1667

Särskilda yttranden 1669

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2020:58.....	1691
Bilaga 2	Lagar, förordningar och föreskrifter om artskydd i Sverige – historik.....	1709

10 Förslag kunskapskrav och utredningsansvar

10.1 Utredningens direktiv

Enligt utredningsdirektiven ska vi analysera och klarlägga statens respektive verksamhetsutövarens inklusive fastighetsägarens utredningsansvar när det gäller frågor om artskydd, och då särskilt klargöra statens ansvar att tillhandahålla nödvändigt underlag i frågor om artskydd.

10.2 Kunskapskravet i 2 kap. miljöbalken gäller alla

Utredningens bedömning: Miljöbalkens 2 kap., inklusive kunskapskravet och beviskravet, gäller alla i den mån en åtgärd inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet. Hur kraven ska tillgodoses i olika verksamheter utvecklas lämpligen i olika vägledningar.

Utredningens uppgift är att analysera och klarlägga statens respektive verksamhetsutövarens, inklusive fastighetsägarens utredningsansvar i frågor om artskydd.

I denna del lägger vi således inte ett förslag om förändring utan vi redogör endast för vad som redan i dag följer av lagstiftningen. Vår bedömning utgör endast ett sådant klarläggande som vi ska göra enligt utredningsdirektiven och innebär således inte någon förändring av rättsläget. Under arbetets gång har dock ett antal förslag lyfts om hur och på vilket sätt miljöbalkens utredningsansvar skulle kunna anpassas, framför allt när det handlar om verksamheter eller åtgärder inom de areella näringarna och när verksamhetsutövaren (eller den som vidtar en åtgärd) är en enskild.

Utredningens överväganden har resulterat i att vi ser ett behov av att förtydliga det som redan i dag gäller enligt 2 kap. miljöbalken. Vi ser emellertid inte något skäl att föreslå ändringar i miljöbalken. Det finns redan i dag utrymme att differentiera kunskapskravet inom ramen för miljöbalkens bestämmelser.

10.2.1 Alla typer av åtgärder omfattas av utredningsansvaret

Vår utgångspunkt i detta är uttalandena i miljöbalkspropositionen, som innebär att reglerna i 2 kap. miljöbalken är bindande för var och en, oavsett om det handlar om sådant som man gör i det dagliga livet eller inom ramen för en näringsverksamhet.¹

Det framgår vidare av miljöbalkspropositionen att alla typer av åtgärder som kan få betydelse för de intressen balken avser att skydda omfattas av utredningsansvaret, och att det i vissa fall inte är endast själva åtgärden eller verksamheten som kan få konsekvenser för människors hälsa och miljön, utan också en anläggning i sig. I propositionen exemplifieras det med att en väg, oavsett trafiken på den, kan ha betydelse för till exempel landskapsbilden, tillgängligheten till naturen eller vissa arters livsmiljö. Det är tydligt att reglerna gäller för alla, oavsett om någon myndighet har föreskrivit särskilda krav eller inte. Det som faller utanför bestämmelsernas tillämpningsområde är åtgärder som är av försumbar betydelse i det enskilda fallet.

Vad gäller åtgärder eller verksamheter inom de areella näringarna omfattas alltså även dessa av miljöbalken, ofta parallellt med annan lagstiftning.² Detta tydliggörs till exempel i de gemensamma riktlinjerna för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket som Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har tagit fram.³ Miljöbalken gäller alltså *parallellt med* skogsvårdslagen.

Frågan är hur 2 kap. miljöbalken ska förhålla sig till 30 § skogsvårdslagen med tillhörande föreskrifter. Det finns nämligen propositionsuttalanden som tyder på att 30 § skogsvårdslagen ska ses som *lex specialis* i förhållande till 2 kap. miljöbalken. *Lex specialis* är en allmän lagvalsprincip som innebär att detaljerade föreskrifter går före allmänna.

¹ Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. s. 210 ff.

² 1 kap. 3 § miljöbalken.

³ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen (2016) *Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket* 21 juni 2016 Version 1.1 2016-07-05.

Av propositionen⁴ som behandlar följdlagstiftning till miljöbalken m.m. framgår att miljöbalkens målparagraf, allmänna hänsynsregler och miljökvalitetsnormer utfärdade med stöd av miljöbalken är tillämpliga på skogsmark och skogsbruk, det vill säga inom skogsvårdslagens tillämpningsområde.⁵ Därav följer, enligt propositionen, att föreskrifter som meddelas med stöd av skogsvårdslagen ska vara förenliga med de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken och att de ska främja uppfyllandet av miljöbalkens mål, sådant som detta kommer till uttryck i 1 kap. 1 § miljöbalken. Regeringen påpekar vidare att i den mån en fråga får anses vara olämpligt reglerad i skogsvårdsförordningen eller Skogsstyrelsens föreskrifter ska reglerna naturligtvis ändras samt att föreskrifterna givetvis ska medverka till att miljömålet för skogsbruket uppnås. Vid utfärdandet av nya eller ändrade föreskrifter ska dessutom beaktas hur frågan behandlas i miljöbalken.

Det finns dock situationer där skogsvårdslagen eller skogsvårdsförordningen eller annan föreskrift inte ändrats på så sätt. Det kan då inträffa att två bestämmelser är tillämpliga på samma fråga men leder till olika resultat. Bestämmelserna är alltså oförenliga. En bedömning då måste göras av vilken bestämmelse som ska tillämpas. Det är i sådana situationer som frågan om *lex specialis* aktualiseras.⁶ Lagvalsregeln säger då att en mer detaljerad föreskrift ska gå före en allmän föreskrift. Enligt propositionen innebär principen, i förevarande fall, att de detaljerade föreskrifterna om miljöhänsyn i skogsvårdsförfattningarna ska tillämpas före miljöbalkens allmänna hänsynsregler.⁷ Innebörden blir att en tillsynsmyndighet inte, med stöd av miljöbalkens allmänna hänsynsregler, får meddela förelägganden om bredden på skyddszoner med träd och buskar som lämnas kvar mot vattendrag, eftersom bestämmelser om sådana skyddszoner finns i Skogsstyrelsens föreskrifter. Vidare innebär, enligt propositionen, lagvalsprövningen att miljöbalkens hänsynsregler endast kan läggas till grund för ingripanden om en fråga om miljöhänsyn är oreglerad i skogsvårdsförfattningarna. Miljöbalkens hänsynsregel om försiktighetsmått (2 kap. 3 §) blir således tillämplig i de frågor som inte är särskilt reglerade i skogsvårdsförfattningarna. Detsamma gäller i princip lokaliseringsregeln (2 kap. 6 §). Ifråga om denna regel finns det dock naturliga begränsningar i samband med skogsbruk. Möjligheten

⁴ Prop. 1997/98:90. *Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.*

⁵ Prop. 1997/98:90. *Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.* s. 240 f.

⁶ Prop. 1997/98:90. *Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.* s. 241.

⁷ *Ibid.*

till alternativ lokalisering är naturligtvis av betydelse vid bedömningen av om en plats kan godtas.⁸ Andra hänsynsregler i miljöbalken kommer, enligt propositionen, att gälla så gott som utan inskränkning, eftersom inga eller endast få föreskrifter på området finns i skogsvårdsförfattningarna. Enligt propositionen gäller detta till exempel kravet på kunskap och produktvalsprincipen. Av propositionen följer vidare att någon begränsning av möjligheten att ställa krav inte bör gälla i fråga om föreläggande och förbud i samband med anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.⁹ Även vid en tillämpning av principen om *lex specialis* är således, enligt propositionen, bestämmelsen om kravet på kunskap tillämplig.

Om tillämpligheten av hänsynsreglerna i övrigt kan följande noteras. När det kommer till det synsätt som etablerats i Mark- och miljööverdomstolens praxis, att artskyddsreglerna ska ses som en precisering av allmän hänsyn, bör även 4 § skogsvårdslagen noteras. Av bestämmelsen följer att bestämmelser i skogsvårdslagen eller dess föreskrifter inte ska tillämpas i den mån det vad där sägs strider mot föreskrifter som har meddelats med stöd 8 kap. miljöbalken. Det innebär att de allmänna hänsynsreglerna har preciserats på ett sätt som möjligen skulle innebära att de är än mer precisa (eftersom de utgår från arternas artspecifika behov) än de generella hänsynsreglerna i skogsvårdslagstiftningen. Framför allt innebär det att det finns en lagvalsregel i skogsvårdslagen som uttrycker att det är skogsvårdslagen som inte ska tillämpas om resultaten av bestämmelsernas tillämpning är oförenliga.

Det innebär att reglerna i 2 kap. miljöbalken omfattar såväl miljöfarliga verksamheter som vattenverksamheter, liksom allt annat som kan få betydelse för de intressen som miljöbalken avser att skydda. Att 2 kap. miljöbalken är tillämplig bör innebära att även 2 kap. 7 § miljöbalken ska tillämpas, såväl ifråga om kunskapskravet som i övrigt, när artskyddsbestämmelserna tillämpas. Vad tillämpningen av 2 kap. 7 § miljöbalken kan leda till, när det är fråga om de fridlysningsregler som följer av naturvårdsdirektiven, är emellertid en annan fråga.¹⁰ Vi återkommer till den frågan i samband med förslagen om fridlysningsregler. Miljöbalkens hänsynsregler ska alltså tillämpas fullt ut även

⁸ *Ibid.* med hänvisning till prop. 1997/98:45, del 1, s. 219.

⁹ Prop. 1997/98:90. *Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.* s. 242.

¹⁰ Se t.ex. Darpö och Lindahl (2015). Vindkraft, fåglar och brister i höjden. Om artskyddet vid prövningen av vindkraftverk – analys, del II. *JP Miljönet* den 8 oktober 2015.

ifråga om areella näringar, åtminstone såvitt avser bestämmelserna om artskydd.

10.2.2 Innebörden av bevisbörderegeln: 2 kap. 1 § miljöbalken

Av 2 kap. 1 § miljöbalken följer att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd är skyldiga att visa att de förpliktelser som följer av 2 kap. iakttas. Det gäller ifråga om tillåtlighetsprövning, tillståndsprövning, vid godkännande och dispens, villkor som inte avser ersättning samt vid tillsyn enligt miljöbalken. Detta gäller även den som har bedrivit verksamhet som kan antas ha orsakat skada eller olägenhet för miljön.

Första stycket ger uttryck för en princip som delvis framträtt redan innan miljöbalken: den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska visa att hänsynsreglerna enligt kapitlet iakttas.¹¹ Det anses naturligt att den utövar en verksamhet är den som bäst kan klargöra hur denna bedrivits eller ska bedrivas och därför också får komma med utredning i frågan, om det blir diskussion om huruvida verksamheten ska tillåtas. Bevisbördan är generell, både när det gäller verksamhetens tillåtlighet och vid tillsyn av verksamheter, oavsett om de behöver tillståndsprövas eller inte. Bevisregeln gäller samtliga skyldigheter enligt andra kapitlet.¹²

10.2.3 Vilken kunskap krävs enligt 2 kap. 2 § miljöbalken

Av miljöbalkspropositionen framgår att en hänvisning i balken till skyddet för människors hälsa och miljön innebär att 1 kap. 1 § miljöbalken ska beaktas i alla de delar som är relevanta i sammanhanget.¹³ En sådan hänvisning finns i 2 kap. 2 § miljöbalken i och med att bestämmelsen anger att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön. Bestämmelsen syftar på den kunskap som behövs vid den praktiska tillämpningen av balken.¹⁴ För att avgöra hur mycket kunskap som behövs finns det alltså

¹¹ Bengtsson et al. *Miljöbalken* (JUNO, NJ, version 19), kommentaren till 2 kap. 1 §.

¹² Bengtsson et al. *Miljöbalken* (JUNO, NJ, version 19), kommentaren till 2 kap. 1 §.

¹³ Prop. 1997/98:45. *Miljöbalken*. Del 2 s. 7.

¹⁴ Kruse (JUNO, Karnov), kommentaren till 2 kap. 2 § miljöbalken, not 22.

skäl att se till 1 kap. 1 § miljöbalken i alla relevanta delar. Det uttrycks också tydligt i propositionen att med risker för hälsa och miljö avses i bestämmelsen, liksom i balken i övrigt, risker beträffande allt som omfattas av miljöbalkens mål.¹⁵ Bevarande av biologisk mångfald och resurshushållning är, enligt propositionen, utan tveivel av betydelse för skyddet av miljön.¹⁶

Regeringen framhåller i förarbetena till miljöbalken att det alltid är den eventuella *effekten* av en verksamhet eller åtgärd, och inte vem som vidtar åtgärden eller utövar verksamheten som ska vara avgörande för vilken kunskap som behövs.¹⁷ Var och en som bedriver eller avser bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska skaffa sig den kunskap som behövs om åtgärdens effekter på den omgivande miljön.

Bestämmelsen i 2 kap. 2 § stadgar att nödvändig kunskap måste föreligga redan innan verksamheten påbörjas eller åtgärden vidtas. Den innebär alltså ett krav på adekvat planering och förberedelse av den som tänker vidta en åtgärd. Kravet innebär vidare en skyldighet för verksamhetsutövaren att fortlöpande hålla sig informerad om verksamheten eller åtgärden och dess inverkan på människors hälsa och miljön.¹⁸

Enligt regeringen understryker kunskapsregeln vikten av att i förväg överväga konsekvenserna för miljön av ett visst handlande. Den menar att ett framgångsrikt miljöarbete förutsätter att var och en av oss tar ansvar för miljön och att sådant ansvar i sin tur förutsätter kunskap om miljön och hur vi påverkar den.¹⁹ Det räcker alltså inte att en verksamhetsutövare vet och förstår vad denne avser göra; hen måste också kunna redogöra för miljökonsekvenserna av sitt handlande, i det här fallet hur en åtgärd/verksamhet påverkar fridlysta, rödlistade eller regionalt prioriterade arter.

Erforderlig kunskap vad gäller artskyddet omfattar därmed hur de arter som förekommer i området påverkas av verksamheten eller åtgärden samt vilka försiktighetsmått som krävs för att minimera den negativa påverkan på människors hälsa och miljön. Det är den som planerar en verksamhet eller att vidta en åtgärd som bäst vet vad den avser göra. Då är det också denne som måste fundera över hur omgivningen kommer att påverkas av den åtgärden. Man kan emellertid

¹⁵ Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 1 s. 211.

¹⁶ Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 2 s. 7 f.

¹⁷ Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 1 s. 211.

¹⁸ Kruse (JUNO, Karnov), kommentaren till 2 kap. 2 § miljöbalken, not 22.

¹⁹ Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 1 s. 212.

anta att beviskravet kan variera i olika sammanhang; exempelvis när miljöriskerna är mycket påtagliga kan det fordras en fullständig utredning om vidtagna eller avsedda försiktighetsmått, medan man i mindre allvarliga fall kan nöja sig med en viss sannolikhet för detta.²⁰

De flesta verksamheter inom areella näringar kräver någon form av planering som utgår från platsens geografi och fysiska miljö. Det är också rimligt att anta att en verksamhetsutövare eller markägare har en sådan planering och därmed överblick över områdets förutsättningar. Med ledning av vilken naturtyp som finns i ett område, kombinerat med uppgifter om markens brukningshistorik eller hävd, förekomst av strukturer som död ved, bergbranter, raviner eller liknande i skogsmark, är det möjligt att dra i varje fall preliminära slutsatser om vilka arter som är sannolika att finna inom området.

I odlingslandskapet förutsätter inkomststöd och ersättningar enligt EU:s gemensamma jordbrukspolitik att brukade marker kartteras efter typ av mark och skötsel, så kallade block. En markägare är skyldig att kontrollera att informationen om blocken är korrekt, och att den uppdateras löpande när det sker förändringar i det brukade landskapet. Strukturer som är av betydelse för biologisk mångfald i odlingslandskapet, exempelvis diken eller stenmurar, kan ibland ingå i blocken, men kan också utgöra så kallade tvärvillkorselement, som också ska kartläggas. Sammantaget innebär detta att det bör finnas tillgång till tydligt underlag gällande marker och strukturer som kan vara av betydelse för biologisk mångfald i odlingslandskapet.

Enligt kraven i de skogliga certifieringarna ska det finnas skogsbruksplaner (PEFC) eller skötselplaner (FSC) som underlag för alla skogliga åtgärder som omfattas av certifieringen. Därmed ska alla certifierade markägare och verksamhetsutövare ha tillgång till ett skogligt planeringsunderlag som kan utgöra underlag för bedömning av åtgärders påverkan på fridlysta, hotade eller regionalt prioriterade arter. Eftersom all planering av åtgärder i skogen baseras på bestånd bör sådana underlag finnas även hos icke certifierade markägare. Det finns heller inte något som hindrar att verksamhetsutövare och markägare, utöver befintliga underlag, hämtar kompletterande information från myndigheter. För både odlingslandskapet och skogen finns det generella råd och målbilder framtagna för olika naturtyper och deras betydelse för arter och biologisk mångfald. Denna kunskap

²⁰ Bengtsson et al. Miljöbalken (JUNO, NJ, version 19), kommentaren till 2 kap. 1 §. Se även prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 1 s. 210.

kan tillämpas direkt av markägare och verksamhetsutövare utifrån den dokumentation som finns om deras markinnehav. De livsmiljöunderlag som utredningen föreslår ska givetvis utgöra ytterligare ett underlag för bedömning av vilken påverkan en planerad åtgärd kan medföra för artskyddet.

Eftersom artskyddet utgår från artens behov måste ett kunskapsunderlag också omfatta information om när, vid vilken tid, fridlysta, hotade eller regionalt prioriterade arter kan befinna sig inom verksamhetens/åtgärdens påverkansområde. Den aktuella arten kanske endast finns på platsen under en viss period under en planeringsprocess som sträcker sig över många år. Sådan kunskap är viktig eftersom det då kan vara möjligt att bedriva verksamheten/vidta åtgärden utan att berörda arter påverkas.

Information om specifika arter och deras ekologi finns bland annat i Artfakta hos SLU Artdatabanken, samt i de åtgärdsprogram som har tagits fram för cirka 200 hotade arter och vissa naturmiljöer.

Sammantaget bedömer utredningen att flertalet markägare/verksamhetsutövare redan i dag bör ha tillgång till information som kan ge en preliminär bild av var fridlysta, hotade eller regionalt prioriterade arter kan förekomma. Med utgångspunkt från denna kunskap ska markägaren/verksamhetsutövaren söka kompletterande information som specifika artförekomster och delge denna information till myndigheter i samband med en anmälan eller tillståndsansökan.

10.2.4 Särskilt om kunskap i skogen

Redan i samband med avregleringen av skogsbruket 1993 betonades vikten av ökad kunskap hos skogsägare och andra aktörer. I propositionen underströks också att varje skogsägare bör ha en åtgärdsplan för sin fastighet.²¹ Även om det poängterades att också myndigheter behöver ha tillgång till relevant data om naturvärden för att kunna tillämpa befintliga styrmedel, ansågs det i första hand vara ett ansvar för varje skogsägare att skaffa sig tillräcklig kunskap för att kunna möta den nya skogspolitiken och det skärpta miljömålet.

Behovet av kunskapsuppbyggande noterades i samband med konstaterandet av en utveckling mot att allt fler skogsägare saknar en naturlig förankring i lantbruket, då skogsfastigheter i ökad utsträck-

²¹ Prop. 1992/93:226. *Om en ny skogspolitik*. s. 37–38.

ning förvärvas i kapitalplaceringssyfte eller genom arv. Utan ökade kunskaper hos skogsägarna bedömdes det inte som möjligt att nå de föreslagna målen.²²

10.2.5 Särskilt om kunskap i odlingslandskapet

Grundläggande bestämmelser om hänsyn till natur- och kulturvärden i jordbruket finns i 2 kap. miljöbalken, förordningen om miljöhänsyn i jordbruket²³ samt i Jordbruksverkets föreskrifter²⁴. Enligt föreskrifterna får brukningsvägar, åkerrenar och hägnadsrester inte skadas, ändras eller tas bort, inte heller träd och buskar som är präglade av jordbruksmarkens skötsel eller som är viktiga för den biologiska mångfalden. Vidare får nyodling eller kultivering i betesmark inte ske om natur- eller kulturvärden kan skadas av åtgärden, inte heller får material i form av sten eller massor placeras på betesmark. Ett antal olika biotoper och strukturer i odlingslandskapet omfattas också av generellt biotopskydd enligt 7 kap. 11 § miljöbalken, vilka framgår av förordningen om områdesskydd²⁵.

Sammantaget innebär dessa bestämmelser att en markägare, för att kunna följa gällande regler och för att uppfylla kraven enligt jordbruksstöden, redan bör ha god kännedom om var dessa strukturer och miljöer förekommer i odlingslandskapet.

Preliminära bedömningar av var fridlysta, hotade eller regionalt prioriterade arter kan förekomma i odlingslandskapet bör till stor del kunna göras utifrån befintligt kunskapsunderlag. Det finns dock arter vars förekomst inte är så lätt förutsägbara. Det kan exempelvis gälla vilka miljöer som är nödvändiga för insekter och vilda pollinatörer under olika skeden av deras livscykel, men också var fåglar kan tänkas häcka i odlade grödor eller vall. Här krävs mer specialiserade bedömningar där rådgivning har stor betydelse, exempelvis art- och naturtypsinformation som Jordbruksverket har tagit fram, men också artfynd och annan kunskap som finns hos myndigheter eller ideella organisationer.

²² Prop. 1992/93:226. *Om en ny skogspolitik*, s. 39 och 82.

²³ Förordning (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket.

²⁴ Statens jordbruksverks föreskrifter om hänsyn till natur- och kulturvärden i jordbruket (SJVFS 2020:2).

²⁵ Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

10.2.6 Vem som ska ha kunskapen

Kunskapskravet i 2 kap. miljöbalken träffar alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd. Det är alltså verksamhetsutövaren eller den som avser vidta en åtgärd som har ansvaret för att skaffa sig kunskap.

Det framhålls av Skogsutredningen att det är vanligt förekommande, särskilt bland mindre skogsägare, att rätten att avverka överlåts till en annan aktör, vanligtvis ett skogsbolag eller en skogsägarförening. Skogsutredningen resonerar kring vem som då ska anses som verksamhetsutövare huvudsakligen enligt följande.²⁶

Avverkningsrätten är en nyttjanderätt enligt 7 kap. 3 § jordabalken. Den innebär att skogsägaren är skyldig att hålla träden reserverade för skogsbolagets (nyttjanderättsinnehavarens) räkning under den tid som anges i kontraktet, dock längst fem år (7 kap. 5 § jordabalken). Sådana nyttjanderätter tillåter avverkning utan markägarens medgivande (NJA 2009 s. 570) och överlåtelse är sakrättsligt skyddade redan genom avtalet (NJA 1979 s. 451). Så länge ett träd inte har avverkats utgör det tillbehör till fast egendom, se 2 kap. 1 § jordabalken. Ett träd som huggs ned får därigenom karaktären av lös egendom. Skogsbolagen köper således en nyttjanderätt till att avverka träd. Äganderätten till träden övergår först när träden avverkats och därmed blir lös egendom.

Som nämnts ovan åligger kunskapskravet i miljöbalken verksamhetsutövaren. En verksamhetsutövare är den som har de faktiska och rättsliga möjligheterna att vidta åtgärder mot störningar och olägenheter. Vad gäller det offentlighetsrättsliga kravet på kunskap i miljöbalken utgör det ett krav som ska vara uppfyllt innan en åtgärd vidtas.

Markägaren är den som har det författningsreglerade kravet att lämna in en avverkningsanmälan. Det innebär att den hänsynsredovisning som ska göras enligt skogsvårdslagen åligger markägaren. Markägaren äger fortfarande marken och de träd som avverkningsanmälan omfattar. Det gäller även om markägaren genom avtal överlåtit ansvaret att lämna in en avverkningsanmälan genom ett ombud eller ingått avtal om avverkningsrätt. Som Skogsutredningen har redogjort för är den hänsyn som anges i anmälan inte bindande för markägaren. Hur avverkningsutförelsen utförs och vilken hänsyn som tas i praktiken bör därför i många fall vara helt beroende av kunskaperna hos den som utför avverkningsutförelsen och efterföljande förnyingsåtgärder, som markberedning och plantering.

I det läge när avverkningsutförelsen faktiskt utförs kan det hävdas att markägaren förlorat den faktiska och rättsliga rådgivningen över själva avverkningsutförelsen av träden och därmed inte bör ses som verksamhetsutövare. Mark- och miljööverdomstolen har i ett flertal avgörande anfört att vem som

²⁶ SOU 2020:73. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*. s. 776 ff. Resten av detta avsnitt är hämtat från skogsutredningens betänkande. För referenser se skogsutredningens betänkande.

är verksamhetsutövare ofta måste avgöras utifrån förhållanden i det enskilda fallet. Domstolen har i ett avgörande (MÖD 2010:23) bedömt att verksamhetsutövaransvaret ålegat den som har varit ansvarig att anmäla en viss verksamhet till tillsynsmyndigheten trots att uppdraget att utföra verksamheten till viss del överlämnats på uppdrag till annan aktör. Domstolen la i detta fall viss vikt vid att uppdragstagaren var utbytbar.

I ett annat avgörande (MÖD 2005:64) har Mark- och miljööverdomstolen ansett att ett bolag var verksamhetsutövare då bolaget enligt avtal på uppdrag ställt i ordning en plats och ansvarade för underhåll samt för att erforderliga lov och tillstånd fanns för den verksamhet som bedrevs på platsen. Dessa uttalanden har dock gjorts i andra avseende än just kunskapskravet. Någon omfattande praxis på detta område i fråga om skogsbruk har Skogsutredningen inte kunnat hitta. Mark- och miljööverdomstolen har i ett avgörande (Mark- och miljööverdomstolens dom 2016-06-16 i mål nr M 425-16) prövat om ett bolag som förvärvat en avverkningsrätt av en fastighetsägare och som därefter på beställning från fastighetsägaren planterat granplantor kunde anses utgöra verksamhetsutövare enligt miljöbalken. Länsstyrelsen hade förelagt bolaget att ta bort de granplantor som planterats då planteringen hade utförts i ett naturreservat i strid med reservatsföreskrifter. Mark- och miljööverdomstolen bedömde att bolaget inte kunde anses utgöra en verksamhetsutövare. Avgränsningen av området hade inför avverkningen utförts av fastighetsägaren, dennes konsult och representanter från grannmarkens ägare. Uppdraget till bolaget gällde således en av beställaren redan utpekad plats. Enligt domstolen kunde därför bolaget inte anses ha något bestämmande inflytande över var planteringen skulle ske. Bolaget hade agerat på fastighetsägarens uppdrag i enlighet med uppdraget. Såsom uppdraget var utformat hade bolaget inte heller haft någon anledning att själv utreda eller ifrågasätta fastighetsgränserna och avgränsningen av planteringsområdet.

Markägaren har alltid den faktiska och rättsliga möjligheten att innan en avverkning utförs påverka hur den ska utföras. Utgången i nyss nämnda avgörande talar således för att en markägare som avser att avverka skog på sin fastighet som huvudregel bör kunna anses utgöra verksamhetsutövare enligt miljöbalken. I vilken utsträckning en markägare i praktiken har möjlighet att påverka beror i stor utsträckning på markägarens egen kompetens i att bedöma åtgärdens påverkan på naturvärden. Det kan krävas en särskild kompetens för att kunna bedöma om ett område har särskild betydelse för biologisk mångfald eller inte. Det kan inte heller uteslutas att det i vissa fall kan finnas flera aktörer som utför delar av en skogsbruksåtgärd och som i dessa delar kan anses utgöra verksamhetsutövare i miljöbalkens mening.

Skogsutredningen har inte kunnat hitta några avgöranden som behandlar hur en sådan situation ska hanteras i fråga om skogsbruksåtgärder. I två hovrättsavgöranden (RH 2013:43 och RH 2007:8) har domstolarna prövat vem som i straffrättsligt hänseende kan hållas ansvarigt för underlåtelse att lämna in en avverkningsanmälan innan avverkning. Skyldigheten regleras i skogsvårdslagen och den åligger uttryckligen markägaren. Skogsutredningen bedömer därför inte att utgången i dessa avgöranden har någon avgörande betydelse vid bedömning av begreppet verksamhetsutövare enligt miljöbalken.

Artskyddsutredningen instämmer i den analys som gjorts av Skogsutredningen beträffande att det är markägaren som är verksamhetsutövare, oaktat om markägaren anlitar någon annan för att utföra själva arbetet i skogen. Detsamma bör gälla inom jordbruket, exempelvis om lantbrukare anlitar maskinstationer för åtgärder som att plöja, så, skörda eller rensa diken.

10.2.7 Vilken information behövs?

Information på olika nivåer behövs för att en verksamhetsutövare ska kunna uppfylla kunskapskraven. Ansvaret för att ta fram informationen kan översiktligt sammanfattas på följande sätt:

Tabell 10.1 Information som behövs för att uppfylla kunskapskravet i miljöbalken

Ansvar för att ta fram och tillgängliggöra sådan information

Typ av information	Exempel	Ansvar
Regelverk	Lagar, förordningar, föreskrifter	Stat och myndigheter
Fakta om arter och livsmiljöer	Ekosystemtjänster, landskapsperspektiv, systematiska inventeringar, basfakta om arter: ekologi, utbredning, namn och släktskap samt kännetecken	Stat och myndigheter, universitet, högskolor och forskningsinstitutioner
Vägledning	Rådgivning, riktlinjer, beskrivning av faktorer som kan gynna respektive skada arter och livsmiljöer eller andra faktorer i naturlandskapet	Stat och myndigheter
Statusbedömning av arter och livsmiljöer	Miljöövervakning, rödlistan, rapportering enligt EU-direktiv: fågel-, livsmiljö-, vatten- och havsdirektiven	Stat och myndigheter
Naturgeografisk information om specifika platser	Förekomst av naturtyper, arter, strukturer och ekologiska funktioner, landskapsinformation	Markägare, verksamhetsutövare, ideella organisationer, allmänheten, stat och myndigheter på ett övergripande plan, universitet, högskolor och forskningsinstitutioner
Information om hur en planerad verksamhet kan påverka naturmiljön på en specifik plats		Markägare, verksamhetsutövare

Sammantaget betyder ovanstående att markägare och verksamhetsutövare inte har ansvar för att ta fram övergripande information om arters ekologi eller funktioner i landskapet. Däremot har dessa aktörer ansvar för att ta fram den naturgeografiska information, i vid bemärkelse, som behövs för att konsekvenserna av en verksamhet eller åtgärd ska kunna bedömas utifrån den övergripande information som staten och olika myndigheter tillhandahåller. Saknas grundläggande information faller även det på den som vill vidta en åtgärd eller påbörja en verksamhet att ta fram denna. Det ankommer också på verksamhetsutövaren eller markägaren att känna till regelverket och ha tillräcklig kunskap om ett geografiskt område för att kunna bedöma om en planerad åtgärd kan komma att påverka naturmiljön på ett sådant sätt att det behövs en anmälan eller prövning enligt miljöbalken.

Utredningen konstaterar alltså att staten har ett övergripande ansvar för att ta fram kunskap om natur och biologisk mångfald, samt att samordna och tillgängliggöra denna kunskap, så länge en markägare eller verksamhetsutövare inte gör anspråk på att utföra någon åtgärd som riskerar att påverka naturen. Ansvaret att ta fram kunskap faller på markägaren eller verksamhetsutövaren först då denne avser att bedriva verksamhet eller vidta en åtgärd som kan komma att påverka naturmiljön.

10.2.8 Kunskapskrav utgår från effekten och ska vara rimliga

Regeringen framhåller i miljöbalkspropositionen att det rimligen måste variera med verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning hur långt skyldigheten att skaffa kunskap bör sträcka sig.²⁷ Enligt propositionen beror kraven som kan ställas bland annat på verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning. Vid bedömningen av vilken kunskap som kan anses motiverad att inhämta måste beaktas graden av sannolikhet för att en verksamhet eller åtgärd ska få konsekvenser för miljöbalkens mål. Det är dock alltid den eventuella effekten av en verksamhet eller åtgärd, och inte vem som vidtar åtgärden eller utövar verksamheten som ska vara avgörande för vilken kunskap som behövs.

²⁷ Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 1 s. 211.

I det dagliga livet begränsar sig kraven för gemene man till att skaffa sig sådan information som förmedlas genom produktinformation och liknande lättillgänglig information på varor eller förpackningar. För yrkesmässig verksamhet kan det däremot ställas krav på att skaffa kunskap inom och utom landet och att, om tidigare erfarenhet saknas, göra egna undersökningar.²⁸

Därtill omfattas kunskapskravet av rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken. En utgångspunkt för bedömningen är att de krav ska ställas som behövs för att miljöbalkens mål ska uppnås. En central del av tillämpningen av denna bestämmelse är sedan att bedöma proportionerna mellan nyttan av det man gör och kostnaderna för att göra det. Detta innebär att det är förhållandena i det enskilda fallet som avgör vilka krav som kan ställas. Vad som bedöms vara orimligt stora kostnader i ett fall kan betraktas som skäliga krav i ett annat, beroende på hur behoven av det aktuella försiktighetsmättet värderas i de olika fallen.

Vad gäller vikten att förebygga eller begränsa miljöpåverkan har olägenhetens karaktär, såsom farlighet och omfattning, betydelse. Även graden av känslighet i det område där påverkan sker och graden av känslighet hos dem som utsätts för störning ska beaktas.²⁹ Kunskapskravet kan på så sätt sägas vara differentierat beroende på

- risken för störning från aktuell verksamhet/åtgärd,
- hur stor effekten riskerar bli beroende på störningens art,
- hur stor effekten riskerar bli beroende på vilka arter som riskerar att drabbas.

Det finns utrymme för att ställa högre krav på enskilda vid yrkesmässig verksamhet.

10.2.9 Olika sätt att ta fram kunskapen

Det är alltså verksamhetsutövaren eller den som ska vidta en åtgärd som ska presentera ett underlag som innebär att åtgärdens/verksamhetens påverkan på miljön kan bedömas och i möjligaste mån motverkas. Frågan är då hur verksamhetsutövaren skaffar sig denna kunskap.

²⁸ Kruse (JUNO, Karnov), kommentaren till 2 kap. 2 § miljöbalken, not 22.

²⁹ Kruse (JUNO, Karnov), kommentaren till 2 kap. 7 § miljöbalken, not 53.

Det finns mycket information om biologisk mångfald i Sverige, men informationen kan vara spridd mellan olika myndigheter och aktörer. Det kan därmed vara svårt att få överblick över den information som finns, och som inte alltid är så lätt att tolka.

Naturinventeringar utförs av många olika aktörer: projektörer, konsulter, branschföretag inom skogsnäringen, kommuner, länsstyrelser, centrala myndigheter, ideella organisationer, privatpersoner, grund- och högskolor mer mera. Eftersom metoderna kan skilja sig mycket åt kan det vara svårt att jämföra resultaten och underlagen är inte alltid kvalitetssäkrade. Det finns en nationell standard för hur en naturvärdesinventering avseende biologisk mångfald ska genomföras.³⁰ Syftet med standarden är i första hand att ensa metoder för framtagande av underlag inför exploatering och fysisk planering, men metoden kan även användas i andra sammanhang som exempelvis naturvårdsplanering. Denna metod kan vara användbar som utgångspunkt för inventering och bedömning av naturvärden i ett större perspektiv, till exempel på landskapsnivå eller för det totala markinnehavet hos en större markägare. Viktigt är dock att utgå från vilken kunskap som behövs i det enskilda fallet då inventeringar enligt SIS inte alltid kan hantera detta.

Naturinventeringar utförs också av olika konsultföretag, både större aktörer och mer specialiserade företag. Skogsstyrelsen utför naturvärdesinventeringar som betaltjänst om en markägare önskar det. Även Sveaskog med flera större aktörer inom skogsbruket har tagit fram rutiner för naturvärdesbedömningar. Det kan också finnas andra metoder som används inom en bransch, exempelvis har Vattenfall tagit fram en metod för bland annat fågelinventeringar i samband med vindkraftsetablering.

10.2.10 Skogsutredningens bedömning och förslag

Utredningen konstaterar att Skogsutredningen, som lämnade sitt betänkande³¹ den 30 november 2020, har gjort en noggrann genomgång av kunskapskravet enligt skogsvårdslagen och miljöbalken. Artskyddsutredningen instämmer i den bedömning som Skogsutredningen har gjort av ansvarsfördelningen mellan stat och verksamhetsutövare lik-

³⁰ SIS (Swedish Standards Institute). *Svensk standard SS 199000:2014: Naturvärdesinventering avseende biologisk mångfald (NVI) – Genomförande, naturvärdesbedömning och redovisning.*

³¹ SOU 2020:73. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen.*

som att kunskapskravet gäller även för åtgärder inom pågående markanvändning. Skogsutredningens bedömning lyder enligt följande.

Skogsägare har ett ansvar för kunskap både enligt skogsvårdslagen och miljöbalken. Det är i många fall svårt att skilja på när respektive lags kunskapskrav ska tillämpas av myndigheter. Det finns behov av att förtydliga vilket krav på kunskap som finns för markägaren.³²

Skogsutredningens slutsats innebär att reglerna i miljöbalken riktar sig till den som är verksamhetsutövare och därmed till den som är ansvarig för att vidta åtgärder för att hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Artskyddsutredningen instämmer i slutsatsen att det är viktigt att tydliggöra att den som vidtar en åtgärd eller bedriver en verksamhet har ett ansvar, enligt 2 kap. miljöbalken, att ha eller skaffa sig tillräcklig kunskap.

10.2.11 Sammanfattande slutsats

Det är verksamhetsutövarens eller den som vidtar en åtgärds ansvar att ta fram den kunskap och det underlag som behövs, inklusive underlag, i frågor som rör miljöförhållanden och frågor om verksamhetens eller åtgärdens betydelse för olika enskilda och allmänna intressen.

Mycket information om biologisk mångfald finns framtagen och tillgänglig hos myndigheter. Här kan ett samråd tjäna till att samrådande myndighet(er) tillhandahåller sådana offentliga uppgifter. Även uppgifter om inventeringar och kunskapsunderlag med tidigare genomförda bedömningar som finns tillgängliga bör på förfrågan tillhandahållas. Myndigheterna ska även vid behov hjälpa verksamhetsutövaren/den som ska vidta en åtgärd med förtydligande om vad som krävs för att ett kunskapsunderlag ska vara tillräckligt i ett enskilt ärende. Detta följer av myndigheternas serviceskyldighet.³³ När det sedan kommer till hur den egna verksamheten påverkar miljön, är det verksamhetsutövaren/den som vidtar åtgärden som har att bekosta undersökningar och underlag för att utröna detta.

Sammantaget innebär våra slutsatser att vi instämmer i Skogsutredningens analys och bedömning av kunskapskravets placering. Hur omfattande utredningar och artinventeringar som kunskapskravet

³² SOU 2020:73. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*, s. 805.

³³ Prop. 2017/18:243. *Vattenmiljö och vattenkraft*. s. 83.

kommer att generera beror av omständigheterna i det enskilda fallet. Här menar vi att de livsmiljöunderlag som vi föreslår (se kap. 11) kan utgöra ett bra underlag för att bedöma utredningsbehovet. Visar underlaget att det är sannolikt att vissa arter förekommer kommer kraven att ställas högre. Ett sätt för verksamhetsutövaren/den som ska vidta åtgärden att minska utredningskostnaden kan då vara att utgå från att arten ifråga finns där och redan utifrån vad som framgår av livsmiljöunderlaget vidta försiktighetsmått. Det är i slutänden den ansvariga myndigheten som måste bedöma om underlaget är tillräckligt för att kunna ligga till grund för ett beslut och att det beslutet inte fattas i strid med fridlysningsbestämmelserna.

De förslag som Skogsutredningen har lagt i anledning av detta handlar om förtydliganden i skogsvårdslagen, vilken ligger utanför ramarna för denna utredning. Förslagen inverkar emellertid inte heller på vårt utredningsuppdrag. Skogsutredningens förslag om att en under rättelse till Skogsstyrelsen om avverkning, uttag av skogsbränsle eller skyddsdikning inte längre ska utgöra en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, och att markägaren själv ska bedöma om åtgärden omfattas av samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken eller inte, bedömer vi kan vara ett bra sätt att tydliggöra skillnaden mellan de båda lagstiftningarna.

10.3 Förslag: Utred SLU Artdatabankens roll och finansiering

Utredningens förslag: Statskontoret får i uppdrag att utreda SLU Artdatabankens huvudmannaskap, formella myndighetsroll och funktion som kunskapscentrum för arter och biologisk mångfald, i syfte att formellt förtydliga verksamhetens uppdrag samt föreslå en långsiktig finansiering av verksamheten.

Kunskapsunderlag och webbtjänster som tillhandahålls av SLU Artdatabanken har en avgörande roll för många myndigheters dagliga verksamhet och ärendehandläggning. Bland tjänsterna kan nämnas Artportalen, Artfakta, Analysportalen, Dyntaxa, SKUD (Svensk kulturväxtdatabas) den svenska rödlistan samt det svenska artprojektet, där böckerna i serien Nationalnyckeln ingår.

Webbtjänsten Artportalen är en databas för observationer av växter, djur och svampar i Sverige, där vem som helst kan rapportera in fynd eller söka bland databasens alla fyndnoteringar. Fram till och med 2019 hade 74 miljoner fynd registrerats i Artportalen³⁴, och antalet ökar ständigt när nya fynd rapporteras. Fynden som registreras i Artportalen härrör till 3,5 procent från offentlig verksamhet, medan övriga 96,5 procent rapporteras in av allmänheten.³⁵ Genom denna så kallade *citizen science*, medborgarforskning, kan information om naturen registreras i en omfattning som aldrig skulle kunna bekostas med offentliga medel.

Artportalen används i mycket stor utsträckning som underlag för ärendehandläggning och planering av myndigheter som kommuner, länsstyrelser, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Trafikverket, med flera, men också av kommersiella aktörer som exempelvis konsultföretag. I Artportalen kan dessa aktörer, och allmänheten, söka fram artfynd inom större eller mindre områden samt läsa närmare information om varje enskilt fynd.

Under 2019 var antalet unika användare i Artportalen 680 000, varav 200 000 återvändande användare.³⁶ 400 handläggare hos länsstyrelserna och 211 handläggare hos Skogsstyrelsen har tillgång till verktyget via en särskilt utvecklad tjänst för offentlig verksamhet. Totalt hämtade länsstyrelserna ut fynd från Artportalen 18 miljoner gånger under 2020 och Skogsstyrelsen 500 000 gånger. Kommuner har direkt åtkomst till Artportalen och enskilda uttag registreras inte, men ett hundratal kommuner har behörighet att se även skyddade artuppgifter. I genomsnitt får Artportalen cirka 500 förfrågningar per år från konsultföretag med begäran om uttag av skyddade artuppgifter ur databasen.³⁷

SLU Artdatabanken finansieras till 70 procent genom statliga anslag och till övriga 30 procent genom uppdrag, bidrag och övriga intäkter. Naturvårdsverket står ensamt för cirka 16 procent av intäkterna genom de uppdrag och bidrag som myndigheten lämnar till verksamheten.³⁸

³⁴ SLU Artdatabankens verksamhetsberättelse 2019, s. 8.

³⁵ SLU Artdatabanken e-post 2021-03-26.

³⁶ SLU Artdatabankens verksamhetsberättelse 2019, s. 8.

³⁷ SLU Artdatabanken e-post 2021-03-26.

³⁸ SLU Artdatabankens verksamhetsberättelse 2019, s. 13.

Inför 2019 stod SLU Artdatabanken inför stora budgetnedskärningar på grund av minskad extern finansiering.³⁹ Som en följd av de minskade intäkterna varslades personal och avgifter infördes för bland annat behörighet till åtkomst till skyddsklassade data. Endast tre länsstyrelser valde att betala avgiften, vilket medförde att övriga länsstyrelser stängdes av från tjänsten. Avstängningen av behörighet till skyddsklassade data berörde fler än 100 handläggare hos länsstyrelserna. Skogsstyrelsen avböjde att betala avgiften och även där stängdes alla behörigheter till skyddsklassade arter av för hundratals handläggare. Drygt 100 kommuner hade behörighet innan avgiften infördes, cirka 60 procent avböjde att betala avgiften och stängdes därmed av från tjänsten.

Utredningen konstaterar att Artportalen fyller en mycket viktig funktion som kunskapsunderlag för flertalet av Sveriges myndigheter som arbetar med miljö, natur och biologisk mångfald, liksom för många företag. Motsvarande tjänst finns visserligen hos SBDI, som inkluderar Artportalens fynddatabas, men denna tjänst bedömer utredningen vara mer svåränvänd än Artportalen, eftersom all text är på engelska och tjänsten främst vänder sig till forskare.

Artskyddsutredningen har undersökt i vilken mån landets kommuner har egna system för noteringar av artfynd, något som blev ganska vanligt i början av 1990-talet. De samlade svaren tyder på att de allra flesta av landets kommuner har slutat använda egna system och i stället använder Artportalen.

Utredningen konstaterar att om Sverige ska kunna uppfylla sina internationella åtaganden gällande biologisk mångfald, och arbeta aktivt med att nå de nationella miljökvalitetsmålen, är det en grundläggande förutsättning att information om arter och biologisk mångfald finns tillgänglig som stöd för myndigheters och företags verksamheter. En situation där tillgängligheten till fakta om arter och artfynd kan komma att stängas av för många myndigheter ökar risken för att viktig information inte kommer att vägas in vid planering och ärendehandläggning.

Utredningen bedömer sammantaget att Artportalen i nuläget är den viktigaste och mest lättillgängliga källan till kunskap om artfynd för markägare, verksamhetsutövare, allmänhet och myndigheter. Det är därför av stor vikt att Artportalens verktyg även fortsatt är tillgängliga som underlag för planering och ärendehandläggning. Utred-

³⁹ SLU Artdatabankens verksamhetsberättelse 2019, s. 8 och 12.

ningen föreslår därmed att Statskontoret får i uppdrag att utreda SLU Artdatabankens huvudmannaskap, formella myndighetsroll och funktion som kunskapscentrum för arter och biologisk mångfald. Syftet ska vara att föreslå lösningar på hur verksamheten kan få en tydlig roll och en långsiktigt stabil finansiering.

10.4 Förslag: Nationell bristanalys av vilken kunskap om biologisk mångfald som behöver kompletteras

Utredningens förslag: Naturvårdsverket får i uppdrag av regeringen att i samråd med berörda myndigheter och andra aktörer göra en analys av vilka data gällande biologisk mångfald i Sverige som behöver kompletteras, därför att kunskap saknas.

Analysen ska ligga till grund för prioriteringar av riktade inventerings- eller övervakningsinsatser i syfte att ta fram underlag som behövs för arbetet med att uppnå de nationella miljökvalitetsmålen samt uppfylla Sveriges internationella åtaganden gällande biologisk mångfald.

I Sverige har många framsynta insatser gjorts för att bygga upp kunskap till stöd för arbetet med biologisk mångfald, exempelvis genom tidigare inventeringar av våtmarker, sumpskogar och nyckelbiotoper i skogslandskapet, ängs- och betesmarker, genom miljöövervakning, NILS (Nationell inventering av landskapet, NILS), svensk fågel-taxering, basinventering av Natura 2000 och skyddade områden, med mera. Artskyddsutredningen konstaterar dock att det saknas objektiva rikstäckande inventeringar för andra specifika artgrupper än fåglar, exempelvis insekter, svampar, lavar och mossor. Detta påpekas också som en brist av LRF i deras rapport om miljömålet *Levande skogar*⁴⁰.

Artskyddsutredningen konstaterar att styrkan med nationellt täckande kunskapsinhämtning, som utförs systematiskt med en på förhand utarbetad vetenskaplig metod, är att resultaten är jämförbara och kvalitetssäkrade, ger överblick och tjänar som ett pålitligt beslutsunderlag för myndigheter och andra aktörer.

⁴⁰ LRF (2020), *Levande skogar – skogliga miljöer för en hållbar framtid*, s. 17.

Utredningen konstaterar vidare att det finns brister i vår kunskap om vissa livsmiljöers och artgruppers förekomst och/eller ekologiska behov⁴¹. Kunskapsläget kan exempelvis begränsas av att vissa arter är svåra att hitta eller artbestämma, eller av att arterna inte har varit föremål för intresse från professionella eller ideella artexperter. Särskilt allvarig är bristen på kunskap i de fall det gäller fridlysta, hotade eller regionalt prioriterade arter.

Enligt utredningen behövs en analys av inom vilka artgrupper eller livsmiljöer kunskapsläget är bristfälligt, och vilka sakområden som är viktigast att komplettera. Syftet med en sådan analys är att tydliggöra eventuella kunskapsbrister som kan motverka att Sverige når miljömålen eller lever upp till internationella åtaganden. När det är klarlagt var kunskapsluckorna finns kan inventeringsinsatser riktas till de sakområden där det finns störst behov av mer kunskap.

10.5 Förslag: Information om fridlysta arter

Utredningens förslag: Naturvårdsverket ska få i uppdrag att i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten samt SLU Artdatabanken ta fram tydlig och samlad information om samtliga fridlysta arter enligt följande:

- Vilka arter som är fridlysta enligt EU:s fågeldirektiv och som förekommer i Sverige
- Vilka arter som är fridlysta enligt EU:s livsmiljödirektiv och som förekommer i Sverige
- Vilka arter som är nationellt fridlysta i Sverige
- Bevarandestatus för de fridlysta arterna enligt SLU Artdatabankens rödlista 2020
- Skäl för fridlysning för respektive art
- Översiktlig beskrivning av respektive arts ekologi, vad arten behöver för att överleva samt vad som kan utgöra hot
- Information om jakt: hänvisning till jaktlagens inledande paragrafer

⁴¹ Naturvårdsverket (2020): *Sveriges arter och naturtyper i EU:s art- och habitatdirektiv*, s. 13.

- Information om fiske: hänvisning till information om fredning av fisk, vattenlevande kräftdjur och blötdjur enligt fiskebestämmelserna.

Informationen ska finnas lätt tillgänglig på Naturvårdsverkets webbplats. Webbplatserna för Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen ska ha tydliga hänvisningar till Naturvårdsverkets information.

Informationen om vilka arter som är fridlysta i Sverige är utspridd i olika dokument och digitala medier hos flera olika myndigheter. Det saknas tydlig, samlad information om vilka arter som omfattas av formellt skydd, varför arterna är fridlysta och vilka ekologiska behov arterna har. För att markägare och andra verksamhetsutövare ska kunna ta hänsyn till fridlysta arter och deras behov och arbeta proaktivt med att förebygga påverkan på dessa arter behöver det finnas lätt tillgänglig, samlad information om arterna och deras behov.

Arter i artskyddsförordningens bilaga 1

Som det ser ut i dag framgår alla arter som är fridlysta enligt EU:s livsmiljödirektiv av artskyddsförordningens bilaga 1, där de arter som omfattas av fridlysningsreglerna i vår svenska artskyddsförordning är markerade med "N". Myskoxe och järv omfattas inte av EU:s livsmiljödirektivs bilaga IV, men ingår i bilaga 1 till artskyddsförordningen med markeringen "n", eftersom arterna kräver noggrant skydd enligt en nationell svensk bedömning eller till följd av internationella åtaganden, i detta fall genom att båda arterna omfattas av Bernkonventionen.

Alla fåglar som omfattas av bilagorna I–III till fågeldirektivet framgår också av bilaga 1 till artskyddsförordningen.

Generellt gäller att arter som omfattas av livsmiljödirektivet, men enligt svensk lag fredas genom fiskebestämmelserna, inte framgår av artskyddsförordningens bilaga 1. Det gäller fiskar och vattenlevande arter av kräftdjur och blötdjur, som i stället fredas.

Några arter av fiskar samt vattenlevande arter av kräftdjur och blötdjur som omfattas av livsmiljödirektivet framgår inte av artskyddsförordningen utan skyddas i stället av fiskelagstiftningen, se nedan.

Sirlig skivsnäcka och tjockskalig målarmussla är dubbelt fredade genom dels genom 4 § artskyddsförordningen, dels genom 2 kap. 5 § förordning fiskeförordningen. Vissa fiskar är enbart fredade genom fiske-reglerna, se nedan.

Enligt EU:s fågeldirektiv är alla arter av vilda fåglar fredade om de förekommer vilt inom EU:s europeiska territorium, vilket inkluderar det geografiska Europa samt de makaronesiska öarna Madeira, Azorerna och Kanarieöarna. Fågeldirektivets artikel 1 ska enligt EU-kommissionen tillämpas med stöd av artlistan EU Bird List⁴² som Kommissionen tar fram i samverkan med medlemsstaterna. Listan omfattar arter som har en stabil population, arter som förekommer tillfälligt, arter som har försvunnit sedan 1950 samt arter som har införts av människan. Enligt Kommissionen ska artikel 1 i fågeldirektivet tillämpas för arter som har en stabil population, men också för tillfälligt förekommande arter. Fågeldirektivet ska inte tillämpas för införda arter.

En komplett lista över fågelarter som omfattas av EU:s fågeldirektiv och som förekommer i Sverige framgår inte någonstans i svensk författning och finns heller inte publicerad av någon myndighet, däremot av ideella organisationer. Sammantaget bedöms cirka 250 arter häcka regelbundet i landet. Flertalet av dessa framgår av bilaga 1 till artskyddsförordningen, där de är markerade med "S". Listan i bilagan har dock inte reviderats sedan artskyddsförordningen togs fram 2007 och situationen gällande vilka arter som häckar regelbundet kan ha ändrats. Bilaga 1 till artskyddsförordningen redovisar heller inte vilka arter som kan förekomma mer eller mindre tillfälligt och utgör alltså inte en komplett lista över de fågelarter som förekommer vilt i Sverige och som därmed ska omfattas av artikel 1 i fågeldirektivet.

SLU Artdatabanken har en lista över alla fågelarter som förekommer vilt i Sverige, men den är inte publicerad. BirdLife Sverige har en uppdaterad artlista på sin webbplats.⁴³

⁴² EU-kommissionen, EU Bird List (endast tillgänglig digitalt): https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/eu_species/index_en.htm.

⁴³ BirdLife Sverige, Sveriges fågeltaxa, lista över fåglar som förekommer i Sverige: <https://birdlife.se/rk/sveriges-fageltaxa>.

Fiskelagstiftningen omfattar också fridlysta och fredade arter

Några arter av fiskar samt vattenlevande arter av kräftdjur och blötdjur som omfattas av EU:s livsmiljödirektiv återfinns inte i artskyddsförordningens bilagor, utan skyddas i stället av fiskelagstiftningen. Det gäller flodpärlmussla, samt fiskarterna asp, majfisk, staksill samt nissöga som är fredade genom fiskeförordningen.⁴⁴ Fiskarterna flodnejonöga, bäcknejonöga, havsnejonöga omfattas av EU:s livsmiljödirektiv och förekommer i Sverige men de svenska populationerna är undantagna och omfattas därmed inte av direktivet. Blötdjursarterna sirlig skivsnäcka och tjockskalig målarmussla är dubbelt fredade genom dels genom 4 § artskyddsförordningen, dels genom 2 kap. 5 § förordning fiskeförordningen. Fisken mal är också fredad genom 2 kap. 5 § fiskeförordningen, men omfattas inte av livsmiljödirektivet.

Enligt Havs- och vattenmyndighetens (Fiskeriverkets) föreskrifter⁴⁵ är det förbjudet att fiska skärkniv, havsnejonöga, pigghaj, småfläckig rödhaj, brugd, sillhaj (håbrand), slätrocka, knaggrocka, majfisk, staksill, blåfenad tonfisk och ål. Dessa arter är alltså fredade enligt fiskebestämmelserna.

Jaktlagstiftningen fredar däggdjur och fåglar

Med vilt avses vilda däggdjur och fåglar, enligt 2 § jaktlagen. Enligt 3 § jaktlagen är allt vilt fredat och får jagas endast om detta följer av jaktlagen eller av föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen. Arter som inte omfattas av bestämmelser om laglig jakt är alltså fredade.

Vissa arter av vilt kan vara fredat enligt både jaktlagen och 4 § artskyddsförordningen, till exempel gäller detta för alla arter av fåglar som förekommer vilt i Sverige (cirka 250 arter). Dessutom är ett stort antal däggdjur fredade/fridlysta enligt båda regelverken: alla arter av valar som kan förekomma i Sverige (cirka 17 arter), alla arter av fladdermöss (19 arter), brunbjörn, lo, fjällräv, järv, utter, varg, vikare (säl), myskoxe samt buskmus och hasselmus.

⁴⁴ 2 kap. 5 § förordning (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

⁴⁵ 3 kap. 1 § Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön.

I de fall det finns laglig jakt på vilt gäller jaktreglerna. I de fall det inte finns laglig jakt på en art av vilt gäller fredning enligt jaktlagen och fridlysning enligt artskyddsförordningen parallellt. Vid illegal jakt ska jaktreglerna tillämpas.

Fridlysta arter – information om skäl för skydd, ekologi och behov av hänsyn

I artskyddsförordningens båda bilagor listas flertalet fridlysta arter, men där finns inga uppgifter om skälen till att arterna behöver skydd, vilka ekologiska behov arterna har, i vilka naturmiljöer de förekommer, vilka hänsyn som kan behövas, med mera.

Båda bilagorna till artskyddsförordningen är uppställda i systematisk ordning, det vill säga eftersläktskap. Arterna i bilaga 1 är sorterade i bokstavsordning efter det vetenskapliga namnet, vilket inte är så lätt att hitta i om man söker efter det svenska namnet. I denna bilaga dominerar dessutom arter som inte förekommer i Sverige, vilket gör att det är lätt att missa de arter som omfattas av fridlysning enligt 4 och 7 §§. Bilaga 2 är lättare att orientera sig i, eftersom arterna är sorterade efter det svenska namnet. Båda bilagorna till artskyddsförordningen bör kunna göras enklare att läsa och söka i.

Information hos SLU Artdatabanken: Artportalen, Artfakta

Ekologisk information om många arter finns i SLU Artdatabankens databas Artfakta.⁴⁶ Databasen omfattar främst rödlistade arter och innehåller därmed inte komplett information om alla arter som förekommer i Sverige, men databasen uppdateras löpande genom att ny information tillförs. Det är lätt att söka på det svenska namnet, men är också möjligt att göra filtrerade sökningar på olika teman. Det är oklart om det går att få fram kompletta listor över alla fridlysta arter genom sökning i Artfakta. Sökningar kan också kompliceras av att Artfakta har med underarter, varianter och hybrider som inte framgår av artskyddsförordningens bilagor, men som ändå kan omfattas av fridlysningen.

SLU Artdatabanken har lanserat begreppet *naturvårdsarter* som en samlingsterm för arter som bör uppmärksammas i verksamheter

⁴⁶ SLU Artdatabanken: <https://artfakta.se/artbestamning>.

som påverkar naturmiljön.⁴⁷ Begreppet omfattar både fridlysta arter, typiska arter, rödlistade arter, ansvarsarter, signalarter och nyckelarter. Många av dessa är sådana arter som indikerar gynnsam bevarandestatus för utpekade naturtyper enligt EU:s livsmiljödirektiv.

SLU Artdatabanken tillhandahåller också webbplatsen Artportalen, som är en databas för observationer av Sveriges växter, djur och svampar. Webbplatsen drivs av SLU Artdatabanken på uppdrag av Naturvårdsverket och är ett viktigt verktyg för såväl professionella aktörer som för intresserade privatpersoner.

Vem som helst kan rapportera artfynd till Artportalen och söka bland databasens observationer. Rapportörerna finns runt om i landet och består till största delen av privatpersoner, men också av professionella tjänstemän, forskare och andra som i tjänsten genererar fynduppgifter om olika arter. Även om vem som helst kan söka i Artportalen kan vissa känsliga uppgifter skyddas från åtkomst för alla utom de som har särskilt behörighet.

Naturvårdsverkets information

Naturvårdsverket har bra generell information om fridlysta arter, men mer utvecklad ekologisk information finns bara för vissa utvalda arter.⁴⁸ Det finns ingen regionalt anpassad information och den information som finns är ganska kortfattad. För mer information om växter hänvisar Naturvårdsverket till *Den virtuella floran*, som administreras av Naturhistoriska riksmuseet.⁴⁹

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har tillsammans med SLU Artdatabanken tagit fram mycket omfattande och bra information i rapportform om cirka 200 rödlistade arter genom så kallade åtgärdsprogram för hotade arter (ÅGP).⁵⁰ Vissa av de arter som omfattas av åtgärdsprogram är fridlysta, men inte alla. Några av programmen omfattar hela naturtyper och berör därmed större grupper av arter. Samtliga åtgärdsprogram finns listade i ett dokument på Naturvårdsverkets webb.⁵¹ Informationen i åtgärdsprogram-

⁴⁷ SLU Artdatabanken: www.artdatabanken.se/publikationer/bestall-publikationer/naturvardsarter.

⁴⁸ Naturvårdsverket: www.naturvardsverket.se/Var-natur/Djur-och-vaxter/Fridlysta-arter.

⁴⁹ Naturhistoriska riksmuseet: <http://linnaeus.nrm.se/flora>.

⁵⁰ SLU Artdatabanken: www.artdatabanken.se/arter-och-natur/naturvard/atgardsprogram.

⁵¹ Naturvårdsverket: www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/naturvard/atgardsprogram-hotade-arter-20191114.pdf.

men finns inte tillgänglig i sökbar form förutom via textsökning i respektive dokument.

Skogsstyrelsens information om biologisk mångfald

Skogsstyrelsen har mycket information om naturvärden och miljöhänsyn på sin webbplats.⁵² Här finns bland annat branschens målbilder för god miljöhänsyn gällande ett antal olika teman som till exempel kantzoner mot våtmarker, träd och buskar med naturvärden, hänsynskrävande biotoper, med mera.⁵³

Skogsstyrelsen har tagit fram en lista över cirka 70 fågelarter som ska prioriteras när ärenden granskas enligt 30 § skogsvårdslagen.⁵⁴ På uppdrag av Skogsstyrelsen har SLU Artdatabanken sammanställt kunskapsunderlag om ett antal fågelarter i form av *Vägledning för hänsyn till fåglar*, även kallade *artvisa vägledningar* som finns tillgängliga via Skogsstyrelsens webbplats.⁵⁵ Det bör dock påpekas att dessa artvisa vägledningar bygger på bedömningar av arternas bevarandestatus på regional nivå och att vägledningarna alltså inte kan tillämpas för landet som helhet.

Ytterligare information om arter och naturtyper i skogsmiljöer finns i form av signalarter⁵⁶ och nyckelbiotoper⁵⁷. Skogsstyrelsens inventeringar av sumpskogar och nyckelbiotoper redovisas i kartverktyget *Skogens pärlor*.⁵⁸

⁵² Skogsstyrelsen: www.skogsstyrelsen.se.

⁵³ Skogsstyrelsen: www.skogsstyrelsen.se/mer-om-skog/malbilder-for-god-miljohansyn.

⁵⁴ Skogsstyrelsen, prioriterade fågelarter: www.skogsstyrelsen.se/globalassets/lag-och-tillsyn/artskydd/fridlysta-och-prioriterade-arter/prioriterade-fagelarter-bilaga-4.pdf.

⁵⁵ Skogsstyrelsen, artvisa vägledningar: www.skogsstyrelsen.se/lag-och-tillsyn/artskydd.

⁵⁶ Skogsstyrelsen, signalarter: www.skogsstyrelsen.se/miljo-och-klimat/biologisk-mangfald/signalarter.

⁵⁷ Skogsstyrelsen, nyckelbiotoper: www.skogsstyrelsen.se/miljo-och-klimat/biologisk-mangfald/nyckelbiotoper.

⁵⁸ Skogsstyrelsen, Skogens pärlor: www.skogsstyrelsen.se/sjalvservice/karttjanster/skogens-parlor.

Havs- och vattenmyndighetens ansvar för åtgärdsprogram

Myndigheten ansvarar för ett antal åtgärdsprogram för hotade arter som lever i vatten, till exempel flodnejonöga och flodpärlmussla (som dock inte är fridlysta enligt artskyddsförordningen).⁵⁹

Jordbruksverkets information om biologisk mångfald

Jordbruksverket har på sin webbplats övergripande information om biologisk mångfald i odlingslandskapet, inklusive regler och råd om hur man gynnar den biologiska mångfalden.⁶⁰ Myndigheten har under lång tid tagit fram ett stort antal faktabroschyrer om naturmiljöer som har betydelse för biologisk mångfald i odlingslandskapet.

Länsstyrelsernas regionala artlistor

I många län har länsstyrelsen och Skogsstyrelsens distrikt gemensamt tagit fram regionala artlistor över både fridlysta och rödlistade arter som förekommer i länet. Listorna är dock inte alltid offentliga och får betraktas som verktyg i myndigheternas löpande arbete.

10.6 Förslag: Ta fram råd och riktlinjer för hänsynskrävande naturmiljöer

Utredningens förslag: Naturvårdsverket får i uppdrag att i samverkan med berörda myndigheter ta fram råd och riktlinjer för hänsynskrävande livsmiljöer på land, inklusive vad som kan skada arter som är beroende av livsmiljöerna samt vilken skötsel eller vilka åtgärder som kan behövas för att gynna sådana livsmiljöer och arter som är fridlysta, hotade eller regionalt prioriterade.

Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att i samverkan med övriga berörda myndigheter ta fram motsvarande råd och riktlinjer för hänsynskrävande livsmiljöer i vatten.

⁵⁹ Havs- och vattenmyndigheten, åtgärdsprogram för hotade arter: www.havochvatten.se/download/18.7bb4ad22156f6eab61641854/1473238022741/havs-atgardsprogram-och-kunskapsuppbyggande-program-hotade-arter.pdf.

⁶⁰ Jordbruksverkets webbplats: <https://jordbruksverket.se/vaxter/odling/biologisk-mangfald/natur--och-kulturmiljoer#h-Reglerochradomhurdugynnardenbiologiskamangfalden>.

Utredningen bedömer att det är viktigt att information som behövs för att arbeta proaktivt med biologisk mångfald inom areella näringar och andra verksamheter tas fram ur ett användarperspektiv, så att den blir praktiskt tillämpbar. Ett sätt kan vara att ta fram råd och riktlinjer för olika naturmiljöer och branscher i syfte att gynna biologisk mångfald.

I Riksrevisionens rapport *Skyddet av värdefull skog från 2018* dras slutsatsen att det finns behov av att tydliggöra innebörden av det så kallade sektorsansvaret i termer av statens respektive markägares ansvar för uppfyllande av miljömålen⁶¹:

Det finns ett behov av att tydliggöra innebörden av det så kallade sektorsansvaret i termer av statens respektive markägares ansvar för uppfyllande av miljömålen.

Skogssektorn arbetar i samverkan med branschföreträdare och andra intressenter för skogsbruk med att ta fram målbilder för god miljöhänsyn är exempel på sådana råd och riktlinjer, liksom de publikationer Jordbruksverket har tagit fram om skötsel och biologisk mångfald i olika naturtyper i odlingslandskapet (se nedan).

Utredningen konstaterar att ett mer proaktivt arbetssätt skulle kunna ge mycket positiva effekter för att bevara biologisk mångfald i naturlandskapet, samtidigt som verksamhet kan bedrivas. Arbetet med råd och riktlinjer för hänsynskrävande biotoper bör kunna vara ett viktigt verktyg för proaktivt arbete med bevarande av biologisk mångfald. Om åtgärder utformas för att gynna till exempel fridlysta eller rödlistade arter kan mycket vinnas utan att verksamheter behöver försvåras. Generella riktlinjer kan arbetas fram för att till exempel skydda vissa viktiga strukturer i naturmiljön. Det är också viktigt att ta fram exempel på hur hänsyn kan planeras in i olika miljöer och för olika verksamheter. Sammantaget bör den biologiska mångfalden i stort kunna gynnas avsevärt av att råd och riktlinjer utformas för vissa naturtyper och paraplyarter. Om dessa kan gynnas genom att hänsyn planeras in som förebyggande åtgärder kan ett stort antal andra arter komma att inkluderas i de positiva effekterna.

⁶¹ Riksrevisionen (2018), *Skyddet av värdefull skog*, s. 6 (RiR 2018:17).

Skogssektorns arbete med målbilder för hänsynskrävande biotoper

Skogssektorn har arbetat fram målbilder⁶² för olika typer av hänsyn i skogen, dessa kan ligga till grund för en utveckling av sådant kunskapsunderlag som omfattas av utredningens förslag:

- Miljöhänsyn
- Friluftsliv och rekreation
- Hänsynskrävande biotoper.

Skogssektorns målbildsdokument för hänsynskrävande biotoper i skogsmark kan läsas som en sammanhållen rapport eller skrivas ut som separata faktablad. Faktabladen beskriver huvudkaraktärerna för de olika biotoperna, målbilder för god hänsyn inom skogsbruket, naturvärden, beskrivningar och definitioner. De biotoper som beskrivs är:

- Äldre sandtallskog
- Äldre skog på uddar/öar/holmar på myr, i sjö och vattendrag
- Äldre hänglavsrik skog
- Äldre hållmarkskog
- Naturskogsrester-barrskog
- Bergbranter och rasbranter
- Lodytor
- Raviner och klyftor
- Blockmarker
- Örtrika bestånd på kalkrika marker
- Sumpskog/dråg med naturskogskaraktär
- Strand-/svämskogar med naturskogskaraktär
- Källpåverkad mark och källor
- Örtrika områden längs dråg, bäckar, åar och andra vattendrag

⁶² Skogsstyrelsen, skogssektorns målbilder för god miljöhänsyn: www.skogsstyrelsen.se/mer-om-skog/malbilder-for-god-miljohansyn.

- Kärr och småvatten
- Äldre skogsbeta
- Hassellundar
- Tidigare åkerholmar som ingår i skogsmark
- Brynmiljöer i anslutning till öppen jordbruksmark
- Igenvuxna hagar och lövängar
- Yngre brandfält
- Träd och buskar med naturvärden.

På uppdrag av Skogsstyrelsen har SLU Artdatabanken tagit fram artvisa vägledningarna⁶³ för ett stort antal fågelarter, underlag som används i myndighetens löpande arbete. I dessa vägledningarna beskrivs kortfattat artens ekologiska krav, utbredning och regionala skillnader, om arten har signalvärde för skyddsvärda skogsmiljöer, vilka faktorer som missgynnar eller hotar arten samt allmänna behov av hänsyn. För arter som omfattas av dessa vägledningarna bör det vara möjligt att koppla ihop de befintliga vägledningarna med beskrivningar av hänsynskrävande biotoper. Därefter bör arbetet utvecklas för att täcka in hänsynskrävande biotoper i naturlandskapet i stort, med areella näringar som målgrupp.

Jordbruksverkets underlag om skötsel av biotoper för biologisk mångfald i odlingslandskapet

Jordbruksverket har på sin webbplats övergripande information om biologisk mångfald i odlingslandskapet, inklusive regler och råd om hur man gynnar den biologiska mångfalden. Myndigheten har under lång tid tagit fram ett stort antal faktabroschyrer om naturmiljöer som har betydelse för biologisk mångfald i odlingslandskapet. Vissa är dock endast tillgängliga som papperspublikationer. Några exempel är:

- Skogsbetesmarker, 2013
- Hamling och lövtäkt, 2001

⁶³ Skogsstyrelsen, vägledningarna för hänsyn till fåglar: www.skogsstyrelsen.se/lag-och-tillsyn/artskydd.

- Fäbodskog och fäbodbruk, 1997
- Restaurering av betesmarker och ängar, 2006
- Naturbetesmarker
- Bete och betesdjur
- Småskalig naturvårdsbränning – för flora och fauna
- Gynna brynen och få nyttor tillbaka, 2018
- Buskar och träd behövs på slätten
- Skötsel av äldre hamlade träd
- Gynna mångfalden vid vatten
- Träd i odlingslandskapet, 1994
- Insekter i odlingslandskapet, 1998
- Faktablad om fjärilar i odlingslandskapet, 2016
- Faktablad om fåglar i odlingslandskapet, 2019.

Jordbruksverket har också tagit fram appar med information om vanliga fjärilar, fåglar och insekter som är nyttiga i odlingslandskapet.⁶⁴ Apparna kan laddas ner i mobilen och ger i realtid lättillgänglig information om arters ekologiska behov och vilka hot som finns, men ger också om konkreta skötselåtgärder som kan vidtas för att gynna arterna.

Sammantaget bedömer utredningen att arbetet med att ta fram råd och riktlinjer för hänsynskrävande natur bör utvecklas och samordnas, så att informationen blir lätt tillgänglig och praktiskt tillämpbar i olika verksamheter. Naturvårdsverket samt Havs- och vattenmyndigheten bör därmed få i uppdrag att samordna och utveckla sådana underlag.

⁶⁴ Jordbruksverket: <https://jordbruksverket.se/e-tjanster-databaser-och-appar/appar>.

10.7 Förslag: Sammanställ positiva och negativa åtgärder

Utredningens förslag: Naturvårdsverket får i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter sammanställa information om de positiva åtgärder som görs för hänsynskrävande naturmiljöer och arter som är fridlysta, hotade eller regionalt prioriterade.

Naturvårdsverket får också i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter och andra aktörer sammanställa information om effekter från olika verksamheter och åtgärder på hänsynskrävande naturmiljöer och arter som är fridlysta, hotade eller regionalt prioriterade. Sammanställningen ska även omfatta en kvalitativ och kvantitativ analys av effekterna.

Utredningen har informerats om att det saknas sammanställningar av de positiva åtgärder som görs för hänsynskrävande naturmiljöer och arter, men också motsvarande sammanställningar vad gäller negativ påverkan.⁶⁵

Utredningen bedömer att det är av betydelse för ett proaktivt arbetssätt för att gynna biologisk mångfald att kartlägga både positiva och negativa åtgärder som kan påverka utvecklingen. Naturvårdsverket bör därmed få i uppdrag att göra sådana sammanställningar.

10.8 Förslag: Tydlig information om olika skyddsformer och begrepp

Utredningens förslag: Naturvårdsverket får i uppdrag att ta fram och på sin webbplats göra tillgänglig tydlig, samlad information om vad fridlysning, rödlistning, CITES-listning, med flera begrepp som gäller biologisk mångfald, innebär och vad som skiljer de olika begreppen åt.

För allmänheten, men även för professionella aktörer, kan det vara oklart vilka skillnaderna är mellan olika begrepp som rör artskyddet: fridlysning, fredning, rödlistning, CITES-listning, naturvårdsarter, paraplyarter, med mera. Begreppet *hotade arter* används också ofta

⁶⁵ Naturvårdsverket PM 2021-02-24.

vardagligt utan närmare beskrivning eller koppling till eventuella regelverk. Det förekommer att begrepp blandas mer eller mindre oavsiktligt i ett och samma resonemang och att de används felaktigt. Utredningen konstaterar att exempelvis begreppet *naturvårdsarter* används i olika sammanhang som en sammanfattande benämning på fridlysta arter, rödlistade arter samt signalarter enligt Skogsstyrelsens inventeringsmetoder för biologisk mångfald i skog.

Utredningen bedömer sammantaget att det behövs kompletterande information på Naturvårdsverkets webbplats som tydligt och samlat beskriver vad de olika begreppen innebär och vad som skiljer dem åt.

11 Förslag på nytt 8 kap. miljöbalken

11.1 Arbetets utförande

Enligt utredningsdirektiven ska översynen syfta till att värna och stärka den privata äganderätten samt säkerställa ett rättssäkert, tydligt och lättillgängligt regelverk som innebär ett effektivt artskydd och därigenom bidrar till bevarandet av den biologiska mångfalden över tid. Som beskrevs i föregående kapitel ska utredaren också analysera och klarlägga statens respektive verksamhetsutövarens inklusive fastighetsägarens utredningsansvar när det gäller frågor om artskydd, och då särskilt klargöra statens ansvar att tillhandahålla nödvändigt underlag i frågor om artskydd – hänsyn behöver tas till de särskilda förutsättningar som finns vid pågående och icke-pågående markanvändning. Lagstiftningen ska vara tydlig i fråga om när markägare har rätt till ersättning. Regelverket ska vara förenligt med EU-rätten och med andra internationella åtaganden.¹ I kapitlet om kunskapskrav och utredningsansvar klargjorde vi det grundläggande utredningsansvaret och lämnade förslag på hur statens ansvar att tillhandahålla nödvändigt underlag ifråga om artskydd ska förtydligas. I denna del går vi vidare i det uppdraget och kopplar ihop det ansvaret med de hänsyn som behöver tas till de särskilda förutsättningar som finns vid pågående och icke-pågående markanvändning, samt med de krav på förebyggande strategi som följer av naturvårdsdirektiven.²

Vidare hanterar vi i denna del själva artskyddet och hur det ska säkerställas i ett tydligt och lättillgängligt regelverk som är förenligt med EU-rätten och andra internationella åtaganden samt bidrar till bevarandet av biologisk mångfald över tid. Av utredningsdirektiven framgår att artskyddet ska vara rättssäkert. Regelverket ska värna

¹ Dir. 2020:58, s. 7 och 14.

² De förenade målen C-473/19 och C-474/19 *Skydda skogen*, p. 77.

äganderätten genom att bidra till en ökad förutsebarhet och en tillämpning som innebär att lika fall behandlas lika.³ Exakt vad som avses med rättssäkerhetsbegreppet kan inte utläsas ur utredningsdirektiven men vi har tolkat det som att det snarare handlar om vissa rättssäkerhetsgarantier, se avsnitt 8.4.2.–8.4.4. Att undersöka alla tänkbara rättssäkerhetsgarantier som är av betydelse för förslagen och analysera olika utfall beträffande våra förslag låter sig inte göras inom ramen för utredningen. Därför har vi valt att tolka utredningsdirektiven tämligen fritt i detta avseende. I det följande utgår vi från vad som framkommit vid utredningens expertgruppsmöten såvitt avser olika aspekter som kan förstås och analyseras i termer av rättssäkerhet. Vi uppfattar att det är följande egenskaper som efterfrågas i det regelsystem som föreslås.

- Artskyddsreglerna ska förmå ge arterna nödvändigt skydd för att Sverige ska kunna uppfylla såväl nationella mål som internationella och EU-rättsliga förpliktelser.
- I den mån grundlagsstadgade rättigheter begränsas ska det finnas möjligheter till grundlagsstadgad ersättning.
- Tillämpningen av reglerna får inte innebära att oproportionerliga krav ställs på verksamhetsutövare.
- De som berörs av reglerna (myndigheter, företag och andra verksamhetsutövare) ska i rimlig utsträckning kunna förutse reglernas tillämpning; lika fall ska behandlas lika, olika fall ska behandlas olika.
- Det ska finnas möjlighet att överklaga beslut som fattas och som rör handlingar eller underlåtenheter i strid med bestämmelser som relaterar till miljön samt beslut som berör individuella rättigheter.

Ett inneboende problem är svårigheten att reglera ett komplext system med förutsebar lagstiftning. Naturen är ett komplext system som innehåller många återkopplingar, tidsfördröjningar, icke-linjära mönster och till viss del slumpmässiga element medan de rättsliga reglerna

³ Dir. 2020:58, s. 1.

måste formuleras för att möta allmänna krav på rättssäkerhet och förutsebarhet.⁴ Systemen behöver på något sätt göras kompatibla.⁵

Av Agenda 2030-propositionen framgår att hållbar utveckling ska vägleda all politik fram till 2030 och att Sverige ska driva på genomförandet av Agenda 2030 såväl nationellt som internationellt samt att genomförandet ska präglas av agendans princip att ingen ska lämnas utanför.⁶

Att förvaltningen måste äga rum inom ramen för de planetära gränsvärdena innebär därför med nödvändighet att en ekosystembaserad adaptiv förvaltning också inkluderar klimatfrågan och innebär att förvaltningen av biologisk mångfald och användningen av ekosystemtjänster också ska utgöra en del av strategin för att *anpassa sig* till de negativa effekterna av klimatförändringen. Härvid är det viktigt att beakta att sådana anpassningsåtgärder till negativa följder av klimatförändringen kan ha såväl positiv som negativ inverkan på biodiversiteten men att det är möjligt att välja instrument som ökar de positiva effekterna samtidigt som de negativa minskar, och att dessa väljs.⁷

Denna utredning har delvis sin bakgrund i prop. 2013/14:141 *En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster*.⁸ Propositionen är i sin tur av betydelse inte bara för arbetet med att uppnå flera av de svenska miljö kvalitetsmålen och generationsmålet men också för de internationella mål som kallas Aichimålen, det vill säga målen i den strategiska plan för biologisk mångfald 2011–2020 som har antagits inom konventionen för biologisk mångfald.

Även målen i EU:s strategi för biologisk mångfald till 2020 var av relevans för propositionen.⁹ Eftersom utredningen syftar till att se över det svenska regelverket och ta fram förslag som är förenligt med

⁴ Forsberg (2012). *Skogen som livsmiljö En rättsvetenskaplig studie om skyddet för biologisk mångfald*. Diss., Uppsala universitet, s. 72 f.

⁵ Forsberg (2012) a.a., s. 73. Detta eftersom naturen endast reagerar på påverkan – inte på att regler föreskriver något. Om detta reaktors- och aktörsperspektiv, se Westerlund (2004). *Miljörättsliga grundfrågor 2.0*, s. 33 ff.

⁶ Prop. 2019/20:188. *Sveriges genomförande av Agenda 2030*.

⁷ Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2009). *Connecting Biodiversity and Climate Change Mitigation and Adaptation: Report of the Second Ad Hoc Technical Expert Group on Biodiversity and Climate Change*. Montreal, Technical Series No. 41., s. 12.

⁸ Av prop. 2013/14:141. *En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster*, s. 80 framgår att syftet med uppdraget bör vara att efter en allmän översyn av bestämmelserna på området föreslå dels en lättöverskådlig och samlad artskyddslagstiftning, dels enskilda bestämmelser som på ett bättre sätt än i dag tillvaratar nationella och internationella skyddsintressen samtidigt som de är väl avpassade för deras praktiska tillämpning.

⁹ Prop. 2013/14:141. *En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster*, s. 1.

EU-rätten och internationella åtaganden bör det vara självklart att det är den arbetsmetod som har preciserats genom Malawiprinciperna inom den globala konventionen om biologisk mångfald (CBD) som ska vara vägledande för utredningsarbetet. Centrala funktioner är, enligt Malawiprinciperna, just adaptiv förvaltning. Utredningen bör därför, metodmässigt, ta sin utgångspunkt i ekosystemansatsen och behovet av en adaptiv förvaltning.

11.1.1 Malawiprinciperna i svensk tappning

Av Naturvårdsverkets rapport¹⁰ framgår att ekosystemansatsen som arbetsmetod kan fungera som en översiktlig checklista, som genom att precisera frågeställningen bland annat pekar ut berörda aktörer samt pekar på ekosystemens kapacitet att leverera varor och tjänster samtidigt som den betonar betydelsen av delaktighet.¹¹ Ekosystemansatsen beskrivs med tolv vägledande principer, de s.k. Malawiprinciperna, som syftar till att göra tillämpningen av ekosystemansatsen enklare.¹² Naturvårdsverket har sammanfattat principerna under sex rubriker. Dessa behandlas kortfattat var för sig, nedan.

Rubrik 1. Gemensamma mål och delaktighet

Rubrik 1 sammanfattar Malawiprinciperna 1, 2 och 12 och betonar betydelsen av delaktighet vid målformulering och förvaltning. Samhällets samlade intressen bör bestämma förvaltningens mål. Detta betyder att alla relevanta sektorer, vetenskapliga discipliner och övriga intressenter (t.ex. ursprungsbefolkningar och lokalsamhällen) ska vara delaktiga i besluten. Förvaltningen bör ligga på lägsta lämpliga nivå och engagera alla intressegrupper för att kunna balansera lokala och allmänna intressen.¹³

¹⁰ Naturvårdsverkets rapport 5782 (2007). *Ekosystemansatsen – en väg mot bevarande och hållbart nyttjande av naturresurser*.

¹¹ Naturvårdsverket, a.a., s. 14.

¹² Naturvårdsverket, a.a.

¹³ Naturvårdsverket, a.a., s. 15.

Rubrik 2. Naturens kapacitet att producera varor och tjänster sätter gränser

Rubrik 2 sammanfattar Malawiprinciperna 5, 6 och 10 och betonar vikten av att bibehålla ekosystemens förmåga att producera ekosystemtjänster samt att försiktighetsprincipen bör tillämpas. Bevarande av ekosystemens struktur och funktion bör vara ett prioriterat mål, eftersom ett fungerande ekosystem har en förmåga att klara av förändringar bättre. Ett fungerande ekosystem har även god kapacitet att producera varor och tjänster. En utarmning av ekosystemen kan leda till ökad sårbarhet. Därför måste ekosystemen förvaltas inom ramen för dess kapacitet att producera varor och tjänster. Förvaltningen bör alltså även tillämpa försiktighetsprincipen. Ekosystemansatsen bör tillämpas för att uppnå en balans mellan bevarande och nyttjande av resurser.¹⁴

Rubrik 3. Kunskap är en källa till framgång

Rubrik 3 omfattar Malawiprinciperna 11 och 12 och handlar om vikten av att alla typer av kunskaper bör tydliggöras i processen. Ekosystemansatsen bör beakta alla typer av relevant information från alla berörda sektorer, inklusive vetenskaplig kunskap från olika discipliner, och lokal kunskap.¹⁵

Rubrik 4. Att göra eller inte göra – men det kostar

Rubrik 4 omfattar Malawiprincip 4 och betonar vikten av att förstå ekosystemens värden ur ett ekonomiskt perspektiv. Det är grundläggande att förstå ekosystemens värde ur ett ekonomiskt perspektiv. Förvaltningen bör bland annat reducera subventioner som leder till utarmning av biologisk mångfald, samt skapa incitament som främjar biologisk mångfald och hållbart nyttjande.¹⁶

¹⁴ Naturvårdsverket, a.a., s. 16.

¹⁵ Naturvårdsverket, a.a., s. 17.

¹⁶ Naturvårdsverket, a.a., s. 18.

Rubrik 5. Avgränsningar i tid och rum

Rubrik 5 sammanfattar Malawiprincip 3, 7 och 8 och handlar om hur avgränsningar, i såväl tid som rum, bör göras. Ekosystemansatsen bör tillämpas på lämplig skala, både när det gäller geografiska avgränsningar och tidsmässiga aspekter. Målen för förvaltningen bör vara långsiktiga, eftersom effekter av förvaltning ibland inte märks förrän efter lång tid. Även effekter, verkliga eller tänkbara, på andra ekosystem av förvaltning bör beaktas.¹⁷

Rubrik 6. Flexibilitet i förvaltningen

Rubrik 6 beskriver Malawiprincip 9 och handlar om att förvaltningen bör vara adaptiv. Förvaltningen måste acceptera att förändringar sker och därför bör förvaltningen vara dynamisk och anpassas efter uppföljning och utvärdering för att bättre nå målen. Även mål och syften kan förändras över tid.¹⁸

11.1.2 Adaptiv förvaltning och ofullständig kunskap

Ekosystemansatsen förutsätter adaptiv förvaltning för att ta hänsyn till komplexiteten och dynamiken i ekosystemen, men också till att vår kunskap om hur ekosystemen fungerar inte är fullständig. Det innebär också en insikt om att även om vetenskapliga överväganden bör ligga till grund för bevarandeinsatsen så är det inte säkert att vetenskapen alltid kan ge svar.¹⁹ Således måste den ofullständiga kunskapen återspeglas i naturvården och mer allmänt i miljölagstiftningen. Vetenskapen måste också informera lagstiftaren och beslutsfattare om hur vetenskaplig (ofullständig) kunskap bäst införlivas i beslutsprocesser. Det är också viktigt att skilja närvaron av olika *vetenskapliga bedömningar* (som i och för sig kan variera men ändå vara veten-

¹⁷ Naturvårdsverket, a.a., s. 19.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Balias (2018). The appropriate assessment under the European habitats directive: Interplay between science, law, and policy. *Journal of International Wildlife Law and Policy*, 2 October 2018, Vol. 21(4), pp. 281–306 som hänvisar till W.E. Wagner (2003). The Bad Science Fiction: Reclaiming the Debate over the Role of Science. *Public Health and Environmental Regulation*, 66 L. & Contemp. Probs. 63, 64.

skapligt baserade) från värdebaserade bedömningar.²⁰ Detta för att veta vilken typ av bedömning som bör göras i ett visst avseende; utfallet av tillämpningen av vissa regler ska bero av en vetenskaplig bedömning medan andra regler förutsätter att en avvägning ska göras mellan vissa värden.

Med adaptiv förvaltning menas, mycket kortfattat, att åtgärderna (förvaltningen) planeras, följs upp och justeras kontinuerligt och på ett kunskapsuppbyggande sätt; det handlar om att fånga upp, försöka förstå och förändra i en medveten och lärande process som ständigt upprepas. Ekosystemansatsen pekar även på att åtgärderna (förvaltningen) ska genomföras på den lägsta lämpliga nivån för att skapa engagemang och delaktighet, inte bara när det gäller att formulera mål, utan även när det gäller genomförandet. Ekosystemansatsen betonar även vikten av försiktighetsprincipen.²¹

11.1.3 Erkännandet av att ekosystemen är dynamiska

Karaktäristiskt för teorier om adaptiv förvaltning är erkännandet av att ekosystemen är dynamiska och att förändring därmed är oundviklig. Adaptiv förvaltning beskrivs därför ofta som en lärandeprocess där förvaltningsåtgärder har karaktären av hypoteser att testa, för att sedan utvärdera, jämföra med målformuleringar och vid behov ompröva.²² Det krävs alltså hela tiden en utvärdering av huruvida de uppsatta målen har nåtts eller inte samt vid behov en omformulering av hypoteserna eller förvaltningsmålen.

Utvärderingen anses utgöra grunden för införskaffandet av den kunskap om ekosystemen som är nödvändig för förvaltningen. När utvärderingen har skett måste den nya kunskapen inkorporeras i framtida beslutsfattande. Därmed uppkommer en adaptiv förvaltningscykel som något förenklat kan beskrivas som att man med den preliminära kunskapen som grund formulerar mål, vidtar åtgärder för att nå detta

²⁰ Balias (2018). The appropriate assessment under the European habitats directive: Interplay between science, law, and policy. *Journal of International Wildlife Law and Policy*, 2 October 2018, Vol. 21(4), pp. 281–306.

²¹ Naturvårdsverkets rapport 5782 (2007). *Ekosystemansatsen – en väg mot bevarande och hållbart nyttjande av naturresurser*. s. 11.

²² Christiernsson (2011). *Rättens förhållande till komplexa och dynamiska ekosystem En studie om rättsliga förutsättningar för adaptiv och ekosystembaserad reglering och planering för bevarandet av biologisk mångfald vid jakt*. Diss., Luleå tekniska universitet. s. 58.

mål, observerar systematiskt, utvärderar om åtgärderna har lett mot målet, och med den nya kunskapen formuleras vid behov nya mål.²³

11.1.4 Åtgärder för biologisk mångfald som metod för ekosystembaserad anpassning

Ekosystembaserad anpassning innebär att man använder förvaltningen av ekosystemen som ett instrument för att vidta anpassningsåtgärder. Sådan ekosystembaserad anpassning kan tillämpas på regional, nationell och lokal nivå, både på projekt- och programnivå och på kort eller lång sikt. Ekosystembaserad anpassning som direkt anknyter till biodiversitet inkluderar bland annat:

- hållbar vattenförvaltning där avrinningsområden, akviferer, svämplan och tillhörande vegetation kan bidra till att reglera översvämningar,
- katastrofriskreducering där återställande av kustnära livsmiljöer kan vara en effektiv åtgärd mot stormfloder och kusterosion,
- hållbar förvaltning av gräsmarker och landområden för att jordbruksmarkers försörjning av ekosystemtjänster
- etablering av jordbrukssystem där användningen av inhemska specifika grödor och boskapsorter, bibehållandet av genetisk mångfald av grödor och boskap samt bevarandet av olika jordbrukslandskap kan trygga livsmedelsförsörjningen, och
- att etablera och förvalta skyddade områden för att säkerställa fortsatt leverans av ekosystemtjänster för ökad resiliens vad gäller klimatförändringar.

För att säkerställa att ekosystembaserade anpassningsaktiviteter ger de sociala, ekonomiska, kulturella och biologiska mångfaldsfördelar som de kan ge är det viktigt att beaktas samtliga fördelar vid planering, design, genomförande, övervakning och utvärdering. Avvägningar och synergier behöver därför identifieras och undersöks noggrant och här betonas vikten av deltagande av alla berörda intressenter vid be-

²³ Christiernsson. a.a., s. 58 f.

slut om hur åtgärder ska vidtas och genomföras.²⁴ Omvänt blir det också viktigt att överväga just vilka synergier åtgärder för biologisk mångfald kan medföra vad gäller andra ekosystemtjänster, till exempel anpassning i klimathänsen.

11.1.5 Adaptiva funktioner; relationen mellan systemets komponenter

Det centrala för *funktionerna* i ett adaptivt styrsystem är relationen mellan de olika komponenterna i systemet – i det här fallet relationen mellan naturen med de biologiska system som ska skyddas och det rättsliga systemet.²⁵

Teorier kring adaptiv förvaltning ger sällan konkreta och systematiska förslag på hur rättsystem bör utformas. Emellertid finns det rättsvetenskapliga forskare som dragit generella slutsatser och några av dessa redovisas nedan.

- a) Rätten bör utformas för att hantera den ofullständiga kunskapen. Förvaltningsbeslut ska kunna fattas även när effekten på ekosystemet inte med säkerhet kan fastställas i förväg. Detta innebär att resultatet utvärderas i efterhand och att besluten om nödvändigt justeras.²⁶
- b) Om det finns risk för irreversibla skador på den biologiska mångfalden bör angreppssättet kombineras med funktioner som säkerställer att gränser för hållbarhet inte överskrids.

²⁴ Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2009). Connecting Biodiversity and Climate Change Mitigation and Adaptation: Report of the Second Ad Hoc Technical Expert Group on Biodiversity and Climate Change. Montreal, Technical Series No. 41., s. 45.

²⁵ Flera forskare har skrivit om adaptiv förvaltning som förvaltningsmodell ur miljörettsligt perspektiv (se t.ex. Westerlund (1997) *En hållbar rättsordning*; (2003) *Miljörettsliga grundfrågor 2.0*; (2010) "Rätt och riktig vetenskap" i *Nordisk miljörettslig tidskrift* 2010:1; Gipperth (1999) *Miljö kvalitetsnormer: En rättsvetenskaplig studie i reglerteknik för operationalisering av miljömål*; Dalhammar (2008) *Miljömålen och miljöbalken – Möjligheter till rättsligt genomdrivande av miljö kvalitetsmål*; Ebbesson (2010) "The rule of law in governance of complex socio-ecological changes" *Global Environmental Change* 20(3):414–422 och Bohman (2017) *Transboundary Law for Social-Ecological Resilience?: A Study on Eutrophication in the Baltic Sea Area*. Även ur ett naturvetenskapligt perspektiv finns mycket skrivet men för utredningens syften är det just kopplingen natur-juridik som är intressant. I framställningen rörande centrala funktioner för adaptiv förvaltning tas utgångspunkt i Christiernssons och Forsbergs akademiska avhandlingar rörande adaptiv förvaltning eftersom dessa handlar om just art- och habitatskydd (med fokus på jakt respektive skog).

²⁶ Christiernsson (2011). *Rättens förhållande till komplexa och dynamiska ekosystem En studie om rättsliga förutsättningar för adaptiv och ekosystembaserad reglering och planering för bevarandet av biologisk mångfald vid jakt*. Diss., Luleå tekniska universitet. s. 63 f.

- c) Om icke skyddsvärda arter omfattas av skyddssystemet och en hög skyddsnivå finns risk för låg acceptans av reglerna.²⁷
- d) Rätten bör möjliggöra ett brett deltagande och decentralisera beslutsfattandet till lokal nivå. Lägre nivåer ökar emellertid risken för bristande holistisk syn. En sådan utformning bör därför kombineras med funktioner som minimerar riskerna för brist på holistisk syn i förvaltningen²⁸ t.ex.
 - i. genom att låta nivån för beslutsfattande variera med artens utbredningsområden eller
 - ii. se till att rätten innehåller funktioner som säkerställer ett holistiskt perspektiv även om beslutsfattandet har decentraliserats.²⁹
- e) För ökad legitimitet kan lagstiftningen ställa krav på viss deltagandeprocess som
 - i. dels säkerställer att intressenterna är delaktiga i beslutsprocesser (t.ex. vad avser listning eller utformning av förvaltningsplaner),
 - ii. dels att dessa får en ökad kunskap om regleringen.³⁰
- f) Rätten bör möjliggöra adaptivitet genom att tillåta viss experimentell förvaltning (för inlärning) och samtidigt säkerställa en tillämpning av försiktighetsprincipen som minimerar riskerna för irreversibla skador. Detta kan ske genom att man vid experimentell förvaltning kräver mer beslutsunderlag eller större säkerhetsmarginaler.³¹
- g) Återkoppling kan ses som kärnan i ett adaptivt förvaltningssystem.³² Det innebär bl.a. att

²⁷ Christiernsson. a.a., s. 336.

²⁸ Risker med lokal förvaltning kan bl.a. vara att det från det lokala perspektivet kan vara svårt att se större ekosystemsamband, strukturer och andra ekologiska värden samt att t.ex. viltarter som ska skyddas kan ge upphov till lokala skador och konflikter i lokalbefolkningen. Se Christiernsson. a.a., s. 60 f.

²⁹ Christiernsson. a.a., s. 62.

³⁰ Christiernsson. a.a., s. 336.

³¹ Christiernsson. a.a., s. 63 f.

³² Se princip 4 i Addis Abeba-principerna (COP 7 decisions VII/12 annex II, Addis Ababa principles and Guidelines on the Sustainable Use of Biodiversity).

- i. Miljöövervakningsfunktioner måste kopplas till den adaptiva regleringen eller planeringen.³³
 - ii. Rätten behöver innehålla funktioner för att återkoppla kunskap om effekter i naturen till styrsystemet för att vid behov anpassa rättsläget.³⁴
- h) Rätten behöver innehålla funktioner som minimerar risken för konflikter med enskildas rättssäkerhet när förvaltningen görs mer adaptiv.³⁵ Detta innebär bl.a. att
- i. Vid rättslig operationalisering av miljömål behöver målet konkretiseras så att tydliga handlingsregler kan utkristalliseras.³⁶
 - ii. Det måste klart och tydligt framgå av bestämmelse eller beslut att omfattningen av vad man måste avstå från att göra eller vilken åtgärd man ska vidta kan förändras, t.ex. vid ny ekologisk kunskap. Förändringen kan avse tidsperspektivet, den rumsliga skalan eller något annat som fastställts rättsligt.³⁷
 - iii. Ett angreppssätt som ger upphov till lägre risk för konflikter med förutsebarhet (men också sämre förutsättningar för adaptivitet) är att fastställa vad som ska gälla för kortare tidsperioder men utan möjlighet att ändra förutsättningar under den fastställda tiden.³⁸
 - iv. Ett alternativ för att åstadkomma precisering kan vara rättsligt bindande förvaltningsplaner som beaktar såväl de särskilda behoven för varje art i kombination med de specifika intressena beroende på vilken typ av exploateringsintresse som är aktuell i olika områden.³⁹

³³ Christiernsson. a.a., s. 336.

³⁴ Christiernsson a.a., s. 95.

³⁵ Christiernsson a.a., s. 64.

³⁶ Forsberg, a.a. s. 81.

³⁷ Christiernsson. a.a., s. 334.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Christiernsson. a.a., s. 336.

11.2 Grundläggande kriterier i utredningens arbete

I arbetet med att ta fram förslag på fridlysningsbestämmelser samt regler för hur dessa ska tillämpas har vi, mot bakgrund av ovanstående, satt upp vissa kriterier för vad våra förslag ska svara mot. Dessa grundläggande kriterier är således ovan angivna rättssäkerhetsgarantier jämte kravet på adaptivitet. Bitvis är kriterierna överlappande, men vi redovisar dem ändå självständigt, för tydlighets skull.

- **Effektivt artskydd:** Reglerna ska förmå ge nödvändigt skydd för fridlysta arter, så att Sverige ska kunna uppfylla såväl nationella mål som internationella och EU-rättsliga förpliktelser.
- **Proportionalitet:** Tillämpningen av reglerna får inte innebära att oproportionerliga krav ställs på verksamhetsutövare.
- **Tillgång till rättsmedel:** Det ska finnas rättsliga medel för att överklaga de beslut som fattas.
- **Skydd för egendom:** I den mån grundlagsstadgade rättigheter begränsas ska det finnas möjligheter till grundlagsstadgad ersättning.
- **Förutsebarhet:** De som berörs av reglerna (myndigheter, företag och andra verksamhetsutövare) ska i rimlig utsträckning kunna förutse reglernas tillämpning; lika fall ska behandlas lika, olika fall ska behandlas olika.
- **Adaptivitet:** Systemet måste kunna anpassas vid ny kunskap eller nya förutsättningar i övrigt.

Ett annat sätt att angripa problematiken hade varit att göra avvägningar mellan dessa kriterier, men vi uppfattar inte att avvägningar i egentlig mening är möjliga; det effektiva artskyddet ska tillgodoses och för de aktörer som berörs måste regelsystemet garantera vissa grundläggande funktioner, till exempel förutsebarhet och proportionalitet. Vår ambition med nedanstående förslag är alltså att så långt som möjligt tillgodose samtliga dessa kriterier.

Vår utgångspunkt i det följande är att de, för egendomsskyddet inskränkande, effekter som följer av artskyddet inte innebär en otillåten kränkning av egendomsskyddet i vare sig EKMR eller regeringsformen. En proportionalitetsavvägning ska dock alltid göras i det

enskilda fallet. Enligt Europadomstolen ska dock, i samband med proportionalitetsbedömningen, hänsyn tas till om den enskilde tillerkänns ersättning i någon form. Viktigast för att en ersättningsrätt ska föreligga vid rådighetsinskränkningar är att den som anser sig vara ersättningsberättigad kan sägas ha legitima förväntningar att få fortsätta att bedriva verksamheten.

Nedan inleder vi med allmänna utgångspunkter och en kortfattad sammanfattning av varje kriterium och hur vi ser på det. Därefter redogör vi för våra förslag.

11.3 Allmänna utgångspunkter

11.3.1 Effektivt artskydd

Varför det behövs ett skydd av biologisk mångfald och ett skydd av arter i form av fridlysningsbestämmelser finns närmare beskrivet i bakgrundsdelarna. I bakgrundsdelarna beskrivs också de internationella och EU-rättsliga åtaganden som Sverige ska leva upp till.

Effektivitetsbegreppet i utredningsdirektiven kan problematiseras. Om vi utgår från en ekonomiskt effektiv allokering går en sådan ut på att maximera samhällets nettofördelar. En nettofördel definieras härvid som att nyttan överskrider kostnaderna. Ekonomisk effektivitet anses föreligga när marginalnyttan för den senast producerade enheten är lika med marginalkostnaden.⁴⁰ En sådan definition av effektivitet kräver mycket information och är därför förenad med stora osäkerheter, just med avseende på informationsunderlaget. Ur moraliskt perspektiv kan man ha invändningar mot en sådan effektivitetsdefinition; till exempel kan mycket allvarliga hälso- eller miljöeffekter som endast påverkar ett fåtal människor respektive naturmiljöer tänkas godtas om de totalt sett uppvägs av de positiva effekterna.⁴¹ Kostnadseffektivitet innebär att man i stället specificerar ett policymål (till exempel gynnsam bevarandestatus för en viss art) och att man därefter etablerar ett system som försäkrar att det policymålet nås. Kostnadseffektiviteten påverkar endast det andra steget, valet av

⁴⁰ Härvid bortses från lösningar där optimum ligger på "ingen användning" eller "fullständig användning".

⁴¹ Tietenberg (2002) *The Tradable Permits Approach to Protecting the Commons: What Have We Learned?* s. 3. De etiska problem som kan tänkas uppkomma liknar de som även andra nytto-maximerande filosofier har att hantera, se till exempel Rawls kritik av utilitarismen i Rawls (1971), *En teori om rättvisa*.

instrument för att nå det uppsatta målet. Kostnadseffektivitetskriteriet ger alltså ingen vägledning när det gäller att sätta ett lämpligt policymål. Kostnadseffektiviteten blir relevant när det gäller att välja sätt och medel för att möta det satta policymålet. Kortfattat innebär kostnadseffektivitetskriteriet att den bästa allokeringen är den som gör att målet nås till minsta möjliga kostnad. Om målet samtidigt råkar vara ekonomiskt effektiv så kommer den kostnadseffektiva allokeringen också att vara effektiv. Det finns dock inget i kostnadseffektivitetskriteriet som garanterar ett sådant resultat.⁴²

Vi har inte utgått från att det är ekonomisk effektivitet som ska uppnås (eftersom det skulle kunna innebära att Sverige åsidosätter EU-rättsliga och internationella åtaganden förutsatt att förtjänsten är tillräckligt god) utan har läst utredningsdirektiven som att de snarare handlar om kostnadseffektivitet då ett visst mål ska nås (Sverige ska leva upp till sina EU-rättsliga och internationella åtaganden). Enligt utredningsdirektiven har vi emellertid även fått en anvisning om vilket medel som ska användas för att nå det målet, nämligen fridlysningsbestämmelserna. Som vi tolkar utredningsdirektiven handlar vårt utrymme för att använda kostnadseffektivitetskriteriet i översynen därmed endast om att hitta en lämplig avvägning i hur fridlysningsbestämmelserna utformas. Slutsatsen blir att vi måste utgå från att Sverige ska uppfylla sina internationella förpliktelser samt nationellt uppsatta mål. Förutsatt att fridlysningsreglerna kan säkerställa att så sker, ska vi välja den utformning av reglerna som är *mest fungerande och rättssäker*. Vad som är mest fungerande tolkar vi handlar om möjligheten att genomdriva dem (tillsyn och kontroll). Innebörden av rättssäkerhetsbegreppet har vi diskuterat i avsnitt 8.4.2.–8.4.4 och där dragit slutsatsen att det måste handla om att befintliga rättssäkerhetsgarantier är tillämpliga ifråga om de regler vi föreslår.

I avsnittet om EU:s naturvårdsdirektiv framgår vad som krävs generellt för att leva upp direktivens krav. Det är här viktigt att skilja mellan det resultat som direktiven föreskriver ska uppnås och de metoder för att uppnå resultatet som direktiven föreskriver ska användas (till exempel Natura 2000 och förbudsreglerna) samt den valfrihet som medlemsstaternas nationella myndigheter har i övrigt när det gäller att bestämma form och tillvägagångssätt för genomföran-

⁴² Tietenberg (1980) *Transferable discharge permits and the control of stationary source air pollution: a survey and synthesis*, s. 395.

det.⁴³ Medlemsstaterna måste använda föreskrivna metoder (de är nödvändiga villkor för ett korrekt genomförande av direktivet) men att endast använda dem kanske inte räcker för att nå det resultat som ska nås; de föreskrivna metoderna är då inte tillräckliga för ett korrekt genomförande.

I avsnittet om tolkning av naturvårdsdirektivens förbudsregler fokuseras på tolkningen av förbudsbestämmelser i artiklarna 5 (fågeldirektivet) och 12 (livsmiljödirektivet). I avsnittet om Sverige och skyddet av biologisk mångfald redovisas de internationella åtaganden som Sverige har gjort rörande biologisk mångfald, hur dessa i vissa avseenden genomförs genom de svenska miljömålen samt att de svenska miljömålen som kopplar till biologisk mångfald inte nås.

Att miljöbalken ska användas som redskap för att nå de svenska miljömålen är inte något nytt, utan framgår redan av miljöbalkspropositionen, där regeringen förklarar att miljöbalken medför förbättrade förutsättningar att använda lagstiftningen som instrument för att styra mot av riksdagen fastställda miljömål.⁴⁴ Utredningsdirektiven pekar också på att bevarandet av den biologiska mångfalden är ett viktigt allmänt intresse, vilket återspeglas bland annat i miljöbalkens portalparagraf och i flera av de 16 miljöbalkens miljökvalitetsmål som riksdagen har beslutat om.⁴⁵ Av utredningsdirektiven framgår vidare att artskyddsförordningen (som är antagen med stöd av 8 kap. miljöbalken) är en viktig del i arbetet för att nå miljöbalkens miljökvalitetsmål och för att bevara den biologiska mångfalden samt att det därför är viktigt att artskyddsförordningen är utformad på ett sätt som innebär att reglerna och deras tillämpning på ett effektivt sätt bidrar till att uppnå syftet med regelverket: att bevara arter och bestånd av arter över tid.⁴⁶

I detta avsnitt använder vi generellt följande begrepp gällande arter:

- Fridlyst: skyddad enligt lag.
- Hotad: rödlistad i någon av kategorierna sårbar (VU), starkt hotad (EN) eller akut hotad (CR).
- Regionalt prioriterad: arter utvalda i samverkan mellan länsstyrelsen och Skogsstyrelsen.

⁴³ FEUF artikel 288.

⁴⁴ Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*, s. 162.

⁴⁵ Dir. 2020 :58, s. 5.

⁴⁶ Dir. 2020 :58, s. 6.

11.3.2 Skyddet av arter i 8 kap. miljöbalken

Redan i miljöbalkens portalparagraf anges att bestämmelserna i balken syftar till att främja en hållbar utveckling, samt att en sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde, och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl. Det föreskrivs alltså ett ansvar för människan att förvalta naturen väl, och härigenom speglas den så kallade förvaltartanken. Bengtsson pekar på att utgångspunkten är att naturen som sådan har ett värde och att människan, samtidigt som naturen brukas, ska förvalta den väl, vilket bland annat framgår av att biologisk mångfald nämns särskilt.⁴⁷

Den föreslagna utformningen av 8 kap. miljöbalken ska alltså ses i ljuset av miljöbalkens portalparagraf, som anses spegla idén att det genom lagstiftning är möjligt att driva samhällsutvecklingen i en bestämd riktning. Av miljöbalkspropositionen framgår att miljöbalken är avsedd att användas som verktyg för att nå miljömålen, och att miljömålen ska tjäna som ledning när det gäller tolkningen av vad begreppet hållbar utveckling i 1 kap. 1 § innebär.⁴⁸ En precisering för det nationella miljömålet *Ett rikt växt- och djurliv* är att alla naturligt förekommande arter ska bevaras i livskraftiga populationer.

Genom att införa en inledande bestämmelse i 8 kap. miljöbalken, avser vi framför allt att tydliggöra, att syftet med de åtgärder som vidtas enligt kapitlet är att uppfylla miljöbalkens mål om hållbar utveckling, preciserat som att alla naturligt förekommande arter ska bevaras i livskraftiga populationer. Mot bakgrund av det tolkningsimperativ som portalparagrafen innebär bör preciseringen utgöra målsättningen för vad som kan anses vara ett effektivt, välfungerande och rättssäkert artskydd. Kopplingen mellan portalparagrafen, miljömålen och de föreslagna ändringarna i 8 kap. miljöbalken diskuteras mer utförligt i avsnittet om den målsättning som utredningen föreslår ska införas i 8 kap. 1 § miljöbalken.

Själva resursen, som i det här fallet är resursen biologisk mångfald, förvaltas inte av en utpekad aktör. Mark förvaltas av den som äger marken eller innehavare av annan rätt till marken. Arterna som finns på, i och över marken rör sig fritt och bryr sig varken om fastighetsgränser eller administrativa gränser. Ansvar för att inte

⁴⁷ Bengtsson (JUNO upplaga 12) *Speciell fastighetsrätt*, s. 27.

⁴⁸ Den koppling som finns mellan myndigheternas arbete med att uppnå en viss angiven miljö-kvalitet och regelverket i miljöbalken återfinns genom begreppet hållbar utveckling.

göra något i strid med de regler som skyddar arterna gäller alla, oavsett om man är markägare eller inte. Det åligger emellertid *även* en markägare, verksamhetsutövare eller innehavare av särskild rätt att inte göra något som är i strid med de regler som skyddar arterna. Syftet med att införa inledande målbestämmelse i 8 kap. miljöbalken är att i artskyddssammanhang synliggöra det förvaltaransvar som följer av miljöbalkens portalparagraf. Ansvar för skyddet av arter har alla som vidtar en åtgärd eller bedriver en verksamhet som kan inverka på den biologiska mångfalden, i och med att miljöbalken ska tillämpas så att den biologiska mångfalden bevaras⁴⁹.

I många situationer måste utövare och myndigheter bedöma om och på vilket sätt en verksamhet eller åtgärd får utföras med hänsyn till bestämmelserna om artskydd. Då tillämpas den typ av regler som formulerar de egentliga kraven, det vill säga de fridlysningsregler som vi föreslår i 8 kap. miljöbalken. Dessa ska, enligt etablerad praxis tillämpas inom ramen för allmän hänsyn. I de allmänna hänsynsreglerna anges grundkraven för alla slags verksamheter och åtgärder. Funktioner hos reglerna kan emellertid variera.

Bestämmelserna i 8 kap. miljöbalken är handlingsregler som anger vilket skydd som ska ges arterna. Flera av fridlysningsreglerna bygger på de bestämmelser som följer av naturvårdsdirektiven. Enligt kommissionen är god information och vägledning från behöriga myndigheter ett lämpligt sätt att genomföra dessa bestämmelser.⁵⁰ På så sätt skulle det kunna uttryckas att fridlysningsbestämmelserna i 8 kap. i första hand vänder sig till myndigheter som utövar tillsyn och meddelar tillstånd. Det är därmed dessa myndigheter som genom att utöva tillsyn och meddela tillstånd med villkor ska försäkra sig om att det som är förbjudet enligt reglerna inte händer. De handlingsregler som tydligt riktar sig till var och en som agerar på ett sätt som kan påverka arterna är snarare de som framgår av 29 kap. miljöbalken.

Först i andra hand utgör fridlysningsreglerna handlingsdirektiv till var och en. Detta eftersom var och en måste kunna planera och utföra åtgärder eller bedriva verksamheter på ett sätt som accepteras av den myndighet som tillämpar reglerna, i samband med tillsyn, prövning och annan kontroll. Reglerna styr också domstolars och andra myndigheters bedömning av miljöpåverkande verksamhet, till exem-

⁴⁹ 1 kap. 1 § andra stycket 3 miljöbalken.

⁵⁰ Kommissionen (2007): *Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the 'Habitats' Directive 92/43/EEC*, s. 37.

pel vid tillståndsprovning. Om mark- och miljödomstolen anser att ett tillstånd får ges fastställer den, med utgångspunkt från bland annat hänsynsreglerna, villkor för verksamheten. Villkoren ska därför ses som en överförd precisering av hänsynsreglerna (inklusive artskyddsreglerna) i ett enskilt fall.

Reglerna styr också direkt och indirekt tillsynen av miljöpåverkande verksamheter. Myndigheter ska kontrollera att hänsynsreglerna följs. Om en verksamhet har tillstånd, ska i stället kontrolleras att tillståndsvillkoren följs och dessa är, som sagt, en precisering av hänsynsreglerna. Hänsynsreglerna har normalt ett indirekt samband med regler om straff och liknande sanktioner, på det sättet att det är olagligt att bryta mot tillståndsvillkor (som alltså är en precisering av hänsynsreglerna).⁵¹

Kopplingen till försiktighetsprincipen är tydlig. Ännu tydligare blir den kopplingen när bevisbördan vad gäller risker läggs på den som vill utöva en riskabel verksamhet eller vidta en sådan åtgärd. För att slippa ett krav (som bedöms vara skäligt) måste alltså verksamhetsutövaren/den som ska vidta en åtgärd visa att vissa risker inte föreligger eller, vilket är mer långtgående, att verksamheten eller åtgärden uppfyller de lagliga kraven i alla dess delar. Denna senare bevisregel gäller normalt vid tillämpning av miljöbalkens allmänna hänsynsregler och följer av 2 kap. 1 § miljöbalken.⁵²

När tillämpningen av en regel bygger på en objektiv bedömning bortses från den enskilda utövarens (subjektiva) omständigheter. Bedömningen av bästa möjliga teknik i 2 kap. 3 § miljöbalken är objektiv. Utgångspunkten är här vilka kostnader som ett typiskt, välskött företag i branschen klarar, alltså inte ekonomin hos det företag som prövas. Å ena sidan betyder detta att ett företag med sämre ekonomi än det typiska inte kommer undan med att kravet är så dyrt att verksamheten i praktiken kanske måste stänga. Å andra sidan ska inte ett företag tvingas att använda en dyrare och effektivare teknik än den branschtypiska, även om man faktiskt skulle ha råd med det.⁵³

Genom att det är myndigheter som står för de kontrollerande funktionerna får myndigheterna ett tolkningsföreträde. Det måste vara myndigheterna som avgör om de (månända diffusa) krav som följer av hänsynsreglerna efterlevs eller inte. Den som inte är nöjd

⁵¹ Michanek och Zetterberg (JUNO upplaga 4). *Den svenska miljörätten*, s. 42 ff. (om kravreglers funktioner).

⁵² Michanek och Zetterberg. a.a., s. 44 (om kravreglers funktioner).

⁵³ Michanek och Zetterberg. a.a., s. 45 (om kravreglers funktioner).

med hur en myndighet har tolkat dessa regler, vilket till exempel kommer till uttryck genom föreläggande om försiktighetsmått eller villkor i ett tillstånd, kan överklaga beslutet genom vilket myndighetens tolkning kommer till uttryck.

Sammanfattningsvis avser vi, genom förslaget, att koppla ihop det förvaltaransvar som uttrycks i 1 kap. 1 § miljöbalken med 8 kap. miljöbalken. Syftet är att förtydliga att när artskyddsbestämmelserna tolkas, inom ramen för och som en precisering av reglerna om allmän hänsyn i miljöbalken, så ska de åtgärder som vidtas (oaktat om det handlar om verksamhetsutövares försiktighetsmått eller myndigheters tillsynsåtgärder eller andra åtgärder eller underlåtenheter som kan följa av att artskyddsbestämmelserna tillämpas) bland annat syfta till att genomföra portalparagrafens förvaltaransvar och att uppfylla miljöbalkens mål om hållbar utveckling, preciserat som att alla naturligt förekommande arter ska bevaras i livskraftiga populationer. Begreppet syftar inte till att förändra ansvarsfördelningen mellan myndigheter och verksamhetsutövare när det handlar om biologisk mångfald.

Arterna

Av utredningsdirektiven framgår att vi ska se över artskyddsförordningen för att säkerställa att regelverket effektivt och rättssäkert kan skydda arter.⁵⁴ Det finns inte någon avgränsning rörande vilka arter som avses, varför vi uppfattar att utredningsdirektiven avser samtliga arter som i sitt naturliga utbredningsområde förekommer i Sverige. Vi vill påpeka att det i det här avsnittet om arter handlar om överväganden och resonemang för att hitta utgångspunkter och målsättningar, inte om att formulera skarpa förslag.

För de arter som specificeras i fågeldirektivet och livsmiljödirektivet finns ett EU-rättsligt bindande krav på skydd. För övriga arter måste vi se till hur nationella mål eller övriga internationella förpliktelser är utformade.

Relevanta arter att utgå ifrån, och som ska nå och bevara gynnsam bevarandestatus är, med stöd av resonemanget ovan, dels de arter som omfattas av livsmiljödirektivet respektive fågeldirektivet, dels övriga naturligt förekommande arter knutna till det svenska natur- och kulturlandskapet. Utöver de arter och livsmiljöer som skyddas

⁵⁴ Dir. 2020:58, s. 6.

av EU:s direktiv bör målsättningen därmed även omfatta de arter som är nationellt fridlysta samt rödlistade arter som betecknas som hotade, vilket innebär arter som ingår i kategorierna sårbar (VU), starkt hotad (EN) samt akut hotad (CR).

Tidigt i utredningsarbetet kom vi, genom arbetet tillsammans med expertgruppen, fram till att rödlistan inte bör vara direktkopplad till olika fridlysningsbestämmelser och vi vill poängtera att det heller inte är vad som menas här. Dock menar vi att rödlistan kan utgöra ett underlag, bland andra, vid inhämtningen av kunskap rörande arternas tillstånd. Särskilt mot bakgrund av att utredningsdirektiven lyfter att bestämmelserna ska vara utformade utifrån skyddsbehovet.⁵⁵

Många länsstyrelser har tillsammans med Skogsstyrelsen tagit fram artlistor över sådana fridlysta eller rödlistade arter som bör prioriteras regionalt. Utredningen anser att även dessa regionala listor utgör ett viktigt underlag i tillämpningen av 8 kap.

Därmed kan de artgrupper som våra förslag främst bör fokusera på sammanfattas som:

- Fridlysta arter (enligt naturvårdsdirektiven eller nationell fridlysnings)
- Hotade arter (enligt rödlistans kategorier sårbar, starkt hotad eller akut hotad)
- Regionalt prioriterade arter (enligt Skogsstyrelsens och länsstyrelsens listor)

Sammantaget ska 8 kap. miljöbalken tillämpas med målsättningen att uppnå en balans där alla naturligt förekommande arter i landet bevaras i livskraftiga populationer. Det innebär att det långsiktiga målet ska vara att antalet rödlistade arter ska minska successivt samt att inga nya arter ska behöva bli rödlistade. Miljöbalkens artskyddsregler blir då ett mycket viktigt verktyg för att Sverige ska uppnå miljö-målet *Ett rikt växt- och djurliv*.

Vi är fullt medvetna om att det i ett längre tidsperspektiv, inom något eller några sekler, sannolikt är omöjligt att bevara alla de arter som finns i dag. Naturen är komplex och föränderlig och arter kan i framtiden påverkas av faktorer som vi nu inte känner till. Därtill påverkar arterna varandra kontinuerligt, på sätt som inte alltid är tyd-

⁵⁵ Dir. 2020:58, s. 8.

ligt förutsägbara. Inom överskådlig tid måste dock miljömålen vara styrande för samhällets planering och utveckling.

Skyddsbehovet

EU:s naturvårdsdirektiv

Av utredningsdirektiven framgår att vi med de regler vi föreslår ska säkerställa ett effektivt, välfungerande och rättssäkert artskydd, som också är förenligt med Sveriges EU-rättsliga åtaganden. Bestämmelserna ska vara utformade utifrån skyddsbehovet. För att kunna utforma ett regelsystem som svarar mot utredningsdirektiven är således arternas skyddsbehov centralt.⁵⁶ Vilka arters skyddsbehov som ska omfattas måste bestämmas, liksom hur stort skyddsbehovet är. En rimlig utgångspunkt är att skydda de arter som Sverige åtagit sig att skydda enligt olika konventioner samt de som följer av EU:s naturvårdsdirektiv och de svenska miljömålen.

Sveriges miljö kvalitetsmål

När det gäller Sveriges miljömål är det framför allt *Ett rikt växt- och djurliv*, *Ett rikt odlingslandskap*, *Levande skogar*, *Hav i balans* och *Myllrande våtmarker* som är relevanta. Därmed inte sagt att övriga miljömål inte spelar in. I bakgrundsavsnittet om Sverige tas dessa upp. Vad gäller *Ett rikt växt- och djurliv* är målet inte uppnått och bedömningen är att målet inte kommer att nås med befintliga och beslutade styrmedel.⁵⁷

Bedömning av bevarandestatus för de arter och naturtyper som omfattas av EU:s livsmiljödirektiv görs vart sjätte år. Resultatet som redovisades till EU i april 2019 och publicerades i en svensk rapport 2020⁵⁸, visade att 80 procent av Sveriges naturtyper och 60 procent av arterna inte har gynnsam bevarandestatus. Förlusten av biologisk mångfald har inte bromsats upp. Förekomsten av främmande arter fortsätter att öka.

Rapporteringen enligt artikel 12 i EU:s fågeldirektiv är en ren tillståndsbeskrivning som saknar bedömningar av bevarandestatus, men

⁵⁶ Dir. 2020:58, s. 8.

⁵⁷ Naturvårdsverket (2019). *Underlagsrapport till den fördjupade utvärderingen av miljömålen*.

⁵⁸ Naturvårdsverket (2020). *Sveriges arter och naturtyper i EU:s art- och habitatdirektiv*.

rapporteringen visar att det på lång sikt syns en generell utarmning av fågelbestånden i Sverige.⁵⁹

Sveriges rapportering under 2019 enligt livsmiljödirektivets artikel 17 visar att behovet av insatser för att förbättra bevarandestatusen för våra gräsmarker är stort. Ett rikt odlingslandskap har en positiv påverkan på flera av de globala hållbarhetsmålen inom Agenda 2030 men odlingslandskapets minskande biologiska mångfald försvårar möjligheten att nå hållbarhetsmålen.⁶⁰

Mot bakgrund av ovanstående konstaterar utredningen att det, för att nå de resultat som direktiven föreskriver, finns ett omfattande skyddsbehov utöver de metoder som följer direkt av direktiven. Det kan till exempel handla om att utöka det skydd som följer av direktivet till att i Sverige omfatta fler arter än vad som framgår av direktivet, eller genom att skydda de arter som framgår av direktivet på sätt som är striktare än direktivet föreskriver. Det kan också innebära att helt andra tillvägagångssätt än de som anvisas i direktivet behövs för att åstadkomma tillräckligt skydd, till exempel incitamentsbaserade system.

Det innebär att de förslag på fridlysningsbestämmelser som vi lägger fram måste ge utrymme för att skydda de arter som behöver skydd, samt utgå från deras skyddsbehov. När det sedan gäller frågan om hur skyddsbehovet relaterar till de EU-rättsliga förpliktelserna, eller om förslagen omfattar sådant som ligger utanför direktivens tillämpningsområde, kommer vi att hantera den frågan allteftersom den blir relevant. Detta i syfte att kunna avgöra om det kan vara nödvändigt med anmälan till kommissionen enligt artikel 193 FEUF.

Vi är fullt medvetna om att det i ett längre tidsperspektiv, inom något eller några sekler, sannolikt är omöjligt att bevara alla de arter som finns i dag. Naturen är komplex och föränderlig och arter kan i framtiden påverkas av faktorer som vi nu inte känner till. Därtill påverkar arterna varandra kontinuerligt, på sätt som inte alltid är tydligt förutsägbara.

⁵⁹ SLU Artdatabanken (2020). *Article 12 National Summary Factsheet – Sweden*. Naturvårdsverket (2020). *Miljömålen – Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2020 – Med fokus på statliga insatser*. Rapport 6919, s. 396. Positiva trender har emellertid, vad gäller skogsfågelnas diversitet och förekomst på nationell skala, påvisats i Sverige vilket har sammanfallit med strukturella förändringar i skogen som kan ha varit till nytta för fåglar vilket antyder ett orsakssamband med förändringar i skogsbruksmetoder. Förändringarna kan alternativt relateras till pågående klimatförändringar. (Ram et al. [2017] What drives current population trends in forest birds – forest quantity, quality or climate? A large-scale analysis from northern Europe? *Forest Ecology and Management* 385(2017) 177–188, s. 183).

⁶⁰ Naturvårdsverket. a.a., s. 326.

Syftet med de lagar som stiftas i dag måste, i ett längre tidsperspektiv, vara att bevara de naturliga processerna i arternas livsmiljöer, och att artförändringar sker i ett naturligt tempo som inte påskyndas av mänsklig verksamhet. Detta långsiktiga mål för skyddet av arter, i kombination med övriga delar av miljö- och naturvården, kan sammanfattas i begreppet ekologisk integritet, som innebär att ekosystemens naturliga komponenter och processer är intakta, utan någon betydande påverkan från människan. Ekologisk integritet innebär inte ett statiskt tillstånd, utan inkluderar naturliga förändringar.⁶¹

11.3.3 Proportionalitet och skydd för egendom

Utredningens utgångspunkt: Egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen, läst i ljuset av EKMR, innebär att det måste göras en prövning i det enskilda fallet av proportionaliteten mellan allmänintresset av ett tvångsförfogande och den enskildes egendomsintresse. Proportionalitetsprincipen ska tillämpas i det enskilda fallet. *Endast* om tillämpningen i det enskilda fallet annars skulle utgöra en allvarlig och otvetydig kränkning av Europakonventionen är det, enligt Högsta domstolen, möjligt att frånga vad som följer av EU-domstolens tolkning av en EU-bestämmelse. Det betyder att det faktiska utrymmet för en sådan avvikelse är ytterst begränsat. En art-för-art-metod ska användas och genomförandeåtgärder ska alltid övervägas i ljuset av det avsedda syftet, berörd art och omständigheterna i det enskilda fallet. Genomförandet ska vara flexibelt och proportionerligt. Artens bevarandestatus ska vara av särskild betydelse i proportionalitetsbedömningen som ska ske med respekt för bestämmelsernas syfte, att säkerställa den biologiska mångfalden samt att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse.

Proportionalitetsprincipen i EKMR respektive svensk rätt beskrivs översiktligt i avsnittet om EU-rättslig bakgrund. Proportionalitetsprincipen anses vara en allmän rättsprincip som har betydelse när det

⁶¹ Moberg och Simonsen (2011). *Vad är resiliens? En introduktion till forskning om social-ekologiska system.*

allmänna vidtar åtgärder som är betungande för enskilda.⁶² Vilka krav principen ställer i sådana situationer är dock något oklart.⁶³

Proportionalitetsprövningen anses omfattar tre moment:

1. Kan den ifrågasatta åtgärden alls bidra till att nå de allmänna mål som den syftar till? Besvaras frågan nekande är åtgärden (naturligtvis) oproportionerlig och ingen ytterligare prövning krävs.
2. Finns det mindre ingripande alternativ som är lika lämpade för ändamålet och som är mer realistiska ur kostnads- eller effektivitetssynpunkt? Är svaret jakande är ingreppet oproportionerligt och det andra alternativet ska användas. Finns inte sådana alternativ görs till sist en mer allmän avvägning:
3. Proportionaliteten i strikt mening prövas. Det innebär en avvägning mellan de berörda intressena i det enskilda fallet.

De intressen som bär upp artskyddet måste i avvägningen tillmätas mycket stor vikt. Proportionalitetsprincipen ska ses som en slutlig kontroll av att ett beslut med stöd av artskyddsbestämmelserna inte är orimligt med hänsyn till samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Proportionalitetsprincipen ska inte uppfattas som en generell utvidgning av möjligheterna att inte behöva följa bestämmelserna eller som en utökad möjlighet till dispens. Det sagda gäller oavsett om artskyddsbestämmelserna följer av EU-förpliktelser eller inte.

Proportionalitet ifråga om EU-förpliktelser

I rättsfallet NJA 2014 s. 79 prövades frågan om i vilken mån en svensk domstol kan frångå vad som följer av EU-domstolens tolkning av en EU-bestämmelse med stöd av Europakonventionen (proportionalitetsprincipen). Målet handlade om skyldigheten att överlämna ut-

⁶² Bull och Sterzel (2019). *Regeringsformen* (JUNO version 4), s. 85 som hänvisar till HFD 2012 ref. 12 och HFD 2017 ref 5.

⁶³ Bull och Sterzel (2019), a.a., s. 85 som hänvisar till HFD 2015 ref. 16. Målet gällde huruvida en körkortshavare som, under tid då hans körkortsinnehav var förenat med villkor om alkohol, efter en höftledsoperation intagit narkotikaklassat läkemedel i enlighet med läkares ordination, skulle anses ha brukat narkotika på sätt som avses i körkortslagen. Av körkortslagen följer att ett beslut om villkor om alkohol ska undanröjas om körkortshavaren under villkorstiden brukar narkotika. Såsom regelverket kring alkohol har utformats finns enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening inget utrymme för att i en situation som den förevarande underlåta att undanröja ett beslut om villkor om alkohol för körkortsinnehav. Om ett sådant beslut undanröjs ska körkortet återkallas. En ledamot i HFD var skiljaktig och ifrågasatte huruvida om ett sådant ingrepp är förenligt med proportionalitetsprincipen.

släppsrätter enligt utsläppshandelslagen⁶⁴ som implementerar EU:s utsläppshandelsdirektiv⁶⁵. Enligt såväl svensk lag som direktivet ska en verksamhetsutövare för varje anläggning senast den 30 april till kontoföringsmyndigheten överlämna det antal utsläppsrätter som motsvarar de sammanlagda utsläppen från anläggningen under närmast föregående kalenderår. Sanktionen för att inte överlämna utsläppsrätter i tid, vilket också följer av direktivet, är 40 euro per ton koldioxid som släpps ut från en anläggning och som verksamhetsutövaren inte överlämnat utsläppsrätter för. I det här fallet hade bolagen ifråga utsläppsrätter på sina konton den 30 april 2007 som motsvarade de faktiska utsläppen under år 2006 och de hade för avsikt att överlämna utsläppsrätterna. Detta skedde emellertid inte, vilket beroende på en brist i företagets administrativa rutiner på lägre nivå; de systemtekniska åtgärder som krävdes för att formellt överlämna utsläppsrätterna utfördes av misstag inte. Bolagen yrkade bland annat att avgiften skulle jämkas eftersom avgift om nästan 20 miljoner kronor inte står i rimlig proportion till överträdelsen och därmed strider mot proportionalitetsprincipen. Sedan Högsta domstolen vänt sig till EU-domstolen och frågat bland annat om avgiftsbeloppet i fråga kan justeras av nationell domstol med stöd av proportionalitetsprincipen, konstaterade EU-domstolen att avgiftsbeloppet inte kan justeras med stöd av proportionalitetsprincipen. Mot bakgrund av principen om unionsrättens företräde drog HD slutsatsen att svenska domstolar och myndigheter därmed är förhindrade att tolka en bestämmelse som har beslutats på EU-nivå på ett sätt som ändrar dess innehåll eller effekt och att de är bundna av EU-domstolens tolkning av EU-rätten. Samtidigt, framhöll HD, har Sverige en folkrättslig förpliktelse och ett eget ansvar för att tillse att rättigheterna enligt Europakonventionen inte kränks i det enskilda fallet. Eftersom EU-domstolens prövning, enligt HD, måste anses inbegripa proportionalitetsprincipen också i Europadomstolens mening kan en svensk domstol frångå vad som följer av EU-domstolens tolkning av en EU-bestämmelse endast om tillämpningen i det enskilda fallet annars skulle utgöra en allvarlig och otvetydig kränkning av Europakonventionen. Det betyder att det faktiska utrymmet för en sådan avvikelse är ytterst begränsat.

⁶⁴ Lag (2004:1199) om handel med utsläppsrätter.

⁶⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG.

I sin vägledning om tolkning av det strikta artskyddet i livsmiljödirektivets artikel 12 har kommissionen understrukit att en art-förartmetod måste användas och att medlemsstaterna därför alltid ska överväga sina genomförandeåtgärder i ljuset av det avsedda syftet, berörd art och omständigheterna i det enskilda fallet. I genomförandet, som ska vara flexibelt och proportionerligt, ska artens bevarandestatus, enligt kommissionen, vara av särskild betydelse. Flexibilitet och proportionalitet ska emellertid inte, påpekar kommissionen, missuppfattas som ett koncept som reducerar medlemsstaternas förpliktelser att agera på ett effektivt sätt utan som ett sätt att skapa utrymme för myndigheterna att anpassa sitt genomförande till de specifika omständigheterna i det enskilda fallet (i termer av bevarandestatus men också sociala, ekonomiska och kulturella omständigheter). Genomförandet av ett flexibelt och proportionerligt tillvägagångssätt fordrar att medlemsstaterna agerar inom en tydlig ram med samordnade och effektiva åtgärder som tillämpas på ett koherent sätt och med tillräckliga garantier. Koherens, förklarar kommissionen, betyder i det här sammanhanget att flexibilitet och proportionalitet inte kan tillämpas endast när det förefaller passande (till exempel endast när undantag beviljas) utan måste tillämpas på nödvändiga åtgärder i det strikta skyddssystemet så att genomförandet på ett övergripande plan ligger i linje med direktivets mål och syften. Kommissionen lyfter här fram att enligt domstolen utgör artiklarna 12, 13 och 16 i livsmiljödirektivet en sammanhängande samling bestämmelser som har till syfte att säkerställa skyddet av de berörda arternas bestånd.⁶⁶ Tillämpningen av flexibilitet och proportionalitet måste alltså ske med respekt för direktivets mål och syfte, det vill säga att säkerställa den biologiska mångfalden och att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse.⁶⁷

⁶⁶ Kommissionens vägledning (2007) hänvisar här till mål C-6/04, *kommissionen mot Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland*, punkten 112.

⁶⁷ Kommissionens vägledning (2007), s. 20 samt Kommissionens utkast till vägledning (2019) *Guidance document on the strict protection of species of Community interest under the Habitats Directive Draft version November 2019*, s. 7.

Proportionalitet ifråga om nationella regler

Det måste göras en prövning i det enskilda fallet av proportionaliteten mellan allmänintresset av ett tvångsförfogande och den enskildes egendomsintresse.

I rättsfallet NJA 2018 s. 753 (det så kallade Parkfastighetsmålet), där det var fråga om tvångsvis marköverföring enligt fastighetsbildningslagen (1970:988) konstaterade Högsta domstolen att egendoms skyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen innebär att det måste göras en prövning i det enskilda fallet av proportionaliteten mellan allmänintresset av ett tvångsförfogande och den enskildes egendomsintresse.

I MÖD 2020:2 I och II, som gällde dispens från det generella förbudet att vidta vissa åtgärder inom strandskyddsområde, diskuterar Mark- och miljööverdomstolen intresseprövningen enligt 7 kap. 25 § miljöbalken som gäller vid områdesskydd. Domstolen tog här utgångspunkt i 7 kap. 25 § miljöbalken som anger att en inskränkning i en enskilds rätt att använda mark eller vatten inte får gå längre än som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att den syftar till att uttrycka en proportionalitetsprincip.⁶⁸ Mark- och miljööverdomstolen hänvisar bland annat till Parkfastighetsmålet men konstaterar att regleringen i 2 kap. 15 § regeringsformen primärt riktar sig till lagstiftaren, som vid införandet av gällande strandskyddsbestämmelser också har gjort en tämligen ingående avvägning mellan allmänintresset av att upprätthålla strandskyddet och motstående enskilda intressen. Enligt Mark- och miljödomstolen måste emellertid, även med den utgångspunkten, praxisutvecklingen ifråga om egendomsskyddet få genomslag även vid prövningen av förutsättningarna för dispens från strandskyddet. Även om det, enligt Mark- och miljödomstolen, innebär att andra omständigheter än de särskilda strandskyddsskälerna måste kunna beaktas som skäl för dispens så måste utgångspunkten för proportionalitetsbedömningen dock fortfarande vara att det allmänna intresset av att bevara allemansrättslig tillgång till strandområden för friluftsliv och områden med goda livsvillkor för djur- och växtliv är mycket starkt. Mark- och miljödomstolen framhåller härvid att den

⁶⁸ Mark- och miljööverdomstolen hänvisar till prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 1, s. 320 ff.

allmansrättsliga tillgången till naturen, precis som egendomsskyddet, är grundlagsfäst i 2 kap. 15 § regeringsformen.

Det sagda ska också ses i ljuset av Högsta domstolens dom av den 29 december 2020 i mål nr T 6460-19 som gällde tillstånd i efterhand till vattenverksamhet (brygganläggning) enligt 11 kap. miljöbalken. Högsta domstolen konstaterade här att uppräkningsdispensgrunder vad gäller strandskyddet är avsedd att vara uttömmande men att dispensprövningen också innefattar en mer övergripande intresseavvägning. Enligt Högsta domstolen är det emellertid tydligt att de intressen som bär upp strandskyddet måste tillmätas mycket stor vikt. Högsta domstolen noterar också att även ett område som för tillfället är av begränsat intresse kan bli betydelsefullt i framtiden samt att även om en dispens inte förefaller skada syftet med strandskyddet utesluter inte det att enskilda dispenser sammantaget kan ge en betydande negativ inverkan.⁶⁹ Proportionalitetsprincipen ska, enligt Högsta domstolen, ses som en slutlig kontroll av att en nekad dispens inte är orimlig med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet; däremot kan den inte uppfattas som en mer generell utvidgning av möjligheterna till dispens. För att fylla sin funktion måste prövningen enligt 25 § avse samtliga omständigheter i det enskilda fallet⁷⁰

2 kap. 7 § miljöbalken

De allmänna hänsynsreglerna är generella och gäller alla. Enligt 2 kap. 7 § miljöbalken ska en avvägning göras som även omfattar kunskapskravet och kravet på underlag. Mot bakgrund av de hänsyn som kan tas enligt 2 kap. 7 § miljöbalken är det alltså möjligt att tala om ett i någon mån differentierat *kunskapskrav*. Av bestämmelsens ordalydelse framgår emellertid att verksamhetsutövarens *bevisbörda* enligt 2 kap. 1 § miljöbalken inte kan bli föremål för någon rimlighetsavvägning

En utgångspunkt för bedömningen enligt 2 kap. 7 § miljöbalken är att de krav som behövs för att miljöbalkens mål ska uppnås ska ställas. Sedan ska proportionerna mellan nyttan av ett försiktighetsmått och kostnaderna för att vidta det bedömas. Endast om kostna-

⁶⁹ Högsta domstolen hänvisar till prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 1 s. 320 ff.

⁷⁰ Högsta domstolen hänvisar till prop. 1997/87:45. *Miljöbalk*. Del 1 s. 320 ff. och del 2 s. 97.

derna bedöms vara orimligt stora i förhållande till nyttan med åtgärden eller försiktighetsmättet kan det bli aktuellt att avstå från att föreskriva ett sådant krav. Detta innebär att det är förhållandena i det enskilda fallet som avgör vilka krav som kan ställas – vad som bedöms vara orimligt stora kostnader i ett fall kan betraktas som skäligen krav i ett annat, beroende på hur behoven av det aktuella försiktighetsmättet värderas i de olika fallen. Vad gäller vikten av att förebygga eller begränsa miljöpåverkan har olägenhetens karaktär, såsom farlighet och omfattning, betydelse. Även graden av känslighet i det område där påverkan sker och graden av känslighet hos dem som utsätts för störning ska beaktas. Vid bedömningen av vilken nytta en åtgärd medför från miljö- och hälsoskyddssynpunkt är de miljömål som fastställs av särskild betydelse. En avvägning måste dessutom alltid göras med hänsyn till vad som får anses vara vedertaget godtagbart beteende. Kraven får inte vara orimliga med avseende på den olägenhet och det intrång i den personliga valfriheten som de föranleder. Av betydelse för vad som kan anses vara ett orimligt krav är också om det är fråga om näringsverksamhet eller en åtgärd som vidtas i det dagliga livet. Det kan aldrig komma i fråga att jämka kraven så att den skadenivå som anges i 2 kap. 9 § första stycket miljöbalken överskrids. Om de åtgärder som är nödvändiga för att uppnå en godtagbar skyddsnivå medför orimliga kostnader, bör verksamheten inte tillåtas. Det ankommer på verksamhetsutövaren att visa att en åtgärd är orimlig.⁷¹

Skillnaden mellan avvägningen enligt 2 kap. 7 § miljöbalken och den allmänna proportionalitetsprincipen är att enligt 7 § så är det vissa uppräknade bestämmelser som ska vara föremål för avvägning och avvägningen ska göras mellan nyttan av ett försiktighetsmått och kostnaden för det medan den allmänna proportionalitetsavvägningen ska omfatta samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

Agenda 2030

Härtill ska regeringens mål beaktas om att Sverige ska genomföra Agenda 2030 i alla tre dimensionerna (ekonomiskt, socialt och miljömässigt) genom en samstämmig nationell och internationell politik

⁷¹ Kruse (JUNO, Karnov), kommentaren till 2 kap. 7 § miljöbalken, not 53.

som fäster avseende vid samtliga tre dimensionerna.⁷² Enligt SCB:s uppföljning av delmål 15.2, som visar aspekter för att fortsätta kunna nyttja skogens resurser långsiktigt, visar uppföljningen av miljöhänsyn ett ökande antal företeelser som har fått stor negativ påverkan på hänsynskrävande biotoper i samband med föryngringsavverkning och efterföljande föryngringsarbete. Det framgår också att det i samband med olika skogliga åtgärder som röjning, gallring och föryngringsavverkning är viktigt att ta hänsyn till den biologiska mångfalden, kulturmiljön och friluftslivet. Det framhålls vidare att miljöhänsyn ska tas vid alla åtgärder i skogsbruket och att tillämpningen av miljöhänsyn har stor betydelse för den biologiska mångfalden och är ett viktigt komplement då god miljöhänsyn för flera arter är en förutsättning för att de ska kunna fortleva i beståndet efter avverkning.⁷³ Enligt SCB följs de aspekter som rör mål 14 om hav och marina resurser och mål 15 om ekosystem och biologisk mångfald upp inom det svenska miljömålssystemet.⁷⁴

Ersättningsregler

I den mån grundlagsstadgade rättigheter begränsas ska det finnas möjligheter till grundlagsstadgad ersättning. Ersättningsbestämmelserna kan, enligt Europadomstolen, ha betydelse för huruvida en inskränkning i egendomsskyddet anses proportionerligt. Omvänt kan det uttryckas som att ett annars oproportionerligt ingripande kan göras proportionerligt genom att ersättning utgår.

11.3.4 Förutsebarhet och adaptivitet

De som berörs av reglerna (myndigheter, företag och enskilda) måste i rimlig utsträckning kunna förutse reglernas tillämpning. Förutsebarhet är ett frekvent förekommande begrepp och anses vara eftersträvansvärt i rättssäkerhetssammanhang. Förutsebarhet lyfts ofta som en viktig del av rättssäkerhetsbegreppet och kan syfta på olika aspekter.

⁷² Prop. 2019/20:188. *Sveriges genomförande av Agenda 2030*.

⁷³ SCB. *Genomförandet av Agenda 2030 i Sverige Statistisk lägesbild 2019*, s. 110 f.

⁷⁴ SCB. a.a., s. 18.

Det kan handla om att skydda den enskilde mot olika typer av oförutsebara och betungande normer som tillämpas på omständigheter som inträffade vid en tidpunkt då normerna varken var tillämpliga eller förutsebara. Ett sådant syfte kan uppnås genom förbud mot retroaktivitet, genom krav på förutsebarhet eller genom skydd för berättigade förväntningar. Trots att syftet är likartat utgår dessa perspektiv, enligt Lebeck, från tre olika kriterier för att avgöra huruvida legalitetsprincipen har kränkts.⁷⁵

Förutsebarhet kan också handla om rättssubjektens (det vill säga dem som träffas av och de som ska följa lagstiftningen) möjlighet att se hur befintliga regler faktiskt kommer att tillämpas, i den rättsliga praktiken. Häri finns en önskan om att rättsreglerna ska vara tillgängliga, förståeliga, användarvänliga och ge entydiga svar; allmänheten och deras juridiska ombud ska kunna förutse utfallet i domstol.⁷⁶ En sådan förutsebarhet bygger till stor del på föreställningen om att man kan fastställa *gällande rätt* genom en värderingsfri och neutral tolkningsverksamhet. Gustafsson förklarar i det avseendet *gällande rätt* som att den inte är något förrän den används av någon; fram till dess är *gällande rätt* ett *överlagrat tillstånd*.⁷⁷ Här anses prejudikat öka förutsebarheten eftersom prejudikat leder till att rätts-tillämpningen blir enhetlig och mer likformig; rättskipningen vinner i klarhet samtidigt som man gör vinster genom att bedömningen av rättsliga frågor underlättas.⁷⁸ Lebeck konstaterar också att det finns betydande svårigheter i att kodifiera en regel mot bristande förutsebarhet eller vissa tolkningsmetoder, eftersom sådana bestämmelser själva måste vara föremål för tolkning.⁷⁹ Emellertid, fortsätter Lebeck, har förarbeten spelat en central roll i svensk rätt. Förarbeten kan ha väsentlig betydelse vad avser domstolarnas tolkningspraxis och därmed också för förutsebarheten hos materiella bestämmelser.⁸⁰

Intresset av förutsebarhet betonas ofta inom ramen för förmögenhetsrätten där förutsebarhet syftar till att säkerställa partsautonomi, entreprenörskap och ekonomisk effektivitet. Förutsebarhet är viktigt för att personer med trygghet ska kunna avgöra om, när och på vilka villkor de ska ingå avtal med andra. Enligt Ramberg förekommer till

⁷⁵ Se t.ex. Lebeck. (2018) *Legalitetsprincipen i förvaltningsrätten*, s. 66 f.

⁷⁶ Ramberg (2017) *Prejudikat som rättskälla i förmögenhetsrätten*, s. 62.

⁷⁷ Gustafsson (2011), *Dissens*, s. 72 f. Jfr Glavå och Petrusson (2002) *Illusionen om rätten. I Minneseminar för David Roland Doublet 1954–2000*, s. 109–151.

⁷⁸ SOU 1986:1. *Översyn av rättegångsbalken*, s. 25 och s. 49.

⁷⁹ Lebeck. a.a., s. 30.

⁸⁰ Lebeck. a.a., s. 32.

och med påståenden om att marknadsaktörer inte är intresserade av reglernas materiella innehåll, utan endast efterfrågar klara och tydliga regler som de kan anpassa sig till och planera efter. Det är, påpekar Ramberg, en annan form av förutsebarhet än den som vanligtvis diskuteras av jurister. En sådan *förväntningsförutsebarhet* tar sikte på reglernas materiella innehåll.⁸¹ Ur det perspektivet är det emellertid i princip omöjligt att åstadkomma total förutsebarhet eftersom rätten är genomsyrad av osäkerhet. Rättsregler är generellt skrivna men ska tillämpas i specifika situationer; det kommer alltid att finnas ett mått av osäkerhet om innehållet i rätten och därför kommer vi aldrig att uppnå total förutsebarhet även om vi strävar efter det.⁸² Det centrala för *funktionerna* i ett adaptivt styrsystem är relationen mellan de olika komponenterna i systemet – i det här fallet relationen mellan naturen med de biologiska system som ska skyddas och det rättsliga systemet.

Vissa adaptiva funktioner kommer vi att använda i konsekvensanalysen som ett sätt att få en fingervisning om huruvida det system vi förslår förmår omfatta dessa funktioner. Det handlar kortfattat om att:

1. genomföra det skydd som följer av naturvårdsdirektiven, Sveriges internationella åtaganden och nationella mål,
2. arternas behov av skydd och livsmiljö i den enskilda situationen sätter gränsen,
3. kunskap krävs om arternas behov av skydd och behov av livsmiljö,
4. nuvarande regleringsmodeller och måluppfyllnad,
5. på vilket sätt olika verksamheter påverkar olika arter,
6. överväga kostnader och vem som ska bära dessa kostnader,
7. möjlighet att avgränsa skyddsåtgärder i tid och rum samt möjligheten att utvärdera skyddsåtgärderna och göra en återkoppling så att dessa inte är mer ingripande än nödvändigt (proportionalitet och förutsebarhet),
8. möjlighet att differentiera skydd så arter inte omfattas av en högre skydds nivå än vad som behövs för att nå målet,

⁸¹ Ramberg, a.a., s. 62 f.

⁸² Ramberg, a.a., s. 63.

9. flexibilitet så att överflödiga försiktighetsmått kan upphöra medan otillräckliga försiktighetsmått kan skärpas,
10. överväga olika modeller för skydd/åtgärder och vad som bör vara utgångspunkten i det enskilda fallet,
11. överväga hur berörda kan involveras i beslutsfattandet i syfte att överföra kunskap mellan aktörer samt öka beslutens legitimitet.

Ovanstående är alltså något vi avser använda som utgångspunkt när våra förslag analyseras med avseende på adaptiva funktioner och inte ett förslag i sig.

11.3.5 Tillgång till rättsmedel

Det ska finnas möjlighet att överklaga de beslut som fattas rörande bestämmelserna i 8 kap. miljöbalken (och de rättsakter som antagits med stöd av kapitlet). Enligt artikel 19.1 FEU ska medlemsstaterna fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten. När medlemsstaterna genomför EU-lagstiftning är de dessutom bundna av artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, som rör rätten till ett effektivt rättsmedel, och som föreskriver att var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i artikeln.

Artikel 47 i stadgan motsvarar artiklarna 6 och 13 i Europakonventionen och behandlar rätten till en rättvis rättegång respektive rätten till ett effektivt rättsmedel. Ett effektivt rättsligt skydd är nära kopplat till EU-domstolens enhetliga tolkning av unionsrätten och möjligheten till, ibland även kravet att, de nationella domstolarna ska begära förhandsavgörande av EU-domstolen enligt artikel 267 i FEUF. Artikel 19.1 i FEU och artikel 47 i stadgan är förvisso endast tillämpliga på unionsrättens område.

Sverige är också part till Aarhuskonventionen som i artikel 9 behandlar tillgång till rättslig prövning. EU-domstolen har förklarat att det ankommer på nationella domstolar att i den utsträckning det är möjligt tolka den nationella rätten i enlighet med de mål som ställts upp i Aarhuskonventionen, för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionens miljölagstiftning.

Vikten av och innebörden av rätten till tillgång till rättsmedel enligt FEU, stadgan och Aarhuskonventionen, såsom den uttolkats av EU-domstolen, beskrivs i den EU-rättsliga bakgrunden.

11.4 Nytt 8 kap. miljöbalken i sammanfattning

Utredningens övergripande förslag (se nedan om varje del separat): En inledande målbestämmelse ska införas i 8 kap. miljöbalken. I bestämmelserna ska målet med bestämmelserna i 8 kap. regleras. Bestämmelserna ska vara inriktade på att med utgångspunkt i arternas skyddsbehov bidra till en god förvaltning av de naturligt förekommande arter som är knutna till respektive miljötyp. För att avgöra arternas skyddsbehov ska såväl Sveriges EU-rättsliga och internationella åtaganden som Sveriges nationella miljömål beaktas samtidigt som hänsyn tas till ekonomiska, sociala och kulturella behov samt till regionala och lokala särdrag.

Statens ansvar att tillhandahålla nödvändigt underlag i frågor om artskydd ska genomföras genom att nuvarande status för arterna, mål samt åtgärder för att nå målen, ska dokumenteras i livsmiljöunderlag som på länsnivå ska uppdateras minst vart femte år. Livsmiljöunderlagen ska bland annat baseras på mål för hänsynskrävande biotoper, landskapsplanering och samrådsförfaranden.

11.5 Förslag: Målsättning i 8 kap. 1 § miljöbalken

Utredningens förslag: Bestämmelser om artskydd ska införas i 8 kap. miljöbalken. I bestämmelserna ska målet med tillämpningen av kapitlet regleras.

Målet, i ett längre tidsperspektiv, måste vara att bevara de naturliga processerna i miljön, och att artförändringar sker i ett naturligt tempo som inte hotas av mänsklig verksamhet. Detta långsiktiga mål, i kombination med övriga delar av miljö- och naturvården, kan sammanfattas i begreppet ekologisk integritet, som innebär att ekosystemens naturliga komponenter och processer är intakta, utan någon betydande försämring genom påverkan från människan. Ekologisk integritet innebär inte ett statiskt tillstånd, utan inkluderar naturliga förändringar. Mänsklig verksamhet ska be-

drivas med anpassning och hänsyn, så att denna verksamhet inte medför något långsiktigt hot mot de naturliga processerna.

Målet i 8 kap. 1 § ska precisera 1 kap. 1 § miljöbalken på så sätt att det korresponderar med preciseringarna för det nationella miljömålet *Ett rikt växt- och djurliv*.

För att avgöra arternas skyddsbehov ska såväl Sveriges EU-rättsliga och internationella åtaganden som Sveriges nationella miljömål beaktas, samtidigt som hänsyn tas till ekonomiska, sociala och kulturella behov samt till regionala och lokala särdrag.

11.5.1 Ett tydligt mål för skyddet av arter i 8 kap. miljöbalken

Skyddet av arter bör koppla till ett tydligt mål som ska framgå av 8 kap. 1 § miljöbalken.⁸³ Målet ska svara mot preciseringarna av det nationella miljömålet *Ett rikt växt- och djurliv*, vilket bland annat innebär att bevarandestatusen för i Sverige naturligt förekommande naturtyper och arter är gynnsam och för hotade arter har statusen förbättrats, samt att tillräcklig genetisk variation är bibehållen inom och mellan populationer. Mycket förenklat kan målet sammanfattas som att alla naturligt förekommande arter ska bevaras i livskraftiga populationer, vilket inkluderar tillräcklig genetisk variation.

Alla syftar här på att även de mest krävande arterna i en viss miljö ska bevaras, även specialiserade arter, med förbehåll för att den naturliga utvecklingen påverkar artsammansättningen över tid.

Naturligt förekommande arter kräver att alla våra olika natur- och kulturbetingade miljöer måste bevaras genom skydd, skötsel och återskapande i tillräcklig omfattning.

Livskraftiga populationer innebär detsamma som gynnsam bevarandestatus för en art, det vill säga summan av de faktorer som påverkar den berörda arten och som på lång sikt kan påverka den naturliga utbredningen och mängden hos dess populationer. En arts bevarandestatus anses gynnsam när

- uppgifter om den berörda artens populationsutveckling visar att arten på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av sin livsmiljö,

⁸³ Om behovet av tydliga mål; se Michanek et al. (2019) *Landskapsplanering av skog – för biologisk mångfald och ett varierat skogsbruk*, Naturvårdsverkets rapport 6909, sammanfattningen, s. 9.

- artens naturliga eller hävdbevingade utbredningsområde varken minskar eller sannolikt kommer att minska inom en överskådlig framtid, och
- det finns och sannolikt kommer att fortsätta att finnas en tillräckligt stor livsmiljö för att artens populationer ska bibehållas på lång sikt.

Det är till viss del en planerings- och skötsel fråga att säkerställa dessa miljöers tillräckliga omfattning i tid och rum. Härvid ska särskilt beaktas att ansvariga myndigheter ansvarar för att se till att förbuden enligt direktiven och nationella bestämmelser inte överträds. Detta fordrar en fungerande tillsyn.

Enligt de senaste årens utvärderingar av miljökvalitetsmålen finns det flera anledningar till att målen som berör biologisk mångfald inte nås. Exempel på anledningar är bristen på livsmiljöer, fragmenteringen av livsmiljöer och bristande spridningsvägar i landskapet, vilket bland annat försvårar för hotade arter att återetablera sig efter en störning. Stora insatser görs av samhället för att bevara naturmiljöer och hotade arter, exempelvis genom formellt områdesskydd, åtgärdsprogram för hotade arter, restaureringsinsatser, stöd för anläggande av våtmarker, länsvisa handlingsplaner för grön infrastruktur, med mera, men än har detta inte varit tillräckligt för att vända negativa trender. Det finns med andra ord ett behov av att, utöver vad som redan görs i dag, fortsätta skydda befintliga värden, restaurera och återskapa nya livsmiljöer liksom att etablera spridningsvägar i landskapet. För detta behövs kunskap om var naturvårdsinsatser behövs liksom en landskapsansats vid förvaltning av arter och livsmiljöer. Således behövs strategisk landskapsplanering för att nå miljömålen.⁸⁴ Vi påstår därmed inte att det skulle vara ett tillräckligt medel för att nå målet.

11.5.2 Hur målsättningen i 8 kap. 1 § miljöbalken ska användas

Målet i 8 kap. 1 § miljöbalken ska precisera miljöbalkens portalparagraf, 1 kap. 1 §, genom att korrespondera med preciseringarna för det nationella miljömålet *Ett rikt växt- och djurliv* (att alla naturligt före-

⁸⁴ Michanek et al. a.a., s. 17. För fullständiga referenser och källor, se rapporten.

kommande arter ska bevaras i livskraftiga populationer). Miljöbalkens inledande paragraf anses spegla idén att det genom lagstiftning är möjligt att driva samhällsutvecklingen i en bestämd riktning. Här handlar det om att främja en hållbar utveckling så att nu levande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. Lagstiftning ska givetvis inte ses som det enda hjälpmedlet i denna process, utan utgör ett av flera instrument som ska styra utvecklingen i önskad riktning. Detsamma gäller tillsyn, förvaltning, planering, med mera.

Lagrådet anförde i sitt yttrande beträffande portalparagrafen att bestämmelserna i miljöbalken är avsedda att vara ett av flera hjälpmedel för att styra utvecklingen på området. Lagstiftning kan endast ge den rättsliga grundvalen för reformarbetet, men bidrar därigenom verksamt till att förutsättningar skapas för att genomföra vad som eftersträvas i miljöhänsende. Lagrådet anger som en möjlighet att det inledande stadgandet utformas på det sättet, att vad som sägs om tryggheten av en hållbar utveckling inte endast anges som ett mål med miljöbalken, utan som ett mål för samhällets samlade ansträngningar på miljöområdet. Miljöbalken kan bidra till och främja den utveckling som eftersträvas, men den kan inte ensam trygga en sådan utveckling.⁸⁵

Av portalparagrafen framgår vidare att naturen ska skyddas inte bara som livsmiljö för människan, utan också för att den anses ha ett eget värde. Detta tydliggörs genom det förvaltaransvar som stadgas i första stycket och som innebär att de som lever nu inte får uppträda på ett sätt som skadar miljön och utarmar naturresurserna, utan varje generation anses ha ett ansvar för att förvalta arvet inför kommande generationer.⁸⁶

Vid sidan av miljöbalkens mål finns de av riksdagen beslutade nationella miljömålen.⁸⁷ Av miljöbalkspropositionen framgår att miljöbalken är avsedd att användas som verktyg för att nå miljömålen och att miljömålen ska tjäna som ledning när det gäller tolkningen av vad begreppet hållbar utveckling i 1 kap. 1 § innebär.⁸⁸ Genom begreppet hållbar utveckling finns alltså en koppling mellan myndigheternas arbete med att uppnå en viss angiven miljö kvalitet och regelverket i miljöbalken. I takt med att miljö kvalitetsmålen fått en alltmer konkret

⁸⁵ Prop. 1997/98:45. *Miljöbalken*. Del 1 s. 166.

⁸⁶ Jämför det av riksdagen fastställda generationsmålet: *Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.*

⁸⁷ Se t.ex. prop. 2009/10:155. *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete.*

⁸⁸ Den koppling som finns mellan myndigheternas arbete med att uppnå en viss angiven miljö kvalitet och regelverket i miljöbalken återfinns genom begreppet hållbar utveckling.

inriktning, har hållbarhetsbegreppet och därmed miljö kvalitetsmålen också fått en tydligare inriktning i det enskilda fallet och domstolarna har i ett antal fall också hänvisat till tolkningen av hållbarhetsbegreppet.⁸⁹

I portalparagrafens andra stycket anges bland annat att miljöbalken ska tillämpas så att den biologiska mångfalden bevaras. I begreppet innefattas såväl mångfald av ekosystem som mellan och inom arter. Markanvändning och samhällsbyggande måste enligt propositionen utformas på ett sätt som är förenligt med ett ekologiskt hållbart samhälle och samtidigt slå vakt om den materiella välfärden också för kommande generationer. I detta sägs ligga att ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga ska bevaras och värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas. Planeringen måste kombineras med skyddsåtgärder och ibland måste även med restaurering eller andra åtgärder som innebär någon form av biologisk kompensation vidtas. Portalparagrafens andra stycke kan därmed sägas innebära en viss precisering i fråga om hur begreppet hållbar utveckling i första stycket ska tolkas.⁹⁰

Genom att ange en målsättning för arbetet med artskyddet i 8 kap. miljöbalken som direkt anknyter till miljö kvalitetsmålen ges en anvisning om hur hållbarhetsbegreppet i 1 kap. 1 § miljöbalken ska tolkas när det gäller artskyddsbestämmelserna. Målsättningen i den föreslagna bestämmelsen i 8 kap. 1 § miljöbalken syftar således till att precisera 1 kap. 1 § miljöbalken i andra stycket vad avser hur begreppet hållbar utveckling i första stycket ska tolkas för artskyddets del.

11.5.3 Målsättning: alla naturligt förekommande arter ska bevaras i livskraftiga populationer

Flera internationella överenskommelser har slutits om mål och åtgärder för att bevara biologisk mångfald. I 1992 års konvention om biologisk mångfald (CBD) beslutade parterna att *stoppa förlusten av biologisk mångfald* och att *ekosystemen senast 2020 ska vara resilienta* och fortsätta att erbjuda väsentliga ekosystemtjänster (se avsnittet om den internationella bakgrunden).

Vid 10:e partsmötet för konventionen, i Nagoya, Japan, 2010 antogs de så kallade Aichimålen, där det femte innebär att förlusten av alla naturliga livsmiljöer åtminstone ska halveras och om möjligt

⁸⁹ Några tidiga exempel är MÖD 2005:66 och MÖD 2010:38 och MÖD 2006:53.

⁹⁰ Bengtsson et al. *Miljöbalken* (JUNO, NJ, version 19), kommentaren till 1 kap. 1 § miljöbalken.

hindras nästan helt (*close to zero*), samt att degradering och fragmentering ska minska väsentligt senast 2020.⁹¹

Det är vetenskapligt belagt att den biologiska mångfalden minskar kraftigt globalt.⁹² Nätverk av biotoper i landskapet vidmakthålls och utvecklas av olika naturliga processer och störningsregimer, och av människan genom hävd eller naturvårdande skötsel. Detta fokus på arter i sitt ekologiska sammanhang speglar också en lång nordisk tradition, där kunskapen om vår flora och fauna jämfört med många andra länder är ovanligt god. Givet jämförelsevis goda kunskaper om samband mellan arter, livsmiljöer och processer för svenska miljöer, menar Angelstam et al. att det är möjligt att planera för bevarande av biologisk mångfald genom att studera hur livsmiljöer är fördelade i landskapet.⁹³

När det gäller att tolka miljömålen finns det, enligt Angelstam et al., tre centrala ord och uttryck: *alla*, *naturligt förekommande* och *livskraftiga populationer*.

Alla

Ordet *alla* relaterar till att inte bara arter som är generalister, och som har små krav på livsmiljöns kvalitet eller storlek, ska finnas i våra landskap. Tvärtom tolkas skogs- och miljöpolitiken därför som att även specialiserade arter, som ofta har stora krav på arealen livsmiljö och dess kvaliteter, ska bevaras, det vill säga en noll-vision för förlust av biologisk mångfald. Begreppet *naturliga betingelser* i 1993 års skogspolitik talar samma språk. Detta kopplar till begreppet *paraphyart*, det vill säga att vi ska bevara de mest krävande arterna i en viss miljö. På detta sätt är sannolikheten stor att även mindre specialiserade och arealkrävande arter följer med på köpet. Fältstudier för både land- och vattenlevande djur bekräftar att detta är ett rimligt betraktelsesätt.⁹⁴

⁹¹ COP 10 Decision X/2. *Strategic Plan for Biodiversity 2011–2020*. www.cbd.int/decision/cop/?id=12268.

⁹² Michanek et al. a.a., s. 16 f. För fullständiga referenser och källor, se rapporten.

⁹³ Angelstam et al. (2010). *Landskapsansats för bevarande av skoglig biologisk mångfald – en uppföljning av 1997 års regionala bristanalys, och om behovet av samverkan mellan aktörer*. Skogsstyrelsens rapport 2010:4, s. 8.

⁹⁴ Angelstam et al. a.a., s. 9 som hänvisar till Oberge och Angelstam (2004). Usefulness of the umbrella species concept as a conservation tool. *Conservation Biology* 18(1): 76–85 samt Roberge och Angelstam (2006). Indicator species among resident forest birds – a crossregional evaluation in northern Europe, *Biological Conservation* 130: 134–147.

Det finns viss vägledning om vilka arter som är i fokus i preciseringarna av de olika miljömålen. Där framgår exempelvis av *Levande skogar* att naturligt förekommande arter knutna till skogslandskapet ska ha gynnsam bevarandestatus och tillräcklig genetisk variation inom och mellan populationer. Vidare ska hotade arter ha återhämtat sig och deras livsmiljöer ska ha återställts i värdefulla skogar. För de arter som specificeras i livsmiljödirektivet finns därtill det EU-rättsliga kravet på skydd. Typiskt sett fordras till exempel äldre skogar, stora mängder död ved, kontinuitet, konnektivitet, våtmarker och variation av substrat och habitat.⁹⁵

Miljömålet *Ett rikt odlingslandskap* beskrivs enligt följande:

Odlingslandskapet ska vara öppet och variationsrikt med betydande inslag av hävdade naturbetesmarker och slätterängar, småbiotoper och vattenmiljöer, bland annat som en del i en grön infrastruktur och erbjuder livsmiljöer och spridningsvägar för vilda växt- och djurarter. Hotade arter och naturmiljöer har återhämtat sig. Biologiska värden och kulturmiljövärden i odlingslandskapet som uppkommit genom långvarig traditionsenlig skötsel är bevarade eller förbättrade.

Med stöd av resonemanget ovan finner utredningen att relevanta arter att utgå ifrån och som ska nå och bevara gynnsam bevarandestatus är naturligt förekommande arter knutna till natur- och kulturlandskapet, med särskilt fokus på fridlysta, hotade och regionalt prioriterade arter.

Naturligt förekommande

Begreppet *naturligt förekommande* har med begreppet representativitet att göra. Det handlar då om två saker. Dels om att Sverige är ett avlångt land med många olika naturgeografiska och kulturgeografiska regioner. Dessa regioner omfattar en lång rad livsmiljöer med olika artuppsättningar.

Våra arter har genom naturligt urval anpassat sig till olika naturliga processer i ekosystemen (exempelvis brand och översvämning) och i det förindustriella kulturlandskapet, och till olika typer av traditionella sätt att bruka naturen (exempelvis bete och hamling). Om processerna försvinner eller minskar kraftigt i omfattning, då minskar så småningom även livsmiljöernas utbredning. Som en följd av

⁹⁵ Michanek et al. a.a., s. 21.

minskat livsutrymme minskar gradvis arternas individantal, och därigenom den genetiska mångfalden, och till sist minskar antalet arter.

För att anpassa människans verksamhet i syfte att bevara arterna krävs detaljerade kunskaper om olika miljöers ekologi och landskapets historiska utveckling i olika delar av landet. Det finns en lång historia bakom dagens tillstånd för den biologiska mångfalden i Sverige.

Här är det viktigt att notera att skillnaderna är stora mellan olika regioner i landet. I söder har vi brukat landskapet med hög intensitet under mycket lång tid, medan landets norra delar har en betydligt kortare historia av intensiv användning. Förhållandena förändras också i och med ett skiftande klimat. Att bevara naturligt förekommande arter kräver att alla våra olika natur- och kulturbetingade miljöer måste bevaras genom skydd, skötsel och återskapande i tillräcklig omfattning.⁹⁶

Vi går här inte in på huruvida målsättningen är realistisk eller inte. Det handlar just om en målsättning och om ett sätt att, vad gäller artskyddet, precisera den ambitiösa målsättning som redan framgår av miljöbalkens portalparagraf.

Livskraftiga populationer

Livskraftiga populationer eller stammar handlar kortsiktigt om populationsekologi, och långsiktigt om populationsgenetik. Kombinerat med *alla och naturligt förekommande* så innebär detta att man måste betrakta både tid och rum. En population består av en samling individer som finns i ett område vid en viss tidpunkt. Grupper av individer kan bilda så kallade metapopulationer, som sammantaget tillhör artens totala utbredning. Småvuxna arter behöver i regel mindre arealer än stora arter för att finnas i livskraftiga populationer. Livskraftighet är kopplat till att en population ska finnas kvar under lång tid.

För att kunna svara på frågan om hur mycket livsmiljö som behövs på lång sikt för naturligt förekommande arter, bör man försöka uppskatta hur mycket livsmiljö som de mest krävande arterna behöver på lång sikt för varje naturtyp i varje naturgeografisk region. Eftersom många egenskaper i en naturtyp är dynamiska, måste man betrakta hela landskaps dynamik under lång tid. Detta innebär att

⁹⁶ Angelstam et al. (2010). *Landskapsansats för bevarande av skoglig biologisk mångfald – en uppföljning av 1997 års regionala bristanalys, och om behovet av samverkan mellan aktörer*. Skogsstyrelsens rapport 2010:4, s. 9.

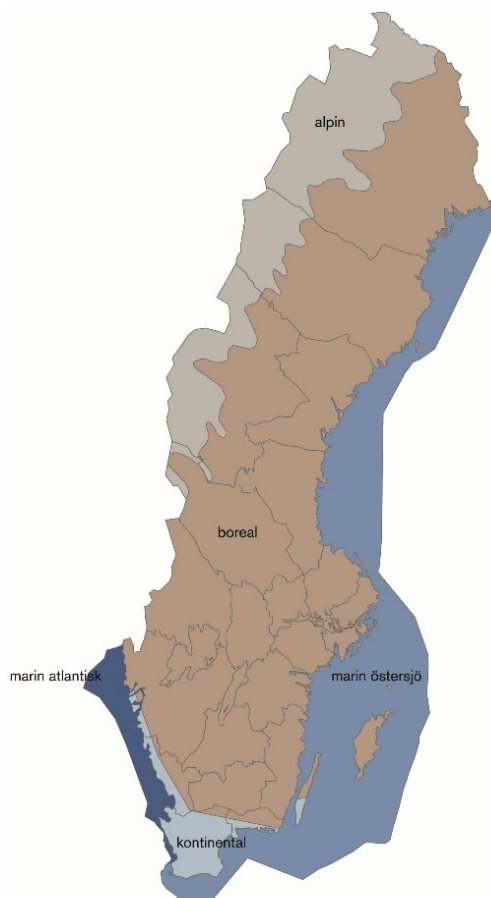
vissa arters livsmiljöer för all framtid kommer att kunna finnas endast i vissa områden, exempelvis fuktiga bergbranter, medan andra kommer att kunna flytta runt i landskapet över tiden (exempelvis hålträd). Det är en planerings- och skötsel fråga att säkerställa dessa livsmiljöers tillräckliga omfattning i tid och rum. Bevarande av biologisk mångfald är en komplex fråga som kräver nytänkande hos alla inblandade aktörer.⁹⁷

Geografiska skillnader i berggrund, jordmån, klimat, nederbörd, med mera påverkar förutsättningarna för alla arter. Större områden med likartade förhållanden brukar delas in i biogeografiska regioner, som bygger på både biologiska och geologiska faktorer i landskapet. I Sverige har vi fem olika sådana regioner: alpin, boreal, kontinental, marin östersjö- och marin atlantisk region.

Övervakningen av arter och naturtyper som omfattas av EU:s livsmiljödirektiv delas upp efter de biogeografiska regionerna. Bedömning av bevarandestatus utvärderas i varje enskild region. Indelningen i regioner gör det enklare att identifiera gemensamma prioriteringar inom EU och koordinera insatser inom samma region för att bättre kunna bevara arter och naturtyper som lever under liknande naturliga förhållande.

⁹⁷ Angelstam et al. a.a., s. 9 f.

Figur 11.1 Karta över län och biogeografiska regioner i Sverige



Arter och naturtyper i livsmiljödirektivet – bevarandestatus i Sverige 2013. SLU Artdatabanken.

Ambitionsnivåer och funktionella nätverk av naturmiljöer som behöver bevaras och återskapas långsiktigt

Biologisk mångfald kan bevaras med olika höga ambitionsnivåer⁹⁸ beroende på hur man tolkar nationella och internationella riktlinjer, eller frivilliga överenskommelser som skogscertifiering.

⁹⁸ Angelstam et al. a.a., s. 11 som hänvisar till Angelstam et al. (2004). Targets for boreal forest biodiversity conservation – a rationale for macroecological research and adaptive management. *Ecological Bulletins* 51: 487–509.

Enligt Angelstam et al. har fokus under de senaste 20 åren 1990–2010 i praktiken varit att bevara förekomster av arter på kort sikt genom avsättningar av små skogsbestånd, frivilligt eller formellt. Det långsiktiga målet att bevara alla naturligt förekommande arter i livskraftiga populationer enligt svensk skogs- och miljöpolitik innebär dock en mycket högre ambitionsnivå. Uppföljning av den detaljhänsyn som har tagits hittills, i kombination med naturvårdande skötsel och skydd av nyckelbiotoper, visar att detta inte är tillräckligt för att vända de negativa trenderna för biologisk mångfald i skogen. Det behövs även en strategi och plan för hur avsättningar för skydd, både formella och frivilliga, i kombination med generell hänsyn och naturvårdande skötsel, ska utformas i ett helt landskap så att funktionella nätverk av skogsmiljöer bevaras och återskapas långsiktigt. Därför behöver biotoper och fungerande nätverk bevaras och återskapas.⁹⁹

Flera centrala riktlinjer om biologisk mångfald handlar även om vatten. Att tänka och planera för avrinningsområden blir då ett naturligt sätt att betrakta hela landskap. Genom antagandet av EU:s ramdirektiv för vatten¹⁰⁰ har ett rättsligt ramverk för en avrinningsområdesbaserad vattenförvaltning skapats i EU.

Flera EU-direktiv understryker behovet av att ekologiska samband ska vidmakthållas. Begreppet *gynnsam bevarandestatus* är här centralt. Detta kopplar till begreppet *ekologisk integritet*. Den högsta tänkbara ambitionsnivån handlar om *resiliens*, det vill säga ett systems förmåga att repa sig efter storskaliga störningar.¹⁰¹

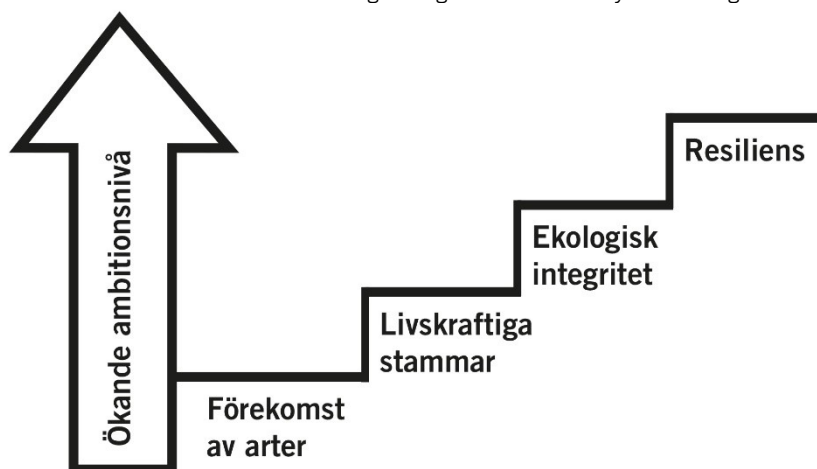
⁹⁹ Angelstam et al. (2010), *Landskapsansats för bevarande av skoglig biologisk mångfald – en uppföljning av 1997 års regionala bristanalys, och om behovet av samverkan mellan aktörer*. Skogsstyrelsens rapport 2010:4, s. 11.

¹⁰⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättandet av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (*ramdirektivet för vatten*).

¹⁰¹ Angelstam et al. a.a., s. 11 som hänvisar till Olsson (2003). *Efter Johannesburg – utmaningar för forskarsamhället*. Miljövårdsberedningen rapport 2003:1.

Figur 11.2 Olika ambitionsnivåer för bevarande av biologisk mångfald

Illustration av att det finns olika ambitionsnivåer för bevarande av biologisk mångfald (arter, livsmiljöer och processer). Begreppet resiliens omfattar enligt många även samhällssystemet i sig



Källa: Angelstam et al. (2010). *Landskapsansats för bevarande av skoglig biologisk mångfald – en uppföljning av 1997 års regionala bristanalys, och om behovet av samverkan mellan aktörer*. Skogsstyrelsens rapport 2010:4, s. 11.

För att bedöma tillstånd och trender för olika dimensioner av biologisk mångfald (exempelvis arter, livsmiljöer och processer) är det nödvändigt att jämföra dagens tillstånd med mätbara mål för biologisk mångfald, vilka bygger på de riktlinjer som samhället kommit överens om i demokratisk ordning (exempelvis den svenska skogs- och miljöpolitiken).¹⁰² När det gäller ambitionsnivån *livskraftiga populationer* så är det en central fråga om det finns tillräckliga kunskaper för att bedöma hur stor mängd livsmiljö som behövs i en region. Det finns här en klar parallell till begreppet kritisk belastningsgräns¹⁰³ (*critical load*), som handlar om hur mycket nedfall av kväve och svavel som ekosystem tål. När det gäller biologisk mångfald handlar det i stället om *critical loss*. Helt enkelt: hur stora arealer av olika livsmiljöer behövs och hur mycket kan sådana miljöer påverkas innan de

¹⁰² Angelstam et al. a.a., s. 12 som hänvisar till Villard och Jonsson (2009). Putting conservation target science to work. I Villard och Jonsson (red), *Setting conservation targets for managed forest landscapes*. Cambridge University Press, Cambridge, s. 393–401.

¹⁰³ Angelstam et al. a.a., s. 12 som hänvisar till Nilsson, och Grennfelt (1988) Critical loads of sulphur and nitrogen. *Nordic Council of Ministers 15*.

förlorar sitt värde, och hur skiljer sig detta referensvärde åt mellan olika ambitionsnivåer för att bevara biologisk mångfald?¹⁰⁴

Många arter har till exempel svårt att hävda sig i det traditionella trakthyggesbruket, som i dag är den dominerande brukningsmetoden i svenska skogar, varför ökningen av alternativa metoder anses som en viktig åtgärd för att nå miljömålen. Även om en ökning har skett av hård död ved råder det fortfarande brist på död ved av lämplig kvalitet, liksom av gammal skog med bibehållen skoglig kontinuitet. Trots bristen på dessa skogar avverkas de fortfarande.¹⁰⁵ Behovet av att se över befintliga brukningsformer uppmärksammades av miljömålsutredningen¹⁰⁶ men behovet av alternativa brukningsformer hade noterats redan i samband med skogsbrukets avreglering 1993.¹⁰⁷

Artdatabankens referensarealer för vad som är gynnsam bevarandestatus för gräsmarker i odlingslandskapet omfattar cirka 1,2 miljoner hektar. Enligt Sveriges senaste rapportering till EU finns det i dag drygt 347 000 hektar naturliga gräsmarker av de naturtyper som omfattas av livsmiljödirektivet. Det innebär att ytterligare mer än 870 000 hektar naturliga gräsmarker behöver restaureras och/eller återskapas för att naturtyperna ska få gynnsam bevarandestatus.¹⁰⁸ Det är ett mål som är mycket svårt, till och med omöjligt, att nå då markanvändningen i Sverige har förändrats påtagligt under lång tid. Före detta biologiskt artrika gräsmarker har omvandlats till brukad åker, bebyggd mark eller skog, där skogen i sig kan ha stor betydelse för biologisk mångfald, vilket gör det svårt att återställa gräsmarker i den omfattning som behövs.

Ett mål behöver därför vara att hejda minskningen av arter och värdefulla livsmiljöer i odlingslandskapet och att på sikt öka livsmiljöernas kvalitet och areal i landskapet. Det innebär bland annat att skapa och förbättra livsmiljöer och spridningsvägar för odlingslandskapets arter, att skötselinsatser anpassas till olika arters behov, att de biologiskt mest värdefulla områdena och landskapen identifieras och bevaras, samt att styrmedel blir mer miljöeffektiva för att nå dessa mål. Dessutom måste det även fortsatt finnas en vilja i samhället att bevara odlingslandskapet och dess biologiska mångfald. Bevarandet

¹⁰⁴ Angelstam et al. a.a., s. 12.

¹⁰⁵ Michanek et al. a.a., s. 17. För fullständiga referenser och källor, se rapporten.

¹⁰⁶ Naturvårdsverket (2017); *Miljömålen, Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2017*, Rapport 6749, s. 200. Ett av etappmålen för biologisk mångfald är ett varierat skogsbruk.

¹⁰⁷ Prop. 1992/93:226. *Om en ny skogspolitik*, s. 40 f.

¹⁰⁸ Naturvårdsverket 2020, Sveriges arter och naturtyper i EU:s art- och habitatdirektiv.

av biologisk mångfald ska kunna gå att förena med en rationell och lönsam jordbruksdrift, eftersom fortsatt jordbruk är det enskilt viktigaste verktyget för att långsiktigt kunna bevara natur- och kulturvärdena.

I det fortsatta naturvårdsarbetet behövs därför en kunskapsbase-rad helhetssyn på landskapet som inkluderar både produktions- och naturvårdsaspekter för att det ska vara möjligt att nå miljömålen.

11.6 Förslag: Tillämpningsområde för 8 kap. miljöbalken

Utredningens förslag: Bestämmelserna i 8 kap. miljöbalken ska tillämpas i Sverige och i Sveriges ekonomiska zon.

I fråga om jakt efter fåglar och däggdjur, även illegal jakt, finns bestämmelser med motsvarande innebörd i jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen (1987:905). 8 kap. miljöbalken gäller inte heller fiske.

I fråga om fiske finns bestämmelser med motsvarande innebörd i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

11.6.1 Artskyddet i Sveriges ekonomiska zon

I utredningens direktiv anges att regeringen har uppmärksammat att en bestämmelse motsvarande 7 kap. 32 § miljöbalken saknas för de svenska bestämmelser om artskydd som genomför livsmiljödirektivet och fågeldirektivet.

Av EU-domstolens praxis följer att EU:s medlemsstater är skyldiga att genomföra livsmiljödirektivet även inom sina exklusiva ekonomiska zoner i den utsträckning medlemsstaterna har jurisdiktion.¹⁰⁹ Såvitt gäller Natura 2000-områden (skyddsområden som ska avsättas enligt naturvårdsdirektiven) har skyldigheten genomförts genom 7 kap. 32 § miljöbalken som anger att miljöbalkens bestämmelser om Natura 2000-områden ska tillämpas även i Sveriges ekonomiska zon. Regeringen har uppmärksammat att motsvarande bestämmelse sak-

¹⁰⁹ Mål C-6/04, *kommissionen mot Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland*, punkterna 117–119.

nas för de svenska bestämmelser om artskydd som genomför dessa direktiv samt att bemyndigandena i 8 kap. 1–2 §§ miljöbalken avser föreskrifter om förbud *inom landet*, alltså inte även i exklusiv ekonomisk zon.¹¹⁰ Således behöver 8 kap. kompletteras med ett bemyndigande avseende föreskrifter om förbud även i Sveriges exklusiva ekonomiska zon.

Utredningens förslag innebär ändringar i miljöbalken och i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. I miljöbalken införs en bestämmelse i 8 kap. som motsvarar den i 7 kap. 32 § miljöbalken. Bestämmelsen innebär att de bestämmelser som implementerar livsmiljödirektivet och fågeldirektivet ska vara tillämpliga inom den ekonomiska zonen. I lagen om Sveriges ekonomiska zon införs bestämmelser som tydliggör vilka bestämmelser som ska tillämpas i den ekonomiska zonen.

Exklusiv ekonomisk zon och havsrättskonventionen

Sveriges sjöterritorium omfattar dels så kallat inre vatten, dels det så kallade territorialhavet. Inre vatten omfattar vattenområden på land och i havet innanför riksgränsen och de så kallade baslinjerna. Baslinjen är normal eller rät. Den normala baslinjen utgörs av lågvattenlinjen utmed kusten sådan den angivits i av kuststaten officiellt erkända storskaliga sjökort.¹¹¹ Den räta baslinjen används i områden där kustlinjen är mycket oregelbunden och djupt inskuren eller där öar ligger utmed kusten. Den enklaste modellen av rät baslinje är att då dra ett streck mellan lämpliga punkter.¹¹²

Sveriges ekonomiska zon utgör inte en del av Sveriges territorium, utan är ett område inom vilket Sverige har den jurisdiktion som följer av Förenta nationernas havsrättskonvention (UNCLOS – *United Nations Convention on Law of the Sea*). Innebörden av detta är att medan Sverige har suveränitet över sitt sjöterritorium (inre vatten och territorialhav) eller luftrum (luftrummet över sjöterritoriet och så kan Sverige endast lagstifta i den ekonomiska zonen i sådana frå-

¹¹⁰ Dir 2020:58, s. 8.

¹¹¹ Artikel 5, FN:s havsrättskonvention.

¹¹² Artikel 7, FN:s havsrättskonvention.

gor och i den utsträckning som havsrättskonventionen medger.¹¹³ Det är också i konventionen som det fastställs hur gränserna för den ekonomiska zonen ska dras.¹¹⁴

Medan territorialhavet får sträcka sig endast 12 nautiska mil från baslinjen får bredden på den ekonomiska zonen uppgå till, men inte överstiga 200 nautiska mil från baslinjen.¹¹⁵

Sveriges tillämpning av dessa bestämmelser i havsrättskonventionen följer av lag om Sveriges ekonomiska zon, och enligt denna omfattar Sveriges ekonomiska zon de områden utanför sjöterritoriet som framgår av bilaga 4 till lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner.¹¹⁶ I bilagan redovisas geografiska koordinater för den ekonomiska zonen yttre avgränsningslinjer. Zonen består av fyra åtskilda områden längs Västkusten, i Östersjön, i Bottenhavet och i Bottenviken vars yttre avgränsningslinjer utgörs av fyra heldragna linjer. Genom att Sverige omges av begränsade havsområden gäller som huvudregel mittlinjeprincipen i förhållande till Sveriges grannländer.¹¹⁷ För området mot Bornholm finns dock ett särskilt avgränsningsavtal med Danmark. Ett särskilt avtal mellan Sverige och Finland reglerar avgränsningen mellan länderna i fråga om vissa avsnitt i Ålands hav.

När det gäller jurisdiktionen över naturresurser och jurisdiktion att lagstifta om miljön i den exklusiva ekonomiska zonen följer bland annat följande av havsrättskonventionen. Kuststaten har suveräna rättigheter att utforska och utnyttja, bevara och förvalta naturresurser, levande eller icke-levande. Detsamma gäller vattnet ovanför havsbotten och havsbotten och dess underliggande berggrund och med avseende på andra aktiviteter för ekonomiskt utnyttjande och utforskning av zonen, såsom produktion av energi från vattnet, strömmar och vindar. Kuststaten har också jurisdiktion, bland annat med avseende på marin vetenskaplig forskning och skydd och bevarande

¹¹³ En utförlig beskrivning av kuststaters rättigheter i den ekonomiska zonen enligt havsrättskonventionen finns i regeringens proposition, prop. 1995/96:140. *Sveriges ratifikation av Förenta havsrättskonventionen av den 10 december 1982 och avtalet av den 28 juli 1994 om tillämpningen av konventionens del XI*. s. 70–79, och prop. 1997/98:90. *Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.* s. 233–235.

¹¹⁴ SÖ 2000:1, Förenta nationernas havsrättskonvention Montego Bay den 10 december 1982 och avtalet om genomförande av Del XI i denna konvention New York den 28 juli 1994. Finns även på svenska här: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TEXT/PDF/?uri=CELEX:21998A0623\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TEXT/PDF/?uri=CELEX:21998A0623(01)).

¹¹⁵ Artiklarna 3 och 57, FN:s havsrättskonvention.

¹¹⁶ 1 § Lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

¹¹⁷ Jfr Artikel 15, FN:s havsrättskonvention.

av den marina miljön.¹¹⁸ Vid utövandet av sina rättigheter och skyldigheter i den exklusiva ekonomiska zonen ska kuststaten ta vederbörlig hänsyn till andra staters rättigheter och skyldigheter.¹¹⁹

Enligt konventionen ska kuststaten fastställa den tillåtna fångstmängden av de levande tillgångarna i sin ekonomiska zon samt, med beaktande av bästa tillgängliga vetenskapliga fakta, säkerställa att de levande tillgångarnas fortbestånd i den ekonomiska zonen inte äventyras genom överexploatering.¹²⁰ Den ska härvid främja målet om ett optimalt nyttjande av de levande tillgångarna i den ekonomiska zonen.¹²¹ Andra staters medborgare, som fiskar i den ekonomiska zonen, ska rätta sig efter beståndsbevarande åtgärder samt övriga villkor och bestämmelser i kuststatens lagar och andra författningar.¹²² Det finns härutöver särskilda bestämmelser om hur kuststaterna ska hantera bestånd som förekommer inom två eller flera kuststaters ekonomiska zon eller utanför zonen samt för långvandrande arter.¹²³ En kuststat eller internationell organisation har behörighet att i förekommande fall utfärda längre gående förbud, begränsningar eller regleringar av nyttjandet av havsdäggdjur än vad som föreskrivs i havsrättskonventionens avsnitt om exklusiv ekonomisk zon. Stater ska samarbeta i syfte att bevara havsdäggdjuren, och i fråga om valar ska de särskilt inom ramen för behöriga internationella organisationer arbeta för deras bevarande, förvaltning och utforskning.¹²⁴ Ytterligare regler finns om ansvar för förvaltning av så kallade anadroma bestånd (arter som lever i saltvatten och förökar sig i sötvatten, exempelvis havsöring) och katadroma arter (lever i sötvatten men förökar sig i saltvatten, exempelvis ål) medan konventionens regler om ekonomisk zon inte är tillämplig på så kallade sedentära arter (fastsittande arter, exempelvis koraller).¹²⁵ I Sverige finns det inga sedentära arter som omfattas av bilaga IV i livsmiljödirektivet och som lever i havet.

Bland annat i syfte att genomföra havsrättskonventionens möjligheter att införa regler till skydd för Sveriges kuster inrättade Sverige en ekonomisk zon från och med den 1 januari 1993. Enligt propositionen skulle införandet av en svensk ekonomisk zon innebära en

¹¹⁸ Artikel 56.1 FN:s havsrättskonvention.

¹¹⁹ Artikel 56.2 FN:s havsrättskonvention.

¹²⁰ Artikel 61, FN:s havsrättskonvention.

¹²¹ Artikel 62, FN:s havsrättskonvention.

¹²² Artikel 62.4, FN:s havsrättskonvention

¹²³ Artiklarna 63 och 64, FN:s havsrättskonvention.

¹²⁴ Artikel 65, FN:s havsrättskonvention.

¹²⁵ Artiklarna 66–68, FN:s havsrättskonvention.

förstärkning av Sveriges möjligheter att i överensstämmelse med folkrätten, genom lagstiftning, reglera förhållandena i de omgivande haven, också utanför den svenska territorialgränsen.¹²⁶ Bestämmelserna i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon är alltså grundade på den rätt som havsrättskonventionen ger kuststater. I lagen finns bestämmelser om vad som gäller i den ekonomiska zonen och bestämmelser som gör vissa angivna bestämmelser i andra svenska lagar tillämpliga i zonen. Det innebär också att lag om Sveriges ekonomiska zon inte får reglera annat än sådant som medges i havsrättskonventionens bestämmelser. Vissa bestämmelser i miljöbalken har gjorts tillämpliga genom 2, 3 och 6 §§ i lagen om Sveriges ekonomiska zon.

Av 2 § lag om Sveriges ekonomiska zon följer att om man bedriver vissa typer av verksamhet, nämligen att utforska, utvinna eller på annat sätt utnyttja naturtillgångar, uppföra eller använda konstgjorda öar eller om man i kommersiellt syfte uppföra eller använda anläggningar eller andra inrättningar, så ska bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken iakttas. Av samma bestämmelse framgår också att även andra som färdas i den ekonomiska zonen eller som bedriver verksamhet där ska vidta sådana åtgärder som är nödvändiga för att undvika skador på den marina miljön. Enligt 2 § andra stycket får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter för att skydda och bevara den marina miljön.

Lagens 3 § hänvisar till andra bestämmelser om skydd för den marina miljön, nämligen till reglerna om

- geologisk lagring av koldioxid i 1 kap. 2 § och 4 kap. 9 § miljöbalken,
- särskilda skyddade naturområden i 7 kap. 27–30 och 32 §§ miljöbalken,
- allvarliga miljöskador i 10 kap. 18 a § miljöbalken,
- dumpning i 15 kap. 27–29 §§ miljöbalken,
- föroreningar från fartyg i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg, och
- hantering och kontroll av fartygs barlastvatten och sediment från sådant vatten i barlastvattenlagen (2009:1165).

¹²⁶ Prop. 1992/93:54. *Om en svensk ekonomisk zon*, s. 1.

Av 6 § lag om Sveriges ekonomiska zon följer bland annat att vid prövning av tillstånd ska 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 och 18 §§ miljöbalken tillämpas.

Den EU-rättsliga bakgrunden

Utformningen av livsmiljödirektivet och fågeldirektivet skiljer sig något åt vad gäller direktivens geografiska tillämpningsområden. Av artikel 2 i livsmiljödirektivet framgår att syftet med direktivet är att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter i medlemsstaternas europeiska territorium som omfattas av fördraget. I artikel 1 i fågeldirektivet anges bland annat att direktivet behandlar bevarandet av samtliga fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium på vilket fördraget tillämpas och att direktivet inte ska gälla för Grönland.

EU-domstolen skriver i mål C-6/04, Europeiska kommissionen mot Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, att EU-kommissionen har gjort gällande att Förenade kungariket begränsat tillämpningen av de bestämmelser genom vilka livsmiljödirektivet införlivats i nationell rätt till att endast gälla på det nationella territoriet och på denna medlemsstats territorialvatten. Kommissionen har anfört att medlemsstaterna, inom deras exklusiva ekonomiska zon, ska iakttä gemenskapsrätten på de områden där de utövar sina suveräna rättigheter och att detta direktiv således är tillämpligt även bortom territorialvattnen. Det är ostridigt mellan parterna att Förenade kungariket utövar suveräna rättigheter inom sin exklusiva ekonomiska zon och på kontinentalsockeln och att livsmiljödirektivet således är tillämpligt bortom medlemsstaternas territorialvatten. Härav följer att detta direktiv ska genomföras inom nämnda exklusiva ekonomiska zon.¹²⁷

¹²⁷ Europeiska kommissionen mot Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, mål C-6/04, EU:C:2005:626, punkt 115 och 117.

Genomförande av naturvårdsdirektiven i svensk ekonomisk zon

Miljöbalken är som huvudregel endast tillämplig på svenskt territorium och inte i utanför detta.¹²⁸ Det finns emellertid bestämmelser som utsträcker miljöbalkens tillämpningsområde, till exempel framgår det av 1 kap. 2 § miljöbalken att ytterligare bestämmelser om balkens tillämpning utanför territorialgränsen finns i 7 kap. 32 §, 10 kap. 18 a § och 15 kap. 27 § miljöbalken samt i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln och i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

Bestämmelsen i 7 kap. 32 § innebär att balkens bestämmelser om Natura 2000-områden ska tillämpas även i Sveriges ekonomiska zon.

Baserat på EU-domstolens resonemang om gemenskapsrättens geografiska tillämpning och utformningen av artikel 2 i livsmiljödirektivet respektive artikel 1 i fågeldirektivet bedömer utredningen att Sverige bör säkerställa och tydliggöra att båda direktiven genomförs i svensk ekonomisk zon.

Utredningens förslag innebär inte en ökad samordning mellan å ena sidan prövningen enligt artskyddsförordningen och å andra sidan lagen (1966:314) om kontinentalsockeln. Författningsförslagen påverkar inte heller i övrigt tillämpningen av den lagen.

11.6.2 Jakt – och fiskelagstiftningen

I jaktlagen definieras vilka djur som omfattas och vad som menas med *jakt*. Med jakt avses att *fånga eller döda vilt samt att i sådant syfte söka efter, spåra eller förfölja vilt*¹²⁹. Med vilt avses vilda däggdjur och fåglar. Till vilt räknas också djur som hålls i hägn.¹³⁰ Vilt får hållas i ett vilthägn eller liknande anläggning endast efter tillstånd av länsstyrelsen.¹³¹ Enligt Naturvårdsverket regleras *all avsiktlig jakt* på däggdjur och fåglar av jaktbestämmelserna, även illegal jakt.¹³²

Fiskelagen anger att med fiske avses verksamhet som syftar till att fånga eller döda fritt levande fisk.¹³³ I fiskelagens mening gäller

¹²⁸ Se prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 2, s. 11 och prop. 2007/08:154. *Miljöskyddet i Sveriges ekonomiska zon*, s. 8 f.

¹²⁹ Att fånga eller bedöva djur för att undersöka dem eller märka dem räknas också som jakt. (Wichmann, (JUNO, Karnov), kommentaren till 2 § jaktlag [1987:259]).

¹³⁰ Jfr RÅ 1977 s. 275.

¹³¹ 41 a § jaktförordning (1987:905).

¹³² Naturvårdsverket (2009). *Handbok för artskyddsförordningen Del 1 – fridlysning och dispenser*. Handbok 2009:2, s. 20–21.

¹³³ 5 § fiskelag (1993:787).

vad som sägs om fisk även vattenlevande blötdjur och vattenlevande kräftdjur¹³⁴. I fiskeförordningen¹³⁵ anges att det är förbjudet att fiska mal, flodpärlmussla och sådana arter av fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur som i bilaga 1 till artskyddsförordningen har markerats med N. Här regleras också vilka fiskemetoder som inte får användas, med särreglering för de arter som i artskyddsförordningens bilaga 1 har markerats med N eller F. Havs- och vattenmyndigheten är huvudansvarig för tillsyn och tillsynsvägledning för allt fiske (genom att vi föreslår nya bilagor kommer följdändringar att fordras här).

Precis som enligt gällande lagstiftning omfattas alltså avsiktligt dödande eller fångande av fåglar eller däggdjur eller insamlande av fågelägg av jakt- och fiskelagstiftningen, när avsikten med handlingen också är just det, medan situationen, att den förbjudna handlingen är en accepterad konsekvens av handlingen omfattas av fridlysningsreglerna i 8 kap.

11.7 Planering som verktyg

Nedan redogör vi för ett antal exempel på uttryck för behov av, en vilja till eller för en faktisk planeringsambition i syfte att genomföra skydd för arterna och deras livsmiljöer, som förekommer i olika policydokument, rättsliga dokument, riktlinjer eller strategier. Redogörelsen är inte uttömmande utan ska ses som exemplifierande.

11.7.1 Agenda 2030

Av Agenda 2030-propositionen¹³⁶ framgår att hållbar utveckling ska vägleda all politik fram till 2030 och att Sverige ska driva på genomförandet av Agenda 2030 såväl nationellt som internationellt samt att genomförandet ska präglas av agendans princip att ingen ska lämnas utanför. Utgångspunkten är, enligt regeringen, att Agenda 2030 genomförs inom ordinarie strukturer för styrning och organisering samt genom att integrera och använda agendan som ett verktyg i de ordinarie processerna för hur politik utformas och genomförs. Delega-

¹³⁴ 4 § fiskelag (1993:787).

¹³⁵ Förordning (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

¹³⁶ Prop. 2019/20:188. *Sveriges genomförande av Agenda 2030*.

tionens analys visar att de riksdagsbundna målen utgör en del av den nationella implementeringen av agendans delmål och därmed är viktiga utgångspunkter för Sveriges genomförande av agendan.

Av SCB:s rapport *Genomförandet av Agenda 2030 i Sverige – Statistisk lägesbild 2019* framgår att Sverige alltjämt har flera utmaningar att hantera innan de riksdagsbundna miljömålen nås. Även om de riksdagsbundna miljömålen ser olika ut och har tagits fram i olika sammanhang konstaterar regeringen sammantaget att arbetet med att genomföra miljömålen är avgörande även för genomförandet av den ekologiska dimensionen av Agenda 2030.¹³⁷ I propositionen framhålls också en sammanhållen och effektiv statlig styrning som något väsentligt i syfte att underlätta agendans genomförande utifrån ett kommunalt och regionalt helhetsperspektiv.¹³⁸

11.7.2 EU-kommissionen om behov av planering

För att uppfylla Nagoyabeslutets mål har EU-parlamentet antagit en strategi för biologisk mångfald i EU fram till 2020 (se avsnittet om EU-rättslig bakgrund). I punkt 75 uppmanas medlemsstaterna att

... anta och genomföra skogsbruksplaner, där hänsyn tas till lämpliga samråd med allmänheten, inklusive effektiva åtgärder för bevarande och återhämtning av skyddade arter och livsmiljöer och relaterade ekosystem-tjänster.¹³⁹

Av kommissionens vägledning rörande artikel 12 i livsmiljödirektivet framgår att artskyddet handlar om direkt påverkan på själva arten och (vad gäller djurarter) deras ägg, häckningsplatser och viloplatser. Dessutom framgår att reglerna är av förebyggande karaktär och ford- rar att medlemsstaterna undviker och förhindrar ett antal situationer som kan påverka en art negativt.¹⁴⁰

Enligt kommissionen är en lösning att införa ett förebyggande system med instrument som kan vägleda skogsbruket så att en kontinuerlig ekologisk funktion upprätthålls och konflikter med artskyddet kan undvikas.¹⁴¹ Kommissionen ser ett sådant system som

¹³⁷ Prop. 2019/20:188. *Sveriges genomförande av Agenda 2030* s. 12 och 19.

¹³⁸ Prop. 2019/20:188. *Sveriges genomförande av Agenda 2030* s. 26.

¹³⁹ Michanek et al. (2019) *Landskapsplanering av skog – för biologisk mångfald och ett varierat skogsbruk*, Naturvårdsverkets rapport 6909, s. 16 f. För fullständiga referenser och källor, se rapporten.

¹⁴⁰ Kommissionens vägledning (2007), s. 13.

¹⁴¹ Kommissionens vägledning (2007), s. 47.

mer eller mindre nödvändigt, mot bakgrund av att utrymmet för dispens är litet. Att utrymmet för dispens är så litet innebär, enligt kommissionen, att flera av förbuden i direktiven kan betraktas som absoluta för till exempel skogsbrukets del. Kommissionens pragmatiska tolkning av reglerna innebär att skyddet inte nödvändigtvis omfattar alla livsmiljöer utan bara en tillräcklig mängd. Så länge en kontinuerlig ekologisk funktion hos livsmiljön upprätthålls, det vill säga möjligheten för arten att fortplanta sig och söka skydd och vila i landskapet, så taktiveras inte förbudet.¹⁴² Kommissionen förslag bygger på en proaktiv modell där hänsyn tas till landskapets värden som helhet och inte enbart till enskilda artindivider och livsmiljöer. Som exempel på instrument för att åstadkomma en förebyggande modell anger kommissionen planering.¹⁴³

11.7.3 EU-domstolen om sammanhängande och samordnade konkreta och specifika skyddsåtgärder av förebyggande karaktär

EU-domstolen har vid flera tillfällen förklarat att medlemsstaterna, för att följa artikel 12.1 a–c i livsmiljödirektivet, inte enbart ska införa ett heltäckande regelverk, utan även att de ska vidta *konkreta och specifika skyddsåtgärder*. Enligt domstolen innebär (och förutsätter) ett strikt skyddssystem även ett krav på att sammanhängande och samordnade åtgärder av förebyggande karaktär vidtas. Ett sådant strikt skyddssystem ska således göra det möjligt att på ett effektivt sätt förhindra att exemplar av skyddade arter skadas på de sätt som anges i artikel 12.1 a–c.¹⁴⁴ För att målen med livmiljödirektivet ska förverkligas krävs det, enligt domstolen, att behöriga myndigheter har möjlighet att förebygga verksamhet som skulle kunna vara skadlig för de arter som skyddas i detta direktiv. Det är härvidlag oviktigt huruvida den aktuella åtgärden har till syfte att döda eller störa dessa arter.¹⁴⁵

I en prövningssituation, menar domstolen, ankommer det således på den nationella domstolen att pröva huruvida till exempel skogsbruksåtgärder grundar sig på en förebyggande strategi, som tar i be-

¹⁴² Kommissionens vägledning (2007), s. 40.

¹⁴³ Kommissionens vägledning (2007), s. 47.

¹⁴⁴ C-88/19, *Alianța pentru combaterea abuzurilor*, punkt 23 (där domstolen hänvisar till C-441/17 *Białowieżaskogen*, punkt 231 och där angiven rättspraxis samt mål C-674/17 *Tapiola*, punkt 27 och de förenade målen C-473/19 och C-474/19 *Skydda skogen*, p. 75.

¹⁴⁵ De förenade målen C-473/19 och C-474/19 *Skydda skogen*, p. 76.

aktande behovet att bevara de berörda arterna, och huruvida åtgärderna planerats och kommer att utföras på ett sätt som inte åsidosätter förbuden i artikel 12.1 a–c i livsmiljödirektivet, med hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag i enlighet med vad som framgår av artikel 2.3 i samma direktiv.¹⁴⁶

Utredningen konstaterar här att sådan prövning förutsätter att det finns en sådan förebyggande strategi som beaktat såväl behovet av att bevara berörda arter samt huruvida åtgärderna kan genomföras utan att åsidosätta förbuden i artikel 12.1. a–c, med hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov samt regionala och lokala särdrag.

11.7.4 Landskapskonventionen om kartläggningsbehov

Parterna till landskapskonventionen, däribland Sverige, har förbundit sig att genomföra en landskapspolitik där landskapens värden och särdrag kartläggs och värderas i aktiv samverkan med berörda parter.¹⁴⁷

I landskapskonventionens artikel 1f definieras landskapsplanering som just kraftfulla *framtidssinriktade åtgärder* för att förbättra, återställa eller skapa landskap. Tanken är att parterna till konventionen ska sätta mål för landskapskvalitet och för att genomföra landskapspolitiken ska instrument inrättas som syftar till att ”skydda, förvalta och/eller planera landskapet”.¹⁴⁸

11.7.5 Planering i odlingslandskapet

Av Jordbruksverkets rapport 2019:1¹⁴⁹ framgår att hela natur- och kulturmiljövårdsarbetet i odlingslandskapet måste samordnas bättre, så att det finns en gemensam långsiktig syn på vilka insatser som behövs, var de behövs samt hur styrmedel bör utformas, differentieras och fördelas för att ge bäst miljöeffekt lokalt och nationellt och som också har acceptans hos lantbrukarna. Med en gemensam plan för arbetssätt, mål och insatser som näringen, politiken och natur- och kulturmiljövården kan enas om, är det möjligt att nå längre med

¹⁴⁶ De förenade målen C-473/19 och C-474/19 *Skydda skogen*, p. 77.

¹⁴⁷ Europeisk landskapskonvention, SÖ 2011:5, artiklarna 5 och 6.

¹⁴⁸ Artikel 6 d) och e) ELK.

¹⁴⁹ Wallander et al. *Plan för odlingslandskapets biologiska mångfald Ett samverkansprojekt inom Miljömålsrådet*. Jordbruksverket rapport 2019:1.

att bevara odlingslandskapets biologiska mångfald. Utgångspunkten för bevarandearbetet i odlingslandskapet är att mycket behöver bevaras genom skötsel. Om resurserna är mindre än behoven så måste prioriteringar göras. I dag görs prioriteringar utifrån befintlig kunskap och befintliga resurser, både på nationell och på regional nivå. Det kan dock behövas tydligare principer för hur prioriteringar ska göras på nationell och regional nivå.¹⁵⁰

11.7.6 Kunskapsunderlag – behov och ansvar

Vi menar att det finns skäl att ta fasta på den förebyggande karaktären i planering, dels i syfte att förhindra att situationer som kan påverka en fridlysta art negativt överhuvudtaget uppstår, dels i syfte att uppmuntra ett beteende som påverkar arterna positivt. Det ska alltså inte endast handla om vad som är förbjudet att göra, utan inriktningen bör vara positiv och klargöra vad man bör göra för att nå de uppsatta målen. Detta bör vara en del av statens ansvar när det handlar om att tillhandahålla nödvändigt underlag ifråga om artskydd. Mot bakgrund av de särskilda förutsättningar som gäller pågående markanvändning, det vill säga att verksamheten bedrivs utan skydd av ett lagakraftvunnet tillstånd, och utifrån nödvändigheten att anmäla varje åtgärd som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön finns det, för att kunna skapa en viss förutsebarhet, behov av sådant underlag.

För att planering av artskydd ska få avsedd effekt måste den omfatta ett större landskapsavsnitt, där olika naturmiljöer förekommer i betydande arealer. Bara i den skalan kan olika former av verksamheter och markanvändning balanseras mot varandra för att undvika negativ påverkan på fridlysta och hotade arter. Vi menar därför att det inom ramen för statens ansvar ifråga om att tillhandahålla nödvändigt underlag ska tas fram ett sådant livsmiljöunderlag (se nedan avsnitt 11.8).

Utgångspunkten för att sätt in arterna i ett landskapsperspektiv bör vara arternas skyddsbehov och livsmiljöernas ekologiska funktion, samt hur art och livsmiljö påverkas av den handling som ska bedömas. Viktigt är också att informationen kring detta är vetenskapligt grundad, dels för att skyddet ska bli kostnadseffektivt, dels för att

¹⁵⁰ Wallander et al. a.a., s. 11.

motverka restriktioner som är oproportionerligt hårda för den enskilde fastighetsägaren. Förutsättningarna för adekvat information antas öka om de enskilda markägarna eller verksamhetsutövarna aktivt deltar i planeringen.¹⁵¹ Den vetenskapliga utgångspunkten innebär att det å ena sidan måste finnas en högre acceptans av negativ påverkan på arter som har gynnsam bevarandestatus, jämfört med sällsynta och hotade arter, men också att vissa metoder eller tekniker kan behöva totalförbjudas i vissa miljöer i de fall metoden eller tekniken uppenbart skadar ett ekosystem.

Med långsiktigt arbete, planering och samråd bör det vara möjligt att anpassa mänsklig verksamhet i tillräcklig utsträckning för att arterna ska kunna skyddas, samtidigt om den mänskliga verksamheten bedrivs. Det som krävs är i korthet:

- Kännedom om var i landskapet naturvärden finns och var det finns potential att återskapa värden.
- Kunskap om vilka faktorer som är viktiga för att dessa naturvärden ska bestå eller återupprättas.
- Kunskap om förekommande arters behov i olika miljöer
- Kunskap om hur olika åtgärder/verksamheter påverkar miljöer och förekommande arter.
- Kunskap om vilka möjligheter det finns att minimera påverkan på förekommande miljöer och arter och ändå bedriva den önskade verksamheten/vidta den planerade åtgärden.
- Att den kunskap som tas fram av olika aktörer förmedlas mellan myndigheter/markägare/verksamhetsutövare.
- Att samrådet, i de fall flera verksamheter/åtgärder bedöms påverka ett och samma område, även omfattar de övriga och deras planer i nära framtid för att kunna ta hänsyn till kumulativa effekter.
- Att myndigheter/markägare/verksamhetsutövare i och med samrådet tillsammans gör nödvändiga prioriteringar där utgångspunkten förvisso måste vara arternas behov men där andra (exploaterings-)intressen kan beaktas. I vilken utsträckning de kan beaktas beror på vilken störning de skapar, vilka skyddsåtgärder som kan vidtas samt vilken eller vilka arter och vilken naturtyp det handlar

¹⁵¹ Jfr Michanek et al. a.a., s. 21 f.

om. Om det är fråga om strikt artskydd måste artskyddet prioriteras.

11.7.7 Exempel på genomförande i praktiken

I kapitlet om kunskapskrav och utredningsansvar har vi redogjort för hur ansvarsfördelningen avseende kunskap ser ut mellan det allmänna och verksamhetsutövare som påverkar arterna samt hur det, enligt vårt förslag, bör förtydligas. Nedan inleder vi med exempel på befintliga metoder och förvaltningsmodeller när det gäller att ta fram underlag, och därmed en översikt över vilka underlag som kan finnas tillgängliga för genomförandet av artskyddet. Därefter diskuterar vi rikstäckande insamling av data, riktlinjer för hänsynskrävande naturmiljöer samt åtgärdsprogram för hotade arter. Syftet med dessa avsnitt är att visa att det redan finns metodik för sammanställande av kunskap och färdiga underlag som kan användas i samband med framtagandet av de livsmiljöunderlag vi föreslår nedan (avsnitt 11.8).

Vattenförvaltning

Genom antagandet av EU:s ramdirektiv för vatten skapades ett rättsligt ramverk för en avrinningsområdesbaserad vattenförvaltning i EU, med det övergripande syftet att uppnå en god status i alla vattenförekomster i medlemsstaternas inlandsvatten, övergångsvatten, kustvatten och grundvatten senast år 2015.

Centralt för genomförandet av vattendirektivet är förvaltningsplanerna för avrinningsdistrikten samt de tillhörande åtgärdsprogrammen. Planerna är ett resultat av en planeringsprocess (en planeringscykel) som bland annat innefattar karakterisering av vattenförekomster, bedömning av miljöstatus, fastställandet av kvalitetskrav och framtagande av åtgärdsprogram. Övervakning och utvärdering ska ge den information som behövs för att knyta ihop planeringscyklerna med varandra. Åtgärdsprogrammen syftar till att hantera konstaterad påverkan och möjliggöra att avrinningsområdet eller vattenförekomsten uppnår en god status.

En viktig del i den adaptiva förvaltningstanken är alltså upprättandet av förvaltningsplaner för avrinningsdistrikten. En förvaltningsplan ska, enligt direktivets artikel 13, bland annat innehålla:

- En allmän beskrivning av avrinningsdistriktets karaktäristika.
- En sammanfattning av betydande påverkan och effekter på ytvattnets och grundvattnets status, orsakade av mänsklig verksamhet.
- En sammanfattning av registret över skyddade områden.
- En förteckning över miljömål som fastställts för de olika vattendragen.
- En sammanfattning av de åtgärdsprogram som antagits.
- Förklaringar till varför satta mål inte uppnås.

Allmänheten måste ges möjlighet att inkomma med synpunkter innan en slutlig version av förvaltningsplanen antas.

En viktig del av förvaltningsplanerna är åtgärdsprogrammen enligt vattendirektivets artikel 11. Dessa är helt centrala vilket tydliggörs genom att direktivets artikel 4 som anger att det är genom åtgärdsprogrammen som direktivets miljö kvalitetskrav ska nås. Att fastställa och genomföra åtgärdsprogram för avrinningsdistrikten är ett krav enligt ramdirektivet för vatten och en del av den adaptiva förvaltningen.

Nationell plan

Enligt 11 kap. 27 § miljöbalken ska den som bedriver (det vill säga verksamhetsutövaren) en tillståndspliktig vattenverksamhet för produktion av vattenkraftsel se till att verksamheten har moderna miljövillkor. Enligt 11 kap. 28 § miljöbalken ska det finnas en nationell plan för dessa prövningar som anger en nationell helhetssyn. Den nationella helhetssynen innebär att verksamheterna ska föras med moderna miljövillkor på ett samordnat sätt med största möjliga nytta för vattenmiljön och för nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel. Den nationella planen ska beslutas av regeringen. Huvudfokus när det gäller vattenmiljönytta är att uppnå det bästa resultatet i fråga om kvaliteten på vattenmiljön samt Natura 2000- och artskyddsbestämmelserna.¹⁵²

¹⁵² Havs- och vattenmyndigheten (2020), *Utkast till vägledning om samverkan inför prövning enligt den nationella planen (remiss) 2020-08-28*, Diarienumr 2247–2020, s. 10.

Enligt 42 a § förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter ska emellertid länsstyrelserna *samverka* kring det underlag som behövs för effektiva prövningar enligt den nationella planen. Samverkan ska ske med verksamhetsutövarna i god tid före det att de lämnar in sina ansökningar om prövning till domstolen. Samverkan ska även ske med berörda kommuner, myndigheter och intresseorganisationer. Verksamhetsutövarna ska lämna in sin ansökan till mark- och miljödomstolen senast det datum som anges i bilagan till förordningen om vattenverksamheter.¹⁵³

Det är länsstyrelserna, som har lokalkännedom och som har samlat kunskapsunderlag om avrinningsområdena, som är ansvariga för att samverkan genomförs.¹⁵⁴ Vad som är lämplig mötesform i olika skeden av samverkan får länsstyrelsen avgöra från fall till fall.¹⁵⁵ Syftet med samverkan är främst att verksamheterna, vid de senare prövningarna i domstol, ska kunna förse med moderna miljövillkor som innebär ”största möjliga nytta för vattenmiljön och en effektiv tillgång till vattenkraftsel”.¹⁵⁶ Utgångspunkten för samverkan är att myndigheter bidrar med det underlagsmaterial som redan finns framtaget.¹⁵⁷ Länsstyrelsernas ansvar bör enligt Havs- och vattenmyndigheten bland annat innebära att de bidrar med sådant befintligt kunskapsunderlag som finns hos länsstyrelsen och som kan bli aktuellt i samband med omprövningarna, identifierar var det finns kunskapsluckor och bidrar med beskrivning och analys av vilka miljöanpassningar som länsstyrelsen anser behövs inom avrinningsområdet i stort för att uppnå största möjliga vattenmiljönytta samtidigt som en nationell effektiv tillgång till vattenkraftsel bibehålls.¹⁵⁸

Varje område som omfattas av samverkan behöver en bakgrundsbeskrivning av olika intressen eller värden som finns i vattenmiljön och som berörs av de planerade omprövningarna för moderna miljövillkor. Bakgrundsbeskrivningen innebär att befintligt underlagsmaterial sammanställs (sammanfattningsvis) och redovisas, gärna i form av kartor. Viss information kring naturvärden, vattenkraftverk och dammanläggningar kan dock omfattas av sekretess och länsstyrelsen måste därför göra en bedömning av vilken information som

¹⁵³ Havs- och vattenmyndigheten, a.a., s. 9.

¹⁵⁴ Havs- och vattenmyndigheten, a.a., s. 5 ff.

¹⁵⁵ Havs- och vattenmyndigheten, a.a., s. 9.

¹⁵⁶ Havs- och vattenmyndigheten, a.a., s. 10.

¹⁵⁷ Havs- och vattenmyndigheten, a.a., s. 11.

¹⁵⁸ Havs- och vattenmyndigheten, a.a., s. 5 ff.

kan publiceras offentligt. I samband med bakgrundsbeskrivningen kan även brister eller avsaknad av underlag beskrivas och hur detta underlag skulle kunna tas fram. Bakgrundsbeskrivningen ska inte redovisa förslag på miljöanpassningar utan den ska fungera som en gemensam utgångspunkt för det fortsatta arbetet.¹⁵⁹ Bakgrundsbeskrivningen bör, bland annat redovisa skyddade områden (exempelvis Natura 2000, nationalparker, naturreservat), fridlysta arter enligt artskyddsförordningen och de områden de är beroende av för att upprätthålla livskraftiga populationer, övriga vattenmiljövärden, exempelvis rödlistade arter eller lokalt svaga bestånd, kulturmiljövärden och andra allmänna intressen som kan beröras av eventuella miljöanpassningar.¹⁶⁰

Nytt underlag som kommer fram under samverkan och som kan ha betydelse för kartläggning, statusklassificering, normsättning och åtgärdsprogram ska tas om hand av vattenmyndigheterna. Detta för att eventuella ändringar, så långt möjligt, ska kunna genomföras innan de enskilda verksamhetsutövarna lämnar in sina ansökningar till domstol.¹⁶¹

Åtgärdsprogram för hotade arter

SLU Artdatabanken har på uppdrag av Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten identifierat cirka 200 arter och flera naturtyper, som har behov av riktade insatser, och där särskilda åtgärdsprogram har tagits fram som kunskapsunderlag för åtgärder.

En del av de utvalda arterna, till exempel sydlig kärrensnäppa, läderbagge, brunkulla och havsnejonöga, är så kallade paraplyarter. Genom att förvalta landskapet så att det blir funktionellt för dessa arter, kan en stor del av den övriga biologiska mångfalden bevaras, utan exakt kunskap om alla arters förekomst och ekologi. Genom att fokusera på vissa specifika arters ekologiska behov kan förvaltning av områden utformas, även om kunskap om markhistoria och störningsregimer inte är fullständig.

Åtgärdsprogrammen beskriver arternas och naturtypernas ekologiska krav och vad som kan medföra hot. Varje underlag utgör därmed en samlad kunskapskälla för just den arten eller naturtypen.

¹⁵⁹ Havs- och vattenmyndigheten, a.a., s. 20 f.

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ Havs- och vattenmyndigheten, a.a., s. 5 ff.

Viltförvaltning¹⁶²

I Sverige har vi en regionaliserad viltförvaltning med flera ansvariga myndigheter. Naturvårdsverket är nationell jakt- och viltmyndighet och ansvarar för att de nationella målen nås. Arbetet utgår ifrån Strategi för svensk viltförvaltning. Det är Naturvårdsverkets ansvar att:

- besluta om föreskrifter för bland annat jakt, inventering och ersättning för skador som orsakats av vilt
- fastställa miniminivåer för antalet rovdjur
- ta fram nationella förvaltningsplaner för olika viltarter
- fastställa inventeringsresultat för rovdjur
- följa länsstyrelsernas arbete på regional nivå
- fördela medel till länsstyrelserna för rovdjursinventering, akutverksamhet, informationsinsatser och viltskador
- ge vägledning och information
- fördela medel till viltforskning och ta fram kunskapsunderlag
- hantera jägarregistret
- fatta beslut om till exempel typgodkännande av fångstredskap, forskningsjakt och skyddsjakt efter säl.

Länsstyrelserna har det regionala ansvaret inom viltförvaltningen. Länsstyrelserna ansvarar för inventering, som ofta genomförs i samarbete med jägare och andra naturintresserade. Det finns en viltförvaltningsdelegation i varje län som fattar övergripande beslut om viltförvaltningen i länet. Länsstyrelsernas viltförvaltningsdelegationer beslutar om förslag till länets miniminivåer för stora rovdjur. Viltförvaltningsdelegationen fattar beslut om övergripande riktlinjer för:

- viltförvaltning i länet
- skötsel av älgstammen samt hjort och vildsvin (om dessa finns)
- licensjakt och skyddsjakt inom länet
- bidrag och ersättning för viltskador.

¹⁶² Naturvårdsverkets webbplats: www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Viltforvaltning/ (2021-04-30).

Sveriges viltstammar är en resurs till nytta och glädje för många människor, men som också orsakar skador på landsbygdens näringar och kan orsaka trafikolyckor. Grundregeln är att skador som orsakas av vilt ska förebyggas genom jakt. Detta gäller framför allt de arter som man normalt får jaga, till exempel klövvilt. Om skadorna orsakas av arter som man normalt inte får jaga, till exempel trana, varg eller säl, arbetar man i stället i första hand med att förebygga skador.

Nationell strategi för formellt skydd av skog

2017 års version av *Nationell strategi för formellt skydd av skog*¹⁶³ är en del av Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens redovisning av regeringsuppdraget Värdefulla skogar och innebär en revidering av den befintliga strategin från 2005. Med formellt skydd menas naturreservat, biotopskyddsområde och naturvårdsavtal.

Den reviderade nationella strategin syftar till att nå ett kostnadseffektivt formellt skydd av skog, och preciserar i första hand ett ändamålsenligt formellt skydd för skogsbiologiska värdekärnor¹⁶⁴, även om det finns andra motiv för skyddet finns, som till exempel den tätortsnära naturens betydelse för friluftslivet. Strategin ska bidra till uppfyllandet av relevanta internationella och nationella mål.¹⁶⁵ Strategins huvudinriktning på kort sikt är att prioritera bevarandeåtgärder för befintliga skogsbiologiska värdekärnor framför utvecklingsmark. Det är mer kostnadseffektivt att bevara befintliga värdekärnor än att tillåta avverkning för att senare återskapa värdefulla områden. Det senare bedöms som mer kostsamt, tidskrävande och även osäkert. En övergripande strävan är att skyddet ska inkludera områden av särskild betydelse för biologisk mångfald och att skogar med höga naturvärden skyddas från avverkning.¹⁶⁶

Strategin har en värdebaserad ansats. När det gäller områden som berörs av åtgärder som är förbjudna enligt artskyddsförordningen omfattas de bara av strategin om området uppfyller grundkravet, det vill säga att det är en skogsbiologisk värdekärna.¹⁶⁷ Om området upp-

¹⁶³ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen (2017) *Nationell strategi för formellt skydd av skog*.

¹⁶⁴ Med skogsbiologisk värdekärna menas i rapporten *ett sammanhängande skogsområde som bedöms ha en stor betydelse för fauna och flora och eller för en prioriterad skogstyp*.

¹⁶⁵ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen (2017), a.a., s. 13.

¹⁶⁶ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen (2017), a.a., s. 14 som hänvisar till regeringens beslut M2014/593/Nm. Etappmål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

¹⁶⁷ Se Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen (2016) *Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden*.

fyller grundkravet så är frågan om formellt skydd en prioriteringsfråga som hanteras enligt prioriteringsmodellen.¹⁶⁸

Utöver den nationella strategin för formellt skydd av skog har samtliga länsstyrelser utarbetat regionala planer för länens strategiska arbete med områdesskydd av skog. I samband med en enkät genomförd av Riksrevisionen meddelade dock länsstyrelserna att de ibland gör avsteg från den strategiska planen för områdesskydd, oftast därför att de behöver hantera akuta hot mot naturvärden som framför allt uppstår till följd av avverkningsanmälningar.¹⁶⁹

Länsvisa strategier för formell skydd av skog

De länsvisa strategierna för formellt skydd av skog syftar till att på länsnivå nå ett kostnadseffektivt formellt skydd av skog och därigenom bidra till måluppfyllelse av miljökvalitetsmålet *Levande skogar*. Strategierna preciserar i första hand ett ändamålsenligt arbetssätt med formellt skydd för skogsbiologiska värdekärnor, men utgör också ett kunskapsunderlag för länens arbete med grön infrastruktur. Dokumenten ska fungera som underlag för planering och prioritering av åtgärder i jord-, skogs- och vattenbruket för hållbar förvaltning av mark och vatten. De ska bland annat kunna bidra med underlag för prioritering av såväl formellt skydd som frivilliga avsättningar i skogsbruket.¹⁷⁰ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bedömer det som effektivt att regelbunden översyn av de länsvisa strategierna ska göras som en integrerad arbetsinsats med regionala handlingsplaner för grön infrastruktur.¹⁷¹

Riksrevisionen skickade i december 2017 ut ett frågeformulär med nio frågor till länsstyrelserna om deras arbete med områdesskydd av skog. Samtliga länsstyrelser uppgav att de i samband med att den nationella strategin togs fram år 2006 utarbetade regionala strategier för formellt skydd av skog för sina respektive län. Exempel på hur länsstyrelserna beskriver de länsvisa strategierna är att de bygger på länets kunskap om värdefull natur och värdeetrakter, att de fångar upp miljöer som regionen i fråga har särskilt bevarandansvar

¹⁶⁸ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen (2017) *a.a.*, s. 17.

¹⁶⁹ RiR 2018:17, *a.a.*, s. 3.

¹⁷⁰ Skogsstyrelsen och länsstyrelsen Västra Götalands län (2019) *Strategi för formellt skydd av skog i Västra Götalands län*.

¹⁷¹ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen (2017) *Nationell strategi för formellt skydd av skog*, s. 17.

för, samt att de syftar till att implementera den nationella strategin utifrån de förutsättningar som råder i det aktuella länet med avseende på prioriterade skogstyper, värdeetrakter, arealmål och urval av områden för formellt skydd. De regionala strategierna togs ofta fram i samarbete med Skogsstyrelsen, men samarbete skedde också över länsgränser, till exempel genom att bilda regionala arbetsgrupper för strategiarbetet.¹⁷²

Knappt hälften av länsstyrelserna uppger att de relativt ofta gör avsteg från sin prioriteringsplan. Lika många anger att de frångår sin prioriteringsplan relativt sällan. Två länsstyrelser anger att de frångått planen i åtta respektive fem fall. Den främsta anledningen till att omprioriteringar görs är att länsstyrelserna behöver hantera akuta hot mot naturvärden som framför allt uppstår till följd av avverkningsanmälningar. Några länsstyrelser anger att arbetet med områdeskydd i första hand är händelsestyrt och att ärenden oftast initieras vid exempelvis avverkningsanmälningar, medan de egeninitierade ärendena är relativt få. Eftersom *akut hotbild mot ett utpekade värdefullt område* omnämns som grund för prioritering i strategin upplever länsstyrelserna inte att arbetssättet nödvändigtvis avviker från strategins prioriteringar.

En synpunkt som framförs är att det finns en ryckighet i tillgången till markåtkomstmedel. Enligt en länsstyrelse som även behöver ta hänsyn till markåtkomst inom ramen för regeringsuppdraget om skydd av tätortsnära natur är den fastställda länsramen i underkant. Det finns också exempel på hur länsstyrelser strävar efter att arbeta långsiktigt, exempelvis genom att ta fram femåriga handlingsplaner med fokus på vissa typer av områden eller genom att ha en bank av färdigutredda reservatsförslag så att det går att snabbt öka takten i arbetet när det finns utrymme i budgeten.¹⁷³

Behovet av ökad kunskap och inventering framhålls av vissa länsstyrelser, eftersom värdefulla miljöer med tidigare oregistrerade nyckelbiotoper inte fångats upp vid Skogsstyrelsens tidigare inventeringar och nu anmäls för avverkning.¹⁷⁴

¹⁷² RiR 2018:17 a.a., s. 3.

¹⁷³ RiR 2018:17, a.a., s. 5 f.

¹⁷⁴ RiR 2018:17, a.a., s. 14.

Ekologiska landskapsplaner och frivilliga avsättningar i skogsmark

De stora skogsbolagen har under en längre tid arbetat med ekologiska landskapsplaner för större landskapsavsnitt. Grundtanken i dessa är att få en god miljöhänsyn på landskapsnivå. Stor- och mellanskogsbruket tar i betydande utsträckning ansvar för värdefulla områden på sina innehav inom ramen för näringens sektorsansvar och certifieringen. Många av dessa områden utgör frivilliga avsättningar. En god dialog mellan myndigheter och markägare anses, enligt Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, vara av särskilt stor betydelse för brukningsenheter med stor andel eller areal värdekärna. De större skogsägarna har redovisat sina frivilliga avsättningar med vissa data, vilket skapar ett bättre underlag att prioritera formellt skydd utifrån. Utvecklad samverkan kring bevarande av värdefulla skogar på statens marker bedöms, enligt Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, vara en viktig del i arbetet med de länsvisa strategierna.¹⁷⁵

I svaren på Riksrevisionens frågeformulär 2017¹⁷⁶ uttryckte mer än hälften av länsstyrelserna att de beaktar frivilliga avsättningar i enlighet med nationella strategin för formellt skydd av skog, samt att markägares önskan om att frivilligt avsätta skog kan påverka om ett område prioriteras för formellt skydd. Vissa länsstyrelser uttrycker en farhåga för långsiktigheten i de frivilliga avsättningarna och som exempel anges att frivilliga avsättningar i närheten av ett reservat upphävts till följd av att markägaren ändrat sin planering. Eftersom bolags planering kan ändras över tid menar en länsstyrelse att det krävs ett naturreservat eller särskilt avtal för att säkra ett långsiktigt skydd. Frånsett de stora skogsbolagens avsättningar är kännedomen hos länsstyrelserna ofta låg om var mindre markägares frivilliga avsättningar är belägna geografiskt vilket enligt några länsstyrelser är en orsak till att det är svårt att beakta frivilliga avsättningar. Endast tre länsstyrelser uppger att de i någon mån dokumenterar frivilliga avsättningar. Det finns, enligt svaren, ett behov av nationellt GIS-skikt där det tydligt framgår att markägaren skyddar ett område frivilligt. En markägare som hellre vill avsätta ett område frivilligt och långsiktigt ska enligt strategin få göra detta, även om ett ärende för formellt skydd har inletts. Avsättningen ska i detta fall dokumenteras

¹⁷⁵ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen (2017), a.a., s. 20.

¹⁷⁶ RiR 2018:17, a.a.

och markägaren informeras om miljöbalkens bestämmelser i 12 kap. 6 §, vilket innebär att samråd måste ske med ansvarig tillsynsmyndighet om åtgärder planeras som väsentligen kan skada naturmiljön. En länsstyrelse överväger att införa en sorts rådgivningskvitton till markägare som vill avsätta bestånd frivilligt.¹⁷⁷

Grön infrastruktur

Se avsnitt 6.6.16 i Bakgrund Sverige.

11.7.8 Utredningens slutsats: Landskapsperspektiv behövs i beslutsunderlag för fridlysta arter

De beslut som fattas i dag, bland annat som en följd av samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, saknar många gånger det beslutsunderlag om landskapsekologiska förhållanden som skulle behövas för att göra en fullgod bedömning av åtgärdens påverkan sett i ett landskapsperspektiv. Regelverket skapar ett ad-hoc-system, där först till kvarn först får mala. Så länge det finns en tillräcklig mängd livsmiljö kvar i landskapet, exempelvis efter en avverkning av gammal skog, aktiveras inte förbuden i artskyddsförordningen. Avverkning av ytterligare skog kanske inte heller aktualiserar förbuden, förrän slutligen bara en sista rest av gammal skog finns kvar. Med andra ord aktualiseras förbuden först när tröskeln är nådd, och den areal livsmiljö som finns kvar inte får minskas ytterligare. För den enskilde markägaren kan systemet upplevas som oförutsebart och orättvist, när grannen tidigare har fått avverka men den egna avverkningen förbjuds just på grund av att alla andra har hunnit före. Även ur naturvårdsbiologiskt perspektiv är systemet otillfredsställande då myndigheterna, vid en pragmatisk tolkning av reglerna, inte kan tillämpa artskyddsreglerna med mindre än att tröskelvärdet överskrids. Det kan resultera i att de områden som i ett landskapsperspektiv skulle vara mest optimala att bevara är de första som avverkas.¹⁷⁸ Den nationella strategin för formellt skydd av skog har därför en värdebaserad ansats som syftar till att nå ett ändamålsenligt skydd i första hand

¹⁷⁷ RiR 2018:17, a.a., s. 3 f.

¹⁷⁸ Wallander et al. *Plan för odlingslandskapets biologiska mångfald Ett samverkansprojekt inom Miljömålsrådet*. Jordbruksverket rapport 2019:1, s. 41.

för skogsbiologiska värdekärnor, för att i möjligaste mån prioritera de mest skyddsvärda skogarna¹⁷⁹.

Enligt Michanek et al. är planering ett instrument med möjlighet att åstadkomma strategiska beslut av hela landskapets förvaltning, samt att man genom planering på ett tidigt stadium kan göra prioriteringar som minskar risken för konflikter mellan produktionsintressen och skyddsintressen.¹⁸⁰ Detsamma lyfts i Naturvårdsverkets årliga översyn av Sveriges nationella miljömål 2020, där det framhålls att en effektiv naturvård bygger på kännedom om var i landskapet det finns områden som har eller inte har förutsättningar att få rik biologisk mångfald.¹⁸¹

Enligt rapporten om landskapsplanering gäller tesen att planering minskar risken för konflikter, särskilt vid tillämpningen av förbuden i artskyddsförordningen. En plan får på så sätt en proaktiv funktion där fastighetsägare och andra tidigt får information om vilka restriktioner som sannolikhet kommer att gälla. Planen skapar förutsebarhet och därmed trygghet för markägare, samtidigt som det ger bättre förutsättningar för långsiktigt hållbart markutnyttjande och artbevarande.¹⁸²

Utredningen konstaterar sammantaget att det finns olika typer av kunskapsunderlag om landskap och biologisk mångfald, som i kombination med data om geologi, historisk markanvändning, marktäckedata, miljöövervakning, fågeltaxering, specifika artfynd, med mera, bör kunna utgöra en bas för bedömning av ärenden gällande fridlysta arter. Utredningen konstaterar också att merparten av dessa kunskapsunderlag finns sammanställda i länsstyrelsernas handlingsplaner för grön infrastruktur, inklusive bristanalyser av spridningssamband, etc.

Dessa handlingsplaner för grön infrastruktur bör dock kunna utvecklas ytterligare med information om identifierade livsmiljöer för fridlysta, hotade eller regionalt prioriterade arter, antingen befintliga förekomster eller områden som har potential att vara livsmiljöer för sådana arter. Utredningen bedömer därmed att kunskapsunderlag om livsmiljöer för fridlysta, hotade eller regionalt prioriterade arter ska tas fram specifikt, och infogas i länsstyrelsernas fortsatta arbete med biologisk mångfald i ett landskapsperspektiv.

¹⁷⁹ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen (2017), a.a.

¹⁸⁰ Michanek et al. (2019) a.a., s. 22.

¹⁸¹ Naturvårdsverket rapport 6919 *Miljömålen – Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2020 – Med fokus på statliga insatser*, s. 290 f.

¹⁸² Michanek et al. a.a., s. 22.

11.8 Livsmiljöunderlag

11.8.1 Förslag: Varje länsstyrelse ska ta fram och besluta om livsmiljöunderlag för länet

Utredningens förslag: Bestämmelser ska införas i artskyddsförordningen om att varje länsstyrelse senast den 31 december 2027 ska ha beslutat om ett livsmiljöunderlag för länet.

Naturvårdsverket ska få i uppdrag att i samverkan med länsstyrelserna ta fram riktlinjer för hur arbetet med att ta fram livsmiljöunderlag ska genomföras, med stöd i det underlag som finns angående grön infrastruktur.

Syftet med livsmiljöunderlagen är att bidra med ett planerings- och beslutsunderlag så att åtgärder eller verksamheter inte vidtas eller kommer till stånd i strid med förbuden i 8 kap. miljöbalken. Därigenom kan förutsättningar skapas för att uppnå kontinuerlig ekologisk funktion för samtliga fridlysta arter. Härvid ska hänsyn tas till ekonomiska, sociala och kulturella behov samt till regionala och lokala särdrag. Livsmiljöunderlagen ska också kunna utgöra ett stöd vid ingående av naturvårdsavtal.

Utgångspunkten i livsmiljöunderlagen ska vara arterna. Underlagen ska fokusera på att behålla de naturliga processerna som arterna behöver i miljön. Kontinuerlig ekologisk funktion blir därmed ett nyckelbegrepp. Klaras den kontinuerliga ekologiska funktionen kommer också förutsättningar för arternas existens att finnas. Samtidigt måste det strikta skydd som följer av livsmiljödirektivet upprätthållas liksom det skydd som följer av fågeldirektivet och de nationella fridlysningsreglerna. Förbudsbestämmelserna som följer av dessa direktiv ska enligt våra förslag implementeras i 8 kap. miljöbalken. I och med att underlagen ska stötta tillämpningen av 8 kap. miljöbalken så måste de i beskrivning och analys utgå från det skydd som följer av naturvårdsdirektivens och de nationella fridlysningsreglernas förbudsbestämmelser. Det är i sammanhanget viktigt att framhålla att fridlysningsreglerna kompletteras av andra bestämmelser med möjlighet att hantera specifika behov, till exempel inrättande av biotopskydd med mera. I den mån det finns tillgänglig information ska livsmiljöunderlagen också omfatta arter som är hotade enligt rödlistan eller regionalt prioriterade.

Livsmiljöunderlagen syftar till en proaktiv tillämpning av fridlysningsbestämmelserna, och till att få en bättre överblick, vad gäller såväl arter och livsmiljöer som aktiviteter som kan utgöra ett hot mot arterna, samt hur hotet kan undanröjas eller minimeras.¹⁸³ Det handlar om:

- behovet att bevara de berörda arterna,
- vilka åtgärder som äger rum och kan förutses äga rum i ett område,
- om åtgärderna kan utföras på ett sätt som inte åsidosätter förbuden i artikel 12.1 a–c i livsmiljödirektivet,
- ekonomiska, sociala och kulturella behov samt regionala och lokala särdrag.

Biologisk mångfald ingår i handlingsplanerna för grön infrastruktur i respektive län och länsstyrelserna har, genom sitt tillsynsansvar, kompetens och erfarenhet ifråga om att tillämpa artskyddet. Därmed anser vi att länsstyrelserna är den lämpligaste myndigheten för att genomföra detta. Fördelen är att man kan utgå från befintliga gränser, rutiner, former för myndighetssamverkan och befintliga kunskapsunderlag.

Mot bakgrund av behovet av kompetens och erfarenhet har vi övervägt att Skogsstyrelsen ska ansvara för sådant kunskapsunderlag för skogliga verksamheter där Skogsstyrelsen har tillsynsansvar över artskyddet enligt 2 kap. 10 § miljötillsynsförordningen. Skogsstyrelsens ansvar för tillsynen omfattar bland annat avverkning, hyggesbehandling, beståndsanläggning, beståndsvård, uttag av skogsbränsle, skogsbilvägar, skogsgödsling och andra skogsbruksåtgärder, i den mån verksamheterna och åtgärderna är sådana som avses i 12 kap. 6 § miljöbalken och omfattas av skogsvårdslagen. Skogsstyrelsens tillsynsansvar beror alltså av vilken slags åtgärd som vidtas samt huruvida åtgärden omfattas av skogsvårdslagen (som Skogsstyrelsen har tillsynsansvar för) eller inte. Det betyder också att om en åtgärd som påverkar en art äger rum i skogen men utan att vara en skogsbruksåtgärd så omfattas inte artskyddet av Skogsstyrelsens tillsynsansvar, detsamma gäller om skogsbruksåtgärden inte kan anses väsentligt ändra naturmiljön. Vi har föreslagit en ändring i miljötillsynsförordningen som ytter-

¹⁸³ Jämför EU-domstolens syn på vad medlemsstaterna ska åstadkomma beträffande skydd, se de förenade målen C-473/19 och C-474/19 *Skydda skogen*, p. 77.

ligare preciserar Skogsstyrelsens tillsynsansvar vad gäller arter som skyddas av 8 kap. när dessa påverkas av en åtgärd som utgör en skogsbruksåtgärd och omfattas av skogsvårdslagen.

Även om vi tror att det i och för sig skulle fungera väl att ge Skogsstyrelsen ansvar för kunskapsunderlaget i skogen, särskilt som Skogsstyrelsen är väl förtrogen med bland annat skogsbruksplaner, blir det utredningsspecifika problemet att Skogsstyrelsens tillsynsansvar utgår från skogsvårdslagen och skogsvårdslagen undantas uttryckligen från utredningens översyn enligt utredningsdirektiven.¹⁸⁴ Till det kommer att själva skyddet, fridlysningsreglerna som ska tillämpas i det enskilda fallet, i första hand är inriktat på artindivider (med vissa modifieringar) medan det som ska ske genom myndighetens försorg snarare är inriktat på att utifrån kunskap om landskapet förutse var arterna finns, hur dessa kan skyddas och hur skyddet kan stärkas för artpopulationerna. Myndighetens arbete skulle med ett sådant betraktelsesätt snarast kunna beskrivas som att det syftar till att överbrygga det glapp som annars kan uppstå mellan Natura 2000-skyddet och fridlysningsreglerna. Om ansvaret att ta fram livsmiljöunderlag ska fördelas mellan länsstyrelsen och Skogsstyrelsen (med de begränsningar utredningen har), måste avgränsningar göras mellan *skog* och annan mark och vatten samt mellan vilka åtgärder som omfattas. Det måste vara möjligt att med tämligen stor exakthet avgöra huruvida man är i skogen eller inte. En lösning skulle kunna vara att hänvisa till mark som omfattas av skogsvårdslagen (1979:429).¹⁸⁵ Emellertid kvarstår problemet, att underlagen i sådant fall inte utgår från arternas behov utan från myndigheternas olika ansvarsområden och den administrativa indelningen och att problem uppstår vad gäller arter som vistas både i skogen och på annan mark (eller i vattnet).

Mot bakgrund av ovanstående, och med utgångspunkten att det är arternas behov som ska vara styrande för utredningens förslag¹⁸⁶, mynnar övervägandena ut i att det ska vara länsstyrelsen som ansvarar för livsmiljöunderlagen. Skogsstyrelsens kompetens och erfarenhet får komma länsstyrelsen till del genom det samrådsförfarande som föreslås. Genom samråd och samverkan mellan myndigheterna ska det också säkerställas att livsmiljöunderlaget uppfyller de krav på en förebyggande strategi som nämnts ovan. Förslaget föranleder inte

¹⁸⁴ Dir. 2020:58, s. 7.

¹⁸⁵ Jfr 7 § Förordning (1998:904) om anmälan för samråd.

¹⁸⁶ Dir. 2020:58, s. 8.

någon ändring i förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion eftersom vi menar att ansvaret för att ta fram livsmiljöunderlaget ryms inom 3 § punkten 9.

Naturvårdsverket ska få i uppdrag att i samverkan med länsstyrelserna ta fram riktlinjer för hur arbetet med att ta fram livsmiljöunderlag ska genomföras, med stöd i det underlag som finns angående grön infrastruktur.

11.8.2 Förslag: Livsmiljöunderlagens omfattning

Utredningens förslag:

Införa bemyndigande i miljöbalken om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får reglera livsmiljöunderlagens omfattning vad avser arter och livsmiljöer.

Utredningens förslag:

Av artskyddsförordningen ska framgå att livsmiljöunderlagen ska omfatta alla arter som är fridlysta enligt 8 kap. miljöbalken, hotade enligt rödlistan eller regionalt prioriterade, samt deras livsmiljöer.

Livsmiljöunderlagen ska omfatta arter som är fridlysta enligt våra förslag i 8 kap. miljöbalken, men också arter som är hotade (det vill säga rödlistade i någon av kategorierna sårbar, starkt hotad eller akut hotad) eller regionalt prioriterade, samt deras livsmiljöer.

Vi har övervägt att låta underlagen omfatta alla arter som förekommer i Sverige i sitt naturliga utbredningsområde. Syfte med så omfattande underlag hade varit att ge länsstyrelserna omfattande frihet att själv prioritera i sitt arbete och möjlighet att tillgodose lokala behov. Grundtanken med sådan omfattning var att det är arternas behov som ska styra förvaltningen, inte nödvändigtvis att en art omfattas av fridlysning. Detta för att kunna gå längre i förvaltningen och vid behov kunna vara mer ambitiös än fridlysningsreglerna anger.

Emellertid har vi utifrån de diskussioner som förts med utredningens experter dragit slutsatsen att det i princip är ogörligt med en sådan omfattning. Farhågan är att regleringen därmed, i stället för att skapa frihet för en ändamålsenlig (skydda arterna) förvaltning, skulle skapa en ohållbar arbetsbörda för aktuella myndigheter. Där-

till kommer farhågor om svårigheten att överblicka underlagens räckvidd, för såväl myndigheter som verksamhetsutövare och markägare. Vi väljer därför att begränsa livsmiljöunderlagens omfattning till att endast avse arter som är fridlysta enligt vad vi föreslår i 8 kap. miljöbalken, hotade eller regionalt prioriterade, i den mån det finns tillgängligt underlag som beskriver situationen för dessa.

Ytterligare överväganden rörande underlagens omfattning och rättsverkan som gjorts under arbetets gång men som vi inte gått vidare med redovisas i konsekvensbeskrivningen.

11.8.3 Förslag: Livsmiljöunderlagens övergripande innehåll och framtagande

Utredningens förslag: I artskyddsförordningen ska det införas en bestämmelse som anger vad ett livsmiljöunderlag ska innehålla.

Livsmiljöunderlaget ska innehålla en sammanfattande redogörelse för de av länsstyrelsen kända förhållandena med avseende på artskyddet och de fridlysta, hotade eller regionalt prioriterade arternas behov i länet. Det ska också innehålla en redogörelse för vilka befintliga verksamheter som man vet utgör ett hot mot dessa arter inom länet samt hur dessa påverkar arterna.

Ett livsmiljöunderlag ska också analysera brister i landskapet och identifiera de förstärkningsåtgärder som behövs i form av ny- eller återskapade strukturer och livsmiljöer. Behov av tillkommande områdesskydd ska analyseras av berörda myndigheter och tillföras underlaget, även vid uppdateringar. I livsmiljöunderlaget ska det också finnas en redogörelse för vilka brister som föreligger i kunskapsunderlaget.

Livsmiljöunderlaget ska utformas på det sätt som är lämpligt med hänsyn till förhållandena i olika delar av landskapen inom länet. Livsmiljöunderlaget för länet ska innehålla den information som anges i artskyddsförordningens bilaga 8 och vara färdig senast den 31 december 2027. Underlaget ska därefter revideras minst vart femte år.

11.8.4 Förslag: Livsmiljöunderlagens beståndsdelar

Utredningens förslag: Livsmiljöunderlagen bör, i syfte att kunna ligga till grund för en adaptiv förvaltning, innehålla följande delar:

1. *Beskrivning av länet som grundar sig på aktuell information om länets naturmiljö och artförekomster.* Även information om områden utanför länet måste beaktas. Informationen kan avse mark- och vattenförhållanden, andel lövträd/barrträd, skogsbeståndens ålder, klimat, förändringar (trender), fridlysta, hotade och regionalt prioriterade arter och deras livsmiljöer (fortplantningsområden, viloplatsler med mera), rekreativvärden och andra ekosystemtjänster, kulturella värden, exploateringsintressen (bebyggelse, vägar med mera) och eventuell renskötsel. Information kan till exempel sökas i underlag som sammanställts till länsstyrelsernas handlingsplaner för grön infrastruktur. Information som är relevant för artskyddet finns också i det underlag som länsstyrelsen tar fram i samband med samverkan inför prövningen enligt den nationella planen för prövning av elproducerande vattenkraftsel i syfte att förse verksamheterna med moderna miljövillkor. Underlag kan också finnas i länsstyrelsernas åtgärdsprogram och förvaltningsplaner i vattenförvaltningen. Generell information om arters trender finns i Sveriges rapportering till EU enligt fågel- och livsmiljödirektiven, i miljömålsuppföljningen och i miljöövervakningen. Viktiga brister i kunskapsunderlaget ska anges, liksom vilka möjligheter det finns att åtgärda dessa brister.
2. *Analys utifrån bakgrundsbeskrivningen.* Nästa steg är att genomföra en analys av beskrivningen. Bland annat ingår att analysera var i landskapet det finns goda förutsättningar att finna fridlysta, hotade eller regionalt prioriterade arter samt var det finns brister i landskapet och behov av restaurering. Även en regional bristanalys ska göras. Av analysen bör framgå vilka typer av verksamheter som på olika sätt utgör hot mot de fridlysta arterna och vilka försiktighetsmått som behöver vidtas för att minimera eller helt undanröja hotet.

Ett underlag ska utarbetas för respektive län utifrån den information som tagits fram. För att kunna beakta förändringar och ny kunskap ska ett befintligt underlag revideras senast efter fem år.

Det handlar framför allt om *strategisk och till viss del taktisk planering*.¹⁸⁷ Det är enligt Angelstam et al. viktigt att analysresultat från planeringen når den operativa nivån i ett användbart format.¹⁸⁸

Varje länsstyrelse måste alltså, i samband med att den tar fram och utvärderar aktuell information om programområdets naturmiljöer och artförekomster, också ta fram konkreta regionala riktlinjer som svarar mot artprogrammets mål om att uppnå kontinuerlig ekologisk funktion för samtliga fridlysta, hotade och regionalt prioriterade arter, samt förebygga att åtgärder eller verksamheter planeras eller utförs på ett sätt som åsidosätter förbuden i fridlysningsbestämmelserna, varvid hänsyn ska tas till ekonomiska, sociala och kulturella behov samt till regionala och lokala särdrag.

Vilka arter är naturligt förekommande i länet? Vilka arter är i behov av bevarandeåtgärder? Vilka är dessa bevarandeåtgärder? Mot vad behöver arterna skyddas? All denna kunskap finns inte för närvarande och kommer heller inte att kunna tas fram under de första perioderna. Livsmiljöunderlagen ska dock ge en så god ögonblicksbild som möjligt av den kunskap som finns. Det är viktigt att understryka att det handlar om befintlig kunskap om livsmiljöer och att ansvaret att sammanställa och analysera den i ett livsmiljöunderlag inte innebär en skyldighet att avhjälpa ett ofullständigt underlag. Det är fortfarande verksamhetsutövaren eller den som ska vidta en åtgärd som har ansvar för att ta fram det underlag som behövs och som måste kunna redogöra för hur den egna verksamheten kan komma att påverka arterna och vilka försiktighetsmått som kan vidtas. Livsmiljöunderlaget ska förvisso tjäna som en grund och utgångspunkt och ju mer fullständigt ett livsmiljöunderlag är, desto lindrigare blir utredningskravet för verksamhetsutövaren eller den som ska vidta åtgärden.

¹⁸⁷ Michanek et al. (2019) a.a., s. 48. Jämför Angelstam et al. (2010) *Landskapsansats för bevarande av skoglig biologisk mångfald – en uppföljning av 1997 års regionala bristanalys, och om behovet av samverkan mellan aktörer*. Skogsstyrelsens rapport 2010:4, s. 8, som hänvisar till Angelstam, et al. (2003) Two-dimensional gap analysis: a tool for efficient conservation planning and biodiversity policy implementation. *Ambio* 33(8): 527–534. I Skogsstyrelsens rapport diskuteras även operativ planering men det har vi uteslutit här.

¹⁸⁸ Angelstam et al. (2010), *Landskapsansats för bevarande av skoglig biologisk mångfald – en uppföljning av 1997 års regionala bristanalys, och om behovet av samverkan mellan aktörer*. Skogsstyrelsens rapport 2010:4, s. 8, som hänvisar till Borgström et al. (2006), Scale mismatches in management of urban landscapes. *Ecology and Society* 11 (2): 16. [online] URL: www.ecologyandsociety.org/vol11/iss2/art16.

Oavsett livsmiljöunderlagets utformning och grad av fullständighet har fortfarande verksamhetsutövaren det fulla utredningsansvaret för den påverkan som härrör från den egna verksamheten eller åtgärden och dess miljöpåverkan.

11.8.5 Förslag: Samrådsförfarande vid beslut om att anta livsmiljöunderlag

Det ska införas en bestämmelse i artskyddsförordningen som anger att ett beslut om livsmiljöunderlag alltid ska föregås av ett samråd med vissa myndigheter, kommuner och berörda

Det ska införas en bestämmelse i miljöbedömningsförordningen om att livsmiljöunderlag inte ska antas medföra en betydande miljöpåverkan enligt 6 kap. 3 § första stycket miljöbalken.

Av 6 kap. 3 § miljöbalken följer att en myndighet eller kommun som upprättar eller ändrar en plan eller ett program som krävs i lag eller annan författning ska göra en strategisk miljöbedömning, om genomförandet av planen, programmet eller ändringen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Nu har vi valt att kalla det föreslagna instrumentet för ett underlag (livsmiljöunderlag) men det är viktigt att betona att begreppet plan eller program i sig inte är ett kriterium för när en strategisk miljöbedömning måste göras. Det omarbetade 6 kap. miljöbalken som trädde i kraft den 1 januari 2018 syftade till bland annat till att anpassa terminologin till Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (SEA-direktivet).¹⁸⁹ *Planer och program* definieras inte i direktivet. Även om orden inte är synonyma, behandlar kraven i direktivet *planer och program* varför det saknas anledning att göra någon distinktion mellan dem. Det avgörande är huruvida ett dokument uppfyller kriterierna; de ska utarbetas eller antas av en myndighet på nationell, regional eller lokal nivå samt krävas enligt lagar och andra författningar.¹⁹⁰

¹⁸⁹ Prop. 2016/17:200. *Miljöbedömningar*, till exempel s. 71.

¹⁹⁰ *Guidance on the implementation of Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment* (Kommissionens vägledning), s. 5.

Begreppet myndighet har getts en vidsträckt innebörd i EU-domstolens praxis. Det kan definieras som ett organ som – oavsett sin rättsliga form och den geografiska omfattningen av sina befogenheter (nationella, regionala eller lokala) – i enlighet med en av staten antagen rättsakt har fått i uppdrag att utöva offentlig serviceverksamhet under statens tillsyn och som med anledning härav har särskilda befogenheter utöver dem som följer av de rättsregler som gäller i förhållandet mellan enskilda. Att en plan utarbetats eller antagits av myndighet omfattar även att planen eller programmet har utarbetats av en fysisk eller juridisk person som arbetar för en myndighet.¹⁹¹ I vårt förslag är det tveklöst fråga om en myndighet som ska fatta beslut om livsmiljöunderlaget.

Vad gäller begreppet *krävs* så har kriteriet hanterats av EU-domstolen. I mål C-567/10 drog domstolen slutsatsen att planer och program ska anses *krävas* när antagandet av den aktuella planen eller programmet regleras i nationella lagar och andra nationella författningar och det i lagarna och författningarna fastställs, dels vilken myndighet som är behörig att anta planen eller programmet, dels förfarandet för planen eller programmets utarbetande. Enligt domstolen går det inte att godta en tolkning som innebär att planer och program utesluts från tillämpningsområdet enbart av det skälet att det inte finns någon skyldighet att anta rättsakten.¹⁹² Vårt förslag innebär såväl en skyldighet att anta livsmiljöunderlag som ett fastställande av vilken myndighet som är behörig att anta underlaget och ett förfarande för programmets utarbetande.

Av 6 kap. 3 § miljöbalken framgår vidare att bestämmelserna om miljöbedömning endast är tillämpliga på de planer och program vars genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. I 6 kap. 4 § finns ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om att vissa slag av planer och program ska eller inte ska antas medföra en betydande miljöpåverkan. Sådana föreskrifter har meddelats i 2–4 §§ miljöbedömningsförordningen¹⁹³. Enligt 2 § miljöbedömningsförordningen ska en sådan betydande påverkan bland annat antas i fråga om verksamheter och åtgärder som kräver tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken (Natura 2000-tillstånd) eller omfattas av ett åtgärdspro-

¹⁹¹ Mål C-188/89, *A. Foster m.fl. mot British Gas plc.*

¹⁹² Mål C-567/10, *Inter-Environnement Bruxelles*, p. 28.

¹⁹³ Miljöbedömningsförordning (2017:966).

gram enligt 5 kap. 8 § miljöbalken eller en avfallsplan, havsplan eller plan för moderna miljövillkor.

Om en plan eller ett program inte finns med bland de som ska eller inte ska antas medföra en betydande miljöpåverkan måste myndigheten undersöka om genomförandet av planen eller underlaget kan antas medföra betydande miljöpåverkan i varje enskilt fall.¹⁹⁴ I 5 § miljöbedömningsförordningen anges vilka utgångspunkter som ska gälla vid identifieringen av de omständigheter som i det enskilda fallet talar för eller emot en betydande miljöpåverkan. Det handlar bland annat om i vilken utsträckning planen, programmet eller ändringen anger förutsättningar för verksamheter eller åtgärder när det gäller lokalisering, typ av verksamhet, storlek eller driftsförhållanden eller genom att fördela resurser och har betydelse för de miljöeffekter som genomförandet av andra planer eller program medför, för möjligheterna att följa miljölagstiftningen, för miljöproblem som är relevanta för planen, programmet eller ändringen, för de sannolika miljöeffekternas och det påverkade områdets utmärkande egenskaper, det påverkade områdets betydelse och sårbarhet på grund av intensiv markanvändning, överskridna miljökvalitetsnormer, dess kulturvärdet eller andra utmärkande egenskaper i naturen, och påverkan på områden eller natur som har erkänd skyddsstatus nationellt, inom Europeiska unionen eller internationellt.¹⁹⁵ I praxis, när det gäller detaljplaner, har förekomster av fridlysta arter i flera fall varit avgörande för bedömningen av betydande miljöpåverkan.¹⁹⁶ I och med att kommunen i en detaljplan reglerar hur mark och vatten ska användas, hur bebyggelsen ska se ut och även kan reglera exploatering mer i detalj (var nya byggnader får placeras, hur höga de får vara, hur långt det ska vara mellan hus och tomtgräns etc.) och då detaljplanen dessutom blir bindande för kommande bygglovsprövningar på så sätt att enskilda får en rätt att utnyttja planen, som heller inte får ändras under genomförandetiden, anger detaljplanen i hög grad förutsättningar för verksamheter eller åtgärder, framför allt när det gäller lokalisering, tillåten verksamhet och storlek. Lokaliseringen kan innebära påverkan på de intressen som skyddas av 8 kap. Planering av var bostäder och industrier får placeras får konsekvenser för miljöbelastningen som dessa ger upphov till.

¹⁹⁴ 6 kap. 5 § miljöbalken.

¹⁹⁵ 5 § miljöbedömningsförordningen.

¹⁹⁶ Se till exempel RÅ 2005 ref. 44, MÖD i dom av den 22 januari 2014 i mål nr P2823-13 och MÖD i dom av den 27 oktober 2016 i mål nr P 6782-15.

Vårt förslag om livsmiljöunderlag innebär förvisso ett underlag som kan sägas påverka förutsättningarna för vilken typ av verksamhet som kan bedrivas, driftsförhållanden för denna etc., det kan också sägas påverka möjligheterna att följa miljölagstiftningen. Dock inte på så sätt att livsmiljöunderlaget *i sig* är det som *reglerar* förutsättningar. Livsmiljöunderlaget *beskriver* förutsättningar. Livsmiljöunderlaget innehåller en analys av den kunskap som finns om livsmiljöns egenskaper och sårbarhet och utmärkande egenskaper i naturen. Underlaget *i sig* medför inte någon *påverkan* på områden eller natur som har erkänd skyddsstatus. I stället ska livsmiljöunderlaget tjäna som just underlag för att kunna göra en relevant bedömning av förutsättningarna för de verksamheter eller åtgärder (eller planer eller program) som kan få en sådan påverkan. Vad som framgår av underlaget kan i förlängningen innebära begränsningar av vilka åtgärder som kan tillåtas. Det kan också innebära ett synliggörande av att vissa försiktighetsmått kan komma behövas. Ett syfte med underlagen är ju just att också ge så stor förutsebarhet som möjligt till exempel rörande huruvida artskyddsdispens kan behövas eller inte. Ändå utgör livsmiljöunderlaget endast just ett kunskapsunderlag. Det låter sig inte göras att klarlägga underlagets miljöpåverkan eftersom det inte går att förutse vilka verksamheter eller åtgärder som kommer att vidtas eftersom underlaget inte, som till exempel en detaljplan, har någon direkt styrande effekt. De miljöbedömningar som ska göras, ska göras i samband med tillståndsprövningar, anmälningar, tillsyn och dispensprövningar och härvid ska livsmiljöunderlaget ingå i bedömningsunderlaget tillsammans med det underlag som verksamhetsutövaren tar fram. Det är viktigt att framhålla att livsmiljöunderlaget inte på något sätt ersätter den individuella prövningen eller tillsynen där de konkreta förutsättningarna för den enskilda verksamheten eller åtgärden bestäms.

Vår slutsats blir därför att en strategisk miljöbedömning inte ska göras, helt enkelt eftersom det inte finns någon miljöpåverkan att bedöma. Det som går förlorat är samrådsförfarandet som följer med en strategisk miljöbedömning. Av skäl som vi redogjort för ovan i avsnittet om planering som verktyg är samrådsförfarandet i det här sammanhanget ett mycket viktigt instrument. Därför föreslår vi att beslutet om livsmiljöunderlag ska föregås av ett samråd, trots att en fullständig strategisk miljöbedömning inte ska göras.

Det är till att börja med viktigt att såväl kunskapen som analysen i livsmiljöunderlaget är vetenskapligt grundad. Den vetenskapliga grunden är viktigt av flera skäl. Det handlar till att börja med om att medverka till ett kostnadseffektivt skydd av arterna på så sätt att restriktioner som är oproportionerligt hårda för den enskilde fastighetsägaren motverkas. Ett vetenskapligt beslutsunderlag har också framhållits av EU-domstolen i flera mål rörande naturvårdsdirektiven.¹⁹⁷ För att så långt möjligt, och i rimlig utsträckning, säkerställa vetenskapligheten i underlagen ska därför samråd ske med SLU Art-databanken.

Förutsättningarna för såväl ett adekvat informationsunderlag som en accepterad analys antas också öka om de enskilda markägarna eller verksamhetsutövarna aktivt deltar i planeringen. Artfynd, artdata och lokal kunskap om fortplantningsområden, viloplatsar och livsmiljöer är viktig information. I grunden vilar ansvaret för att ta fram sådan information på verksamhetsutövaren eller den som ska vidta en åtgärd (se kapitlet om kunskapskrav och utredningsansvar) men ju mer sådan information som kan tas in i underlaget, desto mer adekvat och tillförlitligt blir det. Möjligheten att utgå från ett utvecklat och tillförlitligt livsmiljöunderlag ökar förutsebarheten för verksamhetsutövare och minskar deras framtida kostnader i framtagande av underlag för prövning eller vid anmälningar. Vi ser dock ingen möjlighet att föreskriva någon form av skyldighet för markägare eller verksamhetsutövare att förse länsstyrelsen med denna kunskap i ett tidigare skede (i samband med att en åtgärd ska vidtas eller verksamhet påbörjas föreligger dock denna skyldighet), utan enskilda sakägares deltagande i samrådet måste bygga på frivillighet. Länsstyrelsen har därför endast en skyldighet att ge tillfälle till samråd med organisationer och enskilda som har ett väsentligt intresse av underlaget. Väsentligt intresse har den som avser bedriva en verksamhet eller kan komma att vidta en åtgärd. Det innebär att enskilda som anser att det allmänna intresset av att bevara biologisk mångfald är väsentligt bör kanalisera detta intresse genom en sådan miljöorganisation som uppfyller kriterierna i 16 kap. 13 § miljöbalken. Sådana organisationer ska alltid anses ha ett väsentligt intresse av livsmiljö-

¹⁹⁷ Se t.ex. Mål C-127/02 *Waddenzee*, mål C-258/11 *Sweetman (Lough Corrib)*, mål C-418/14 *kommissionen mot Irland*, mål C-97/17 *Rilabergen*, mål C-461/17 *Holohan* och mål C-674/17 *Tapiola*.

underlagen Tillfälle till samråd ges lämpligast genom att samrådet kungörs.

Beslut om livsmiljöunderlag får inte överklagas

Av 19 kap. 1 § miljöbalken följer att förvaltningsmyndigheterna och kommunerna prövar ärenden enligt vad som är föreskrivet i balken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Ovan har vi föreslagit att beslut om livsmiljöunderlag ska fattas av länsstyrelsen. Förvaltningslagens och miljöbalkens regler om klagorätt innebär att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om beslutet har gått honom eller henne emot.

Livsmiljöunderlagen tillkommer förvisso genom ett förvaltningsbeslut men även om det i planen anges vilka hot som finns mot arterna och hur dessa hot kan hanteras kan det inte sägas att de har någon form av rättsverkan, inte heller kan de antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt.¹⁹⁸ Underlaget är heller inte handlingsdirigerande för enskilda. Det handlar om beslutsunderlag. Livsmiljöunderlaget ersätter inte den individuella prövningen eller tillsynen varigenom beslut som kan antas påverka någons situation kan uppkomma. Om någon i samband med ett sådant beslut som ska fattas med livsmiljöunderlaget som grund anser att det som framgår av underlaget är felaktigt finns det inte något som hindrar denne att ta fram ett eget underlag som visar det. Det blir då upp till prövnings- eller tillsynsmyndigheten att avgöra huruvida livsmiljöunderlaget bygger på felaktiga eller bristfälliga antaganden.

Sammanfattningsvis saknas anledning att tillåta att livsmiljöunderlag överklagas.

11.8.6 Förslag: Information som ska framgå av livsmiljöunderlagen

Utredningens förslag: I artskyddsförordningens bilaga 8 ska den information som ska framgå av livsmiljöunderlagen listas.

¹⁹⁸ 41 § förvaltningslagen (2017:900).

Den information som ska framgå av livsmiljöunderlaget för ett län ska framgå av artskyddsförordningens bilaga 8. Den ska bland annat innehålla följande.

1. En allmän beskrivning av länet ur artskyddsperspektiv. Det inkluderar vilka typer av livsmiljöer som finns i länet; en kartläggning där arter, områden, strukturer och funktioner, historisk markanvändning, med mera som är av särskild betydelse för den biologiska mångfalden och typer av värden lokaliseras.
2. En beskrivning av för arterna gynnsamma förhållanden, för de olika livsmiljötyper som är av betydelse för de arter som är fridlysta enligt 8 kap. miljöbalken, hotade enligt rödlistan eller regionalt prioriterade. En beskrivning av vilka naturligt förekommande arter som förväntas finnas och som ska bevaras i livskraftiga populationer i dessa livsmiljöer, gällande fridlysta, hotade och regionalt prioriterade arter.
3. En beskrivning av vilka fridlysta, hotade eller regionalt prioriterade arter som är naturligt förekommande i länet.
4. Vilka fridlysta, hotade eller regionalt prioriterade arter som är i behov av aktiva bevarandeåtgärder. En översiktlig beskrivning av respektive arts ekologi, vad arten behöver för att överleva samt vad som kan utgöra hot med mera.
5. En karta där viktiga livsmiljöer för arter i behov av bevarandeåtgärder har markerats.
6. En karta där redan skyddade områden markeras. Kartan ska åtföljas av en beskrivning av eventuella föreskrifter som följer med skyddet samt hur dessa påverkar för området relevanta arter.
7. Redovisning av vilka naturmiljöer som behöver restaureras eller återskapas.
8. En karta där områden som är i behov av skydd har markerats med angivande av vilken typ av områdesskydd som är aktuellt. Här ska även de överväganden som gjorts om varför skyddet behövs anges samt hur sannolikt länsstyrelsen bedömer det vara att skyddet verkligen kan komma till stånd. Eventuella föreskrifter som är tänka att följa med skyddet ska anges samt hur dessa påverkar för området relevanta arter.

9. En tydlig redovisning av brister i kunskapsunderlaget.
10. En referenslista över vilka faktaunderlag som ligger till grund för underlaget. En sammanfattning av den information som har lämnats till allmänheten, de samråd som har genomförts och hur samråden har redovisats.
11. När ett livsmiljöunderlag är reviderat ska det dessutom innehålla:
 - en sammanfattning av alla förändringar och revideringar som har gjorts sedan den föregående versionen,
 - En sammanställning av resultatet av övervakningen av oavsiktligt dödade eller oavsiktligt fångade arter samt information om resultatet av de forsknings- eller bevarandeåtgärder som vidtagits för att säkerställa att oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande inte får betydande negativa följder för de berörda arterna.
 - Analys av vilka förstärkningsåtgärder som behövs, exempelvis i form av restaurering eller nyanläggning av miljöer för att förstärka ekologiska samband/konnektivitet i landskapet, eller för att tillskapa mer yta av livsmiljöer som har försvunnit eller degenererat. Detta ska ses som en objektiv kartläggning som är nödvändig för att myndigheterna ska kunna bedriva ett proaktivt arbete för att bevara och återställa biologisk mångfald i syfte att nå miljömålet ett rikt växt- och djurliv.

I sammanhanget bör det påpekas att vissa bon, häckningsplatser, växtplatser, etc. även fortsättningsvis måste sekretessbeläggas och endast kunna komma att lämnas ut i samband att behov av detta konstaterats i ett enskilt ärende.

11.8.7 Förslag: Uppföljning av livsmiljöunderlagen

Utredningens förslag: Uppföljningen av livsmiljöunderlagen ska bidra till en målinriktad och kontinuerlig beskrivning och utvärdering av naturens och landskapets tillstånd, dess förändringar, orsaker till förändringar samt konsekvenserna av förändringarna ska minst omfatta

- tillståndet för landskap, biotoper och arter för att uppfylla internationella rättsliga skyldigheter,
- bevarandestatus för naturtyper och arter av gemenskapsintresse,
- oavsiktlig fångst eller oavsiktligt dödande av de djurarter som förtecknas i livsmiljödirektivets bilaga IV a, liksom de europeiska fågelarterna och deras livsmiljöer. Prioriterade naturtyper och prioriterade arter måste beaktas särskilt.
- status för andra listade biotoptyper och andra biologiska egenskaper (se bilaga III till ramdirektivet om en marin strategi), förekomst av invasiva arter.

Länsstyrelsen ska härvid använda sig av befintlig övervakning och insamling av kunskap.

Övervakning och rapportering av oavsiktligt dödande eller oavsiktlig fångst förutsätter att våra övriga förslag om detta genomförs. Övrig övervakning bedömer vi kan ske inom ramen för etablerade system.

Ett livsmiljöunderlag måste, för att säkerställa syftet att skydda arter samtidigt som hänsyn tas till ekonomiska, sociala och kulturella behov samt till regionala och lokala särdrag, vara adaptivt. Adaptiviteten innebär att reglerna som styr programförandet måste innehålla återkopplingsfunktioner.¹⁹⁹

Återkopplingsfunktioner ställer i sin tur krav på att det finns ett fungerande övervaknings- och rapporteringssystem som ger en så rättvisande bild av situationen som möjligt. Krav på återkopplingsfunktioner finns i naturvårdsdirektiven, bland annat genom rappor-

¹⁹⁹ Se t.ex. Forsberg (2012) *Skogen som livsmiljö – en rättsvetenskaplig studie om skyddet för biologisk mångfald*. Diss., Uppsala universitet, s. 71 och 233 samt Naturvårdsverket (2009). *Handbok för artskyddsförordningen Del 1 – fridlysning och dispenser*. Handbok 2009:2, s. 17.

teringsskyldigheten gentemot kommissionen.²⁰⁰ I livsmiljödirektivets artikel 12.4 finns även ett krav på att medlemsstaterna ska införa ett system för övervakning av oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande av de djurarter som finns förtecknade i livsmiljödirektivets bilaga 4 a. Mot bakgrund av den insamlade informationen ska medlemsstaterna sedan vidta de ytterligare forsknings- eller bevarandeåtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att oavsiktlig fångst eller oavsiktligt dödande inte får betydande negativa följder för de berörda arterna.

Enligt 65 § artskyddsförordningen ska Naturvårdsverket, med biträde av Naturhistoriska riksmuseet, se till att det finns ett nationellt system för rapportering av oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande av sådana djurarter. I samma bestämmelse förskrivs också att Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten, inom sina ansvarsområden, ska ta initiativ till att de forsknings- eller bevarandeåtgärder vidtas som behövs för att säkerställa att oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande inte får betydande negativa följder för de berörda arterna.

Det finns således en bestämmelse om att det ska finnas ett system för rapportering. Emellertid saknas bestämmelser om den övervakning som kan leda till att det finns något att rapportera in. Bristen har uppmärksamats av kommissionen genom en formell under rättelse den 3 juli 2020.²⁰¹ I syfte att hantera bristen och se till att det finns ett övergripande system för rapportering har vi föreslagit förändringar i såväl 8 kap. miljöbalken som artskyddsförordningen (se avsnitt 12.20). I det följande utgår vi från att ett sådant övergripande system för övervakning och rapportering kommer att finnas på plats. Övrig övervakning bedömer vi kan ske inom ramen för etablerade system.

11.8.8 Förslag: Justeringsintervall – 5-åriga cykler

Utredningens förslag: Livsmiljöunderlagen ska ses över och vid behov revideras vart femte år.

Uppdrag till länsstyrelserna att se över och eventuellt revidera livsmiljöunderlagen ska läggas in regleringsbrevet inför det verksamhetsår då revideringen ska påbörjas och vid behov tilldelas särskilda riktade resurstillskott.

²⁰⁰ Se artikel 11 och 17 i livsmiljödirektivet och artikel 12 i fågeldirektivet.

²⁰¹ Överträdelensnummer 2020/4037, KOM:s ref. C (2020) 4393 final, dnr. N2020/01882.

Vi föreslår fem års intervall för översyn och vid behov revidering av livsmiljöunderlag.

Det är lämpligt att eventuell revidering av livsmiljöunderlag följer cyklerna för Sveriges rapportering till EU-kommissionen enligt fågel- och livsmiljödirektivet, samt revideringen av den svenska rödlistan. Rödlistan kan eventuellt komma att samordnas med EU-rapporteringen i sexåriga intervall, det är i så fall lämpligt att även livsmiljöunderlagen följer samma cykel med något års fördröjning, så att rapporteringarna och rödlistan kan ligga till grund för revideringen av underlagen. Uppföljningen av de svenska miljömålen ska också användas som underlag för översyn och eventuell revidering av livsmiljöunderlagen liksom den information som tillkommit genom uppföljnings- och övervakningsmekanismerna, som bland annat ska stödjas på Sveriges återkommande rapportering till EU enligt naturvårdsdirektiven.

11.9 Förslag: Livsmiljöunderlagets funktion

Utredningens förslag: Livsmiljöunderlaget ska utgöra en del av beslutsunderlaget i ärenden som involverar bedömningar enligt 8 kap. miljöbalken. Underlaget kan också användas som stöd och utgångspunkt i samband med överenskommelser om naturvårdsavtal och vid inrättande av biotopskydd för att bevara livsmiljöer för fridlysta arter.

Det ska vara obligatoriskt med ett livsmiljöunderlag för varje län. Livsmiljöunderlagen ska sedan användas som beslutsunderlag i samband med att kommuner eller myndigheter fattar andra beslut (planbeslut, tillsynsbeslut, tillståndsbeslut med mera) där artskyddsreglerna i 8 kap. miljöbalken ska tillämpas. Livsmiljöunderlaget ska alltså vara ett *strategiskt planeringsdokument* för att genomföra artskyddet och utgöra underlag för myndigheters och kommuners vidare överväganden och handlanden vid tillämpning av artskyddsreglerna i 8 kap. miljöbalken. Det ska också kunna användas som underlag för överenskommelser om naturvårdsavtal.

Ett huvudproblem för artskyddet i areella näringar, såsom vi har fått det beskrivet för oss, har varit att befintlig lagstiftning inte tillämpas fullt ut i alla sektorer. Ett annat problem som har lyfts genom-

gående är hur svårt och kostsamt det är för ägare av små fastigheter att skaffa sig tillräcklig kunskap om arterna och deras livsmiljöer.

Det hela illustreras väl av Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets förstudie om artskyddet i skogsbruket från 2014.²⁰² Förstudien identifierar oklarheter kring tillämpningen av artskyddsförordningen samt praktiska och organisatoriska problem kopplade till det gällande artskyddet i skogen. Oklarheterna handlade bland annat om tillsynsansvarets fördelning mellan olika myndigheter, tolkningen och tillämpningen av olika författningar, otillräckligt kunskapsunderlag för att kunna handlägga ärendena samt att verksamhetsutövare saknar tillgång till kunskapsunderlag. I juni 2016 fastställde Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen de gemensamma riktlinjer för handläggning av skogsbruksärenden som berör arter som är fridlysta enligt 4 och 7 §§ artskyddsförordningen. Riktlinjerna syftar till att vara ett stöd för handläggare och konsulenter på länsstyrelserna och Skogsstyrelsen i den dagliga handläggningen av ärenden samt i dialogen mellan myndigheterna.

När det gäller jordbruket är problembilden än mer komplex. Inom jordbruket handlar mycket om att naturtyper som är resultatet av äldre tiders hävd försvinner när bruksformerna ändras. Frågan är vem som ska, vill och kan sköta hävdberoendemiljöer i odlingslandskapet på ett sätt som bidrar till arternas och deras livsmiljöers bevarande. Till exempel krävs det mycket stora arealer slåttermark för att nå gynnsam bevarandestatus för naturtyperna slåttermarker.²⁰³ År 2016 fanns endast cirka 9 000 hektar slåttermark kvar, att jämföra med de 526 000 hektar som fanns 1927.²⁰⁴ Enligt Sveriges rapportering 2014 av bevarandestatus för arter och naturtyper enligt livsmiljödirektivet angavs referensvärdet för slåttermarker till cirka 79 000 hektar, vilket alltså skulle vara ett mått på hur stora arealer som minst behöver återskapas för att naturtypen ska anses ha uppnått gynnsam bevarandestatus²⁰⁵. För att återskapa tillräckliga arealer skulle det behövas miljöersättningar på mycket stora belopp årligen bara för att sköta slåttermarkerna (därtill kommer kostnaderna för att

²⁰² Mattisson och Thomasson (2014). *Förstudie Artskydd i skogen*. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen Slutrapport 2014:7.

²⁰³ Artdatabankens beräkningar i Sveriges rapportering enligt artikel 17 i art- och habitatdirektivet.

²⁰⁴ Wallander et al. *Plan för odlingslandskapets biologiska mångfald Ett samverkansprojekt inom Miljömålsrådet*. Jordbruksverket rapport 2019:1, s. 38.

²⁰⁵ SLU Artdatabanken (2014). *Arter och naturtyper i habitatdirektivet – bevarandestatus i Sverige 2013*.

restaurera dem). Det grundläggande skälet är att slätterängar inte fyller någon funktion inom jordbruksproduktionen i dag. Hävdade naturbetesmarker och slätterängar är naturtyper som har minskat under lång tid. Dessa problem kan inte hanteras endast genom fridlysningsregler. Oavsett vilket policyinstrument som sedermera används (miljöstöd, avtal, områdesskydd) menar vi att kunskap om landskapet ur ett artperspektiv måste gynna möjligheterna att få tillstånd en effektiv användning av instrumentet, oaktat vilket som väljs.

Innehållet i underlagen kan alltså användas som en *utgångspunkt* för vilken slags ytterligare kunskap som behövs för att klargöra risker för påverkan som kan följa av olika verksamheter. Det gäller även för verksamheter som tillståndsprövas enligt balken. Underlaget är också tänkt att utgöra underlag i samband med framtagande av naturvårdsavtal. Underlaget ska ses som ett led i att staten skapar förutsättningar för den enskilde (verksamhetsutövaren eller markägaren) att förstå verksamhetens eller fastigheten som en del i ett större sammanhang. Det ska ge en, relativt, enkel och god bild av vilka arter som kan förmodas finnas i området och vilka av dessa arter som är i behov av bevarandeåtgärder. Det ska därtill kunna utläsas mot vad arterna behöver skyddas och vilka bevarandeåtgärder som kan vara aktuella.

En eftersträvad konsekvens av livsmiljöunderlagen är att bidra till förutsebarhet och tydlighet i vad som kan komma att förväntas av den som ska vidta en åtgärd eller bedriva en verksamhet i området. Det finns redan i dag ett antal kunskapsportaler och dokument där just kunskap finns om såväl arter som livsmiljöer, men för många är det ändå oklart vilken information som kan hittas var samt vilka slutsatser som ska dras av den.

Underlaget ska utgöra den samlade utgångspunkten för den kunskap om landskapet och om arterna som finns hos myndigheterna samt innefatta en analys av kunskapen med avseende på hot mot arterna respektive arternas behov av bevarandeåtgärder. Livsmiljöunderlagen kan därmed utgöra ett bra stöd för de verksamhetsutövare som annars har ett mycket långtgående ansvar för kunskapsunderlaget. Genom livsmiljöunderlaget finns en grund och något att utgå från. Det är samtidigt viktigt att poängtera att det är verksamhetsutövaren eller den som vidtar en åtgärd som ska ha kunskap om sin åtgärd, hur den påverkar omgivande miljö och vad som kan göras för att begränsa denna påverkan. Det ska fortfarande, i första hand,

vara ett ansvar för varje markägare eller verksamhetsutövare att skaffa sig de kunskaper som behövs. Ju mer utvecklade livsmiljöunderlag, desto tydligare blir det vilka utredningar verksamhetsutövaren behöver göra och desto mindre resurser behöver denne lägga på att avgränsa kunskapsunderlaget till att avse relevanta parametrar. Livsmiljöunderlagen kan därmed ses som ett led i statens ansvar för att grundläggande rådgivning kommer till stånd.²⁰⁶

11.10 Förslag: Viss påverkan på fridlysta arter ändrar naturmiljön väsentligt

Utredningens förslag: Den som avser vidta en åtgärd som inte kräver tillstånd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken eller dispens från fridlysningsregler men som kan antas påverka fridlysta arter eller deras livsmiljöer i strid med fridlysningsbestämmelserna i 8 kap. miljöbalken ska anmäla åtgärden för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

En anmälan ska innehålla en redovisning av på vilket sätt åtgärden kan komma att påverka fridlysta arter samt en redovisning av de åtgärder som planeras för att försäkra sig om att åtgärden inte riskerar att överträda de förbud som följer av fridlysningsreglerna i 8 kap. miljöbalken. Redovisningarna ska ta utgångspunkt i aktuellt livsmiljöunderlag.

Skogsutredningen²⁰⁷ har föreslagit att bestämmelsen i 6 § första stycket förordningen om anmälan för samråd ska upphävas. Det skulle innebära att en underrättelse till Skogsstyrelsen om avverkning, uttag av skogsbränsle eller skyddsdikning därmed inte längre ska anses utgöra en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Markägaren kommer själv att behöva bedöma om åtgärden behöver anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken eller inte. Skogsstyrelsen bör, enligt Skogsutredningen, i samråd med Naturvårdsverket ta fram en vägledning och allmänna råd om när samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska ske för åtgärder i skog.²⁰⁸ Om man direkt ser att en dispens behövs är det dispens som ska sökas.

²⁰⁶ Jämför prop. 1992/03:226. *Om en ny skogspolitik*, s. 39.

²⁰⁷ SOU 2020:73. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*.

²⁰⁸ SOU 2020:73. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*, s. 806.

Av 12 kap. 6 § andra stycket miljöbalken följer att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att det inom landet eller en del av landet alltid ska göras en anmälan för samråd i fråga om särskilda slag av verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada på naturmiljön.

Att påverka en fridlysta art på ett sätt som är i strid med 8 kap. miljöbalken måste i sig anses innebära att naturmiljön påverkas väsentligt. Det i sin tur innebär att en åtgärd som påverkar en fridlyst art i strid med fridlysningsreglerna ska anses påverka naturmiljön väsentligt.

11.10.1 Anmälan för samråd: innehåll

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om vilka uppgifter en anmälan ska innehålla.

Av 8 § förordningen (1998:904) om anmälan för samråd framgår att anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska vara skriftlig och åtföljas av en karta, samt innehålla en beskrivning av den planerade verksamheten eller åtgärden. En anmälan ska även, i den utsträckning som behövs i det enskilda fallet, innehålla en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken. Anmälan för samråd ska vidare innehålla uppgifter om fastighetsägare och nyttjanderättshavare som berörs av verksamheten eller åtgärden.

Vårt förslag innebär att det av anmälan ska framgå att anmälan måste innehålla en redogörelse för åtgärdens förutsedda påverkan på fridlysta arter, en redovisning av vilka försiktighetsmått som planeras samt effekterna av dessa. Därtill ska det framgå på vilket sätt livsmiljöunderlaget har beaktats i samband med att underlaget för anmälan togs fram.

11.11 Förslag: Bemyndigande och uppdrag rörande föreskrifter för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken

Utredningens förslag: Inför ett bemyndigande för Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen att meddela föreskrifter som närmare reglerar förutsättningarna för allmänhetens deltagande i samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

I 12 kap. 6 § miljöbalken finns i dag bemyndiganden för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om när och för vad en anmälan ska göras och vad en sådan anmälan ska innehålla. Det saknas emellertid bemyndigande för att meddela föreskrifter för hur förfarandet i samband med en anmälan ska gå till. Det är vad detta bemyndigande syftar till att åstadkomma. Vi har också föreslagit att det i förordningen ska ges bemyndigande till Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen att ta fram sådana föreskrifter.

11.12 Förslag: Tydliggör ideella miljöorganisationers klagorätt

Utredningens förslag: Inför en ändring i 16 kap. 13 § miljöbalken som tydliggör att överklagbara beslut som fattats med stöd av 8 kap. miljöbalken eller med stöd av föreskrifter som meddelats med stöd av 8 kap. får överklagas av de ideella föreningar eller andra juridiska personer som anges i bestämmelsen.

En översyn bör göras av klagorättsregler i såväl miljöbalken som i de andra lagar som kan bli aktuella i fråga om tillgången till effektiva rättsmedel, såväl enligt vad som följer av Aarhuskonventionen som av EU-rätten

Klagorätten på beslut enligt miljöbalken regleras i 16 kap. miljöbalken. Bestämmelsen är begränsad till en viss typ av beslut och motsvarar därmed inte de krav som ställs enligt EU-rätten och Aarhuskonventionen. Emellertid har svenska domstolar med hänvisning till internationella förpliktelser och EU-rätten vidgat klagorätten till att

avse också annan lagstiftning och andra besluts kategorier än vad som följer av de uttryckliga reglerna.²⁰⁹

Sverige har implementerat Aarhuskonventionens artikel 9 (tillgång till rättslig prövning) främst genom 16 kap. 13 § miljöbalken som ger vissa miljöorganisationer klagorätt med avseende på beslut eller domar om tillstånd, godkännanden och dispenser samt en begränsad kategori av tillsynsbeslut. I 16 kap. 14 § miljöbalken anges att motsvarande ideella friluftsföreningar kan överklaga beslut som gäller strandskydd. Bestämmelsen är emellertid begränsad till en viss typ av beslut och kan inte påstås motsvara de krav som ställs enligt EU-rätten och Aarhuskonventionen. Emellertid har svenska domstolar med hänvisning till internationella förpliktelser och EU-rätten vidgat klagorätten till att avse också annan lagstiftning och andra besluts kategorier än vad som följer av de uttryckliga reglerna.²¹⁰

Sammanfattningsvis kan om praxisutvecklingen i svenska domstolar konstateras att artikel 9.3 i Aarhuskonventionen ska tillämpas på alla slags miljöbeslut och allmänheten ska erbjudas effektiva rättsmedel för att kunna få dem överprövade, vilket innebär att artikel 9.3 kan tillämpas direkt i en situation som är reglerat enbart genom nationella regler.²¹¹ Miljöorganisationer kan överklaga tillsynsbeslut trots att denna beslutskategori inte nämns i 16 kap. 13 § MB²¹² och ett *beslut att inte vidta några åtgärder* är ett överklagbart beslut.²¹³ Det innebär att även passivitet, det vill säga ställningstagandet som det innebär att inte vidta någon åtgärd utgör överklagbara tillsynsbeslut enligt artikel 9.3 i Aarhuskonventionen.²¹⁴ Vi konstaterar att det finns ett behov av att se över såväl bestämmelsen i 16 kap. 13 § miljöbalken som de förvaltningsrättsliga klagorättsregler som anknyter eller borde anknyta till bestämmelsen för att ge Aarhuskonventionen samma genomslag i författning som den har getts i den Aarhuskonforma praxis som utvecklat sig, framför allt i Mark- och miljööverdomstolen.²¹⁵

²⁰⁹ Darpö (2020) Om allmänhetens stöd och icke-beslut i skogen. *JP infonet* den 23 november 2020, s. 1.

²¹⁰ *Ibid.*

²¹¹ HFD 2014 ref. 8.

²¹² MÖD 2012:47 (Åkergrödan i Härryda) och MÖD 2012:48 (asfaltering av Varbergs flygplats).

²¹³ MÖD:s dom av den 11 oktober 2017 i mål nr M 7306-17.

²¹⁴ MÖD:s dom av den 28 oktober 2020 i M 13871-19.

²¹⁵ Jämför Högsta förvaltningsdomstolens vägledande avgörande i HFD 2020 ref. 12 som analyseras av Darpö (2021) Konsulenten, tjädern och knäroten Om Skogsstyrelsens handläggning av artskyddsärenden, *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2021:1. Enligt Darpö har avgörandet fått ett omedelbart genomslag bland förvaltningsdomstolarna; se Kammarrätten i Göteborgs dom 2020-10-19;

Emellertid följer inte en översyn av 16 kap. 13 § miljöbalken i våra utredningsdirektivet och det fordras ett betydligt större grepp än att endast se till behovet för artskyddet eller behovet av ändring i endast 16 kap. 13 § miljöbalken. Den ändring vi föreslår är emellertid begränsad till att avse 8 kap. miljöbalken, just i anledning av våra utredningsdirektiv enligt vilka vi ska säkerställa ett effektivt, välfungerande och rättssäkert artskydd. Klagorätsreglerna är centrala i det avseendet. Vi vill emellertid förorda att en mer fullständig översyn görs rörande tillgången till effektiva rättsmedel, såväl enligt vad som följer av Aarhuskonventionen som av EU-rätten.

11.13 Förslag: Öka myndigheternas anslag för tillsyn av artskydd

Utredningens förslag: Eftersom tillsynen gällande artskyddet är en viktig del i bevarandearbetet och en nödvändig del för att genomföra Sveriges internationella åtaganden behöver tillsynen stärkas och genomföras enligt tillsynsmyndigheternas behovsutredningar. Myndigheterna måste därför ges ökade och riktade anslag för tillsyn av artskyddet.

Enligt miljötillsynsförordningen är länsstyrelserna tillsynsmyndigheter för det artskydd som gäller enligt 8 kap. 1–4 §§ miljöbalken²¹⁶. Skogsstyrelsen har dock tillsynsansvaret i den mån verksamheter och åtgärder i skogsbruket är sådana som avses i 12 kap. 6 § miljöbalken och omfattas av skogsvårdslagen.²¹⁷

Länsstyrelserna är skyldiga att ta fram behovsutredningar för tillsynen i respektive län enligt miljötillsynsförordningen.²¹⁸ Med behovsutredningen som grund ska länsstyrelserna för varje verksamhetsår upprätta en samlad tillsynsplan som omfattar myndighetens ansvarsområde enligt miljöbalken.²¹⁹ Dessutom stadgar förordningen att tillsynsmyndigheten ska bedriva effektivt tillsynsarbete och att

5705-20 (NSF/Nora./ Skogsstyrelsen) och Kammarrätten i Sundsvalls beslut 2020-10-13; 2222-20 (NSF/Jämtland-Härjedalen./ Skogsstyrelsen om Stor-Mullberget i Härjedalen) där HFD heller ej meddelade prövningstillstånd (HFD 2020-11-20; 6177-20).

²¹⁶ 2 kap. 8 § punkt 8 miljötillsynsförordningen (2011:13).

²¹⁷ 2 kap. 10 § punkt 2 miljötillsynsförordningen (2011:13).

²¹⁸ 1 kap. 6 § miljötillsynsförordningen (2011:13).

²¹⁹ 1 kap. 8 § miljötillsynsförordningen (2011:13).

personalens kompetens i tillsynsfrågor ska utvecklas²²⁰. Slutligen ska tillsynsmyndigheten i den samlade tillsynsplanen beskriva hur myndigheten har avvägt fördelningen av resurser inom och mellan olika ansvarsområden enligt miljöbalken och hur resurserna har anpassats efter det tillsynsbehov som finns.

Av Naturvårdsverkets rapportering av länsstyrelsernas samlade miljöbalkstillsyn under 2019 framgår att länsstyrelserna sammantaget under verksamhetsåret i genomsnitt avsatt drygt fyra årsarbetskrafter för tillsyn av skydd för djur- och växtarter, av totalt cirka 252 årsarbetskrafter för den samlade miljöbalkstillsynen. För vattenverksamhet avsattes under samma år 73 och för miljöfarlig verksamhet 71 årsarbetskrafter samt 31 för tillsyn av förorenade områden och miljöriskområden. 25 årsarbetskrafter redovisades för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.²²¹ Länsstyrelsernas tillsyn gällande artskydd utgjorde alltså under verksamhetsåret 2019 knappt 2 procent av den samlade miljöbalkstillsynen. Det bör observeras att länsstyrelsernas tillsyn av djur- och växtarter omfattar all tillsyn enligt artskyddsförordningen, vilket utöver tillsyn av fridlysta arter inkluderar tillsyn av djurparker, handel och preparering.

Enligt Naturvårdsverkets rapport uppgav hälften av länsstyrelserna att tillsynen inom skyddade områden minskade under 2019, på grund av minskade resurser. Även den planerade tillsynen för skydd av djur- och växtarter minskade, också av resursbrist.²²² Tillsynen inom miljöfarlig verksamhet ökade dock och sexton länsstyrelser angav att störst andel av anslaget för tillsyn gått till miljöskydd. Gotlands län var det enda som lade större delen av anslaget, 51 procent, på naturvård.²²³

Regeringen ökade anslaget för länsstyrelsernas miljötillsyn 2019 och den sammanlagda redovisade tiden för tillsyn har ökat med nästan 20 årsarbetskrafter under 2018 och 2019.²²⁴ Artskyddstillsynen, eller tillsyn av djur- och växtarter, nämns dock inte i redovisningen.

Utredningen konstaterar att tillsynen gällande artskyddet är en viktig del i bevarandearbetet, som komplement till förebyggande åtgärd samt artskyddsförordningens regler om fridlysning samt dis-

²²⁰ 1 kap. 9 § miljötillsynsförordningen (2011:13).

²²¹ Naturvårdsverket (2020) *Uppföljning av kommuners och länsstyrelsernas tillsyn enligt miljöbalken*. NV-09197-19, s. 24.

²²² Naturvårdsverket a.a., s. 19.

²²³ Naturvårdsverket a.a., s. 22.

²²⁴ Budgetproposition 2020/21, utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård, s. 15.

pens- och tillståndsprövning. Det har framförts till utredningen under arbetets gång att tillsyn av artskydd ofta prioriteras ned till förmån för annan miljöbalkstillsyn. Utredningen anser att tillsyn gällande artskydd är en nödvändig del i arbetet med att genomföra Sveriges internationella åtaganden gällande naturvårdsdirektiven samt i det kontinuerliga arbetet med att uppnå miljömålen. Utredningen anser därför att tillsynen inom artskyddet behöver stärkas och genomföras enligt tillsynsmyndigheternas behovsutredningar. Utredningen föreslår därmed att länsstyrelserna får förstärkta resurser för artskyddstillsyn med motsvarande en halv (0,5) årsarbetskraft per län.

11.14 Separera fridlysningsregler och straffrättsliga regler

De krav på tydlighet och exakthet som måste ställas på strafflagstiftning gör att det inte är lämpligt att genom blankettstraffbud föreskriva om straff för överträdelse av bestämmelser som är meddelade i syfte att ange förutsättningar för verksamheter eller åtgärder, tillsyn och tillståndsgivning.

Nya bestämmelser om straff ska därför införas i 29 kap. miljöbalken, bestämmelser som saknar sådan hänvisning till de nya bestämmelserna i 8 kap. miljöbalken som i dag finns till artskyddsförordningen. Förslag på bestämmelser som kriminaliserar det förbjudna området finns i kapitlet som handlar om att förebygga artskyddsbrott (kapitel 14).

Att separera bestämmelserna på ett sådant sätt möjliggör ett genomförande av EU-kommissionens rekommendation, att tillämpa ett förebyggande förhållningssätt vid genomförandet av artskyddet samtidigt som detta åtföljs av ett rättsligt ramverk med tvingande regler som motsvarar det artskydd som regleras i direktiven och som säkerställer att ansvariga myndigheter ingriper effektivt om överträdelser sker. Det gör det också möjligt att ställa de högre krav på förvaltningen av biologisk mångfald som är nödvändig för att Sverige dels ska nå sina nationella målsättningar, dels leva upp till internationella och EU-rättsliga åtaganden utan att kriminalisera varje handling som inte strävar mot det målet. Av 8 kap. miljöbalken kommer således de regler som styr förvaltningen, det vill säga anger hänsyn som enskilda ska visa men som också styr myndigheters beslutsfattande, att

framgå medan den yttersta gränsen för vad som är acceptabelt beteende, det vill säga vad som är kriminaliserat, framgår av 29 kap. miljöbalken. I våra förslag fokuserar vi på de regler i 8 kap. miljöbalken som ska bidra till att undvika och förhindra situationer som kan påverka en skyddad art negativt samtidigt som de kan skapa förutsättningar för konstruktiva dialoger gällande miljöförbättrande åtgärder.

Strävan ska vara att nå de mål som anges i 8 kap. 1 § miljöbalken. Eftersom det handlar om processer i föränderliga miljöer där såväl naturen som kunskapen förändras kommer medlen för att nå målen ständigt att behöva justeras.

12 Förslag om nya fridlysningsregler

12.1 Uppdraget

Av utredningsdirektiven framgår bland annat följande.¹ Fridlysningsbestämmelserna har central betydelse i arbetet för att nå miljökvalitetsmålen och bör på ett effektivt sätt bidra till att bevara arter och bestånd av arter över tid. Lagstiftningen måste vara rättssäker och tydlig och tillämpningen ska innebära att lika fall behandlas lika och bestämmelserna ska vara systematiskt utformade. Berörda myndigheter bör tidigt i processen involvera markägare och vara tydliga i sin kommunikation. Inskränkningar i pågående markanvändning och planerade verksamheter bör begränsas till vad som är nödvändigt för ett effektivt artskydd.

12.2 Nya fridlysningsbestämmelser införs i 8 kap. miljöbalken

Fridlysningsreglerna är handlingsdirigerande regler som ska följas av alla men också ligga till grund för prövning i enskilda situationer och vars efterlevnad kan kontrolleras av tillsynsmyndigheter. Genom fridlysningsreglerna ska framför allt förbuden i livsmiljödirektivet² (artikel 12) och fågeldirektivet³ (artikel 5) genomföras. Därtill ska fridlysningsreglerna omfatta arter som behöver ett nationellt skydd. De nationella fridlysningsreglerna ska också omfatta arter som Sverige har åtagit sig att skydda enligt andra internationella överenskommelser, exempelvis Bernkonventionen.

¹ Dir. 2020:58, s. 6.

² Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.

Av livsmiljödirektivets artikel 23.2 framgår att när en medlemsstat genomför och antar de bestämmelser som är nödvändiga för att följa livsmiljödirektivet, ska reglerna innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs.

Att döda eller fånga däggdjur, fåglar eller fiskar, när döda eller fånga också är vad man avser att göra, är handlingar som omfattas av jakt- och fiskelagstiftningen och som regleras genom den lagstiftningen. Jakt- och fiskelagstiftningen omfattar även bestämmelser för olaga jakt och fiske.

Vi menar att relativt omfattande justeringar behöver göras i såväl fridlysningsregler som dispensregler för att:

- korrekt implementera direktiven,
- kodifiera svensk rättspraxis i den mån den är förenlig med direktiven i enlighet med den tolkning vi gjort,
- tydliggöra vilka aktiviteter som omfattas av det förbjudna området respektive vilka som inte gör det.

Därför finns det skäl att skriva om bestämmelserna i grunden och i stället reglera fridlysningsreglerna genom flera, separata, bestämmelser. Vi anser också att dessa nya bestämmelser ska genomföras i lag.

Det som regleras i 8 kap. miljöbalken är förbud. Förbud som ska beaktas av myndigheter i deras beslutsfattande och som också bör vara handlingsdirigerande för enskilda på så sätt att de preciserar vad som följer av allmän hänsyn och anger vad som är tillåtet och inte tillåtet. Att bryta mot en bestämmelse i 8 kap. är inte straffbart. För att det ska vara straffbart fordras att det finns en bestämmelse som gör det straffbart. Vad som är straffbart regleras bland annat i 29 kap. miljöbalken, jakt- och fiskelagstiftningen och i brottsbalken.

12.2.1 Nuvarande bemyndigande i 8 kap. 1 § miljöbalken

Nu gällande 8 kap. 1 § miljöbalken ger bemyndigande att utfärda regler till skydd för hotade djurarter utöver vad som framgår av jakt- och fiskelagstiftningen. Bestämmelsen förändrades år 2001 för att bättre stämma med naturvårdsdirektiven. Enligt första stycket får föreskrifter meddelas till skydd för vilt levande djur eller deras ägg, rom eller bon under förutsättning att det finns risk för att arten av

någon orsak kan komma att försvinna eller att den riskerar att utsättas för plundring. Finns det risk för plundring är det i sig ett skäl för utfärdande av föreskrifter, oavsett om det finns fara att arten försvinner eller inte.⁴ Föreskrifter kan också ges till skydd för en djurart om det krävs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden. Inte heller då spelar det någon roll om djurarten är hotad i Sverige. Ett förbud mot dödande eller fångande får inte gälla vissa nödsituationer.

Bestämmelsens första stycke talar allmänt om vilt levande djur och skulle därför kunna åberopas till stöd för föreskrifter till skydd för vilken djurart som helst, om förutsättningarna som anges är för handen. Enligt vad som erinras i andra stycket gäller emellertid särskilda bestämmelser om att döda och fånga djur när åtgärden är att hänföra till jakt eller fiske. Reglerna om skyddet för dessa arter i andra situationer finns i 4 § artskyddsförordningen⁵ som i huvudsak antagits med stöd av reglerna i 8 kap miljöbalken.

Artskyddsförordningen syftar bland annat till att implementera livsmiljödirektivet och fågeldirektivet samt att reglera det skydd som följer av det nationella artskyddet. Vissa undantag finns från förbuden i artskyddsförordningen och länsstyrelserna kan ge dispens under vissa förutsättningar (se nuvarande 14 och 15 §§ artskyddsförordningen).

12.2.2 Nuvarande bemyndigande i 8 kap. 2 § miljöbalken

I nu gällande 8 kap. 2 § miljöbalken finns grunden för bestämmelser i om skydd för hotade växtarter. Bemyndigandet här omfattar föreskrifter om förbud att inom landet eller del av landet ta bort, skada eller ta frö eller andra delar från vilt levande växter. Sådana föreskrifter får meddelas, om det finns risk för att en vilt levande växtart kan komma att försvinna eller utsättas för plundring eller om det krävs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden om skydd av en sådan art. En växtart ska alltså, för att föreskrifter ska få meddelas, riskera att, på grund av mänskliga aktiviteter eller andra orsaker, försvinna från Sverige. Föreskrifter får också meddelas om en växtart riskerar att utsättas för plundring och då spelar det ingen roll om den riskerar att bli utrotad eller inte.

⁴ Bengtsson et al. (JUNO, NJ, version 19) *Miljöbalken*, kommentaren till 8 kap. 1 §.

⁵ Artskyddsförordning (2007:845).

Bestämmelsen kan också tillämpas om Sverige är internationellt förpliktat att skydda en växtart. Också reglerna om fridlysning av växtarter finns i artskyddsförordningen, efter samma mönster som då det gäller djurarter (se kommentaren till 8 kap. 1 § miljöbalken). Förbud gäller enligt artskyddsförordningen mot att avsiktligt plocka, samla in, skära av, dra upp med rötterna eller förstöra vissa växter i deras naturliga utbredningsområde i naturen samt ta bort eller skada frön eller andra delar; beträffande vissa andra växtarter är förbudet annorlunda utformat, som att gräva eller dra upp exemplar med rötterna och att plocka eller annars insamla exemplar för kommersiella ändamål (se 7–9 §§ artskyddsförordningen). En del undantag förekommer rörande vissa angivna arter, och länsstyrelsen kan ge dispens i enskilda fall under motsvarande förutsättningar beträffande djurarter (se 14 och 15 §§ artskyddsförordningen).

Som konstateras i kommentaren till miljöbalken förekommer utrotningshotade växter ofta inom begränsade geografiska områden, och ett områdesskydd kan då te sig lämpligt, i första hand enligt reglerna om naturreservat eller biotopskyddsområde. Skydd av arten kan då användas för att komplettera områdesskyddet. När den hotade arten är spridd över många områden blir det emellertid nödvändigt att tillgripa fridlysning som skydd, via en föreskrift enligt 8 kap. 2 § miljöbalken. Fridlysning kan gälla över hela landet eller en del av landet, i så fall vanligen inom ett helt län.⁶

Åtgärder som kan innebära hot mot växtarter är bland annat blom-plockning, brytande av kvistar och borttagande av plantor. Bestämmelsen omfattar också borttagande av växter i samband med exploateringsföretag liksom genom pågående markanvändning.⁷ Fridlysning enligt artskyddsförordningen kan därmed träffa fastighetsägaren lika hårt som exempelvis inskränkningar i markanvändningen i ett naturreservat.⁸ Det har under utredningens arbete tydliggjorts att konsekvenserna av artskyddsförordningens förbud gällande fridlysta arter i praktiken kan begränsa markanvändningen på ett sätt som liknar ett områdesskydd.

⁶ Bengtsson et al., a.a., kommentaren till 8 kap. 2 § miljöbalken.

⁷ Se t.ex. Klinthagendomen, MÖD 2016:1.

⁸ Bengtsson et al., a.a., kommentaren till 8 kap. 2 § miljöbalken.

12.2.3 Regeringsformen om att meddela regler i lag

I 8 kap. 2 § regeringsformen regleras kompetensen att besluta offentligrättsliga normer. Enligt bestämmelsen ska regler som avser enskildas frihet och egendom och sådana föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag.

Utänför kravet på lagform faller neutrala föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna.⁹ Med *ingrepp* åsyftas sådana åtgärder från normgivarens sida som allmänt anses innebära inskränkningar i enskildas ditillsvarande handlingsfrihet, möjligheter att förfoga över egendom etc.¹⁰ När det gäller artskyddets effekter kan det mycket väl innebära att det allmänna inskränker användningen av enskildas egendom.

Vi menar att detta talar för att föreskrifter som gäller artskyddet bör meddelas genom lag, på samma sätt som föreskrifter som gäller områdesskydd. Även om det finns en möjlighet för riksdagen att med stöd av 8 kap. 3 § regeringsformen delegera normgivningsmakt till regeringen på det offentligrättsliga området så menar vi att mycket talar för att lagstiftning är en lämplig författningsform.

12.2.4 Praxis och behov av förarbeten

Sedan artskyddsförordningen trädde i kraft den 1 januari 2008 har praxis utvecklats dels ifråga om räckvidd (i alla fall jämfört med den ursprungliga versionen från 1998), dels vad gäller innebörden av såväl begreppet *avsiktligt* som vissa andra uttryck i bestämmelsen, dels genom EU-domstolens praxisbildning, dels genom mark- och miljööverdomstolens avgöranden. Även om utredningens förslag skulle kodifiera denna praxis i ett nytt utkast till förordningstext ser vi att det finns ett behov av förarbeten till bestämmelserna om skydd av arter (oavsett om skyddets ursprung är EU-rättsliga krav eller nationella skyddsbehov) som antas med stöd av 8 kap. miljöbalken.

⁹ Isberg et al. *Grundlagarna* (JUNO version 3A) kommentar till 8 kap. 2 § regeringsformen.

¹⁰ Isberg et al. a.a., som hänvisar till prop. 1973:90 s. 210.

12.2.5 Fågeldirektivets implementering

I rättsfall rörande artskydd har det gjorts gällande att eftersom fågeldirektivet inte omfattar ett strikt skydd av fortplantningsområden och viloplatsar på samma sätt som art- och habitatdirektivet så omfattar bemyndigandet i 8 kap. miljöbalken inte ett sådant skydd. Detta eftersom 8 kap. 1 § miljöbalken bemyndigar regeringen att meddela ytterligare föreskrifter till skydd för djur och växter, bland annat *om det krävs* för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden om skydd av en sådan art. Argumentet går ut på att eftersom det strikta skyddet av fortplantningsområden och viloplatsar inte *krävs* enligt fågeldirektivet så har regeringen gått utöver sitt bemyndigande. Domstolarna har emellertid inte godtagit den invändningen utan ansett att fågeldirektivets krav på generellt skydd kan ge stöd för en sådan reglering. Detta särskilt eftersom medlemsstaterna har en skyldighet att även utanför Natura 2000-områden sträva efter att undvika försämring av livsmiljöer (fågeldirektivets art. 4.4).¹¹

Mark- och miljööverdomstolen har konstaterat att bestämmelsen i 4 § artskyddsförordningen har beslutats med stöd av bemyndigandet i 8 kap. 1 § miljöbalken och utgör en del av ett generellt system för skydd av naturligt förekommande fågelarter (se artikel 5 i fågeldirektivet). Det innebär att invändningar om att regeringen skulle ha överskridit sin befogenhet när artskyddsförordningen antogs, eller att Skogsstyrelsen inte skulle få tillämpa förordningen i fråga, inte medför att beslut som fattats med stöd av 4 § artskyddsförordningen har ändrats eller upphävts.¹²

Ur EU-rättsligt perspektiv är längre gående skyddsåtgärder förenligt med såväl fördraget¹³ som fågeldirektivet. I dom av den 4 mars 2021 i de förenade målen C-473/19 och C-474/10, *Skydda skogen* erinrar EU-domstolen också om att enligt artikel 14 i fågeldirektivet får medlemsstaterna införa strängare skyddsåtgärder än de som föreskrivs i detta direktiv.¹⁴

¹¹ Se t.ex. Växjö tingsrätt, mark- och miljödomstolens domskäl i Mark- och miljööverdomstolens avgörande av den 20 december 2018 i mål M 10104-17.

¹² Mark- och miljööverdomstolens dom av den 9 december 2020 i mål M 9839-19.

¹³ FEUF artikel 192.

¹⁴ De förenade målen C-473/19 och C-474/19, *Skydda skogen*, p. 47 där domstolen hänvisar till C-2/10, *Azienda Agro-Zootecnica Franchini och Eolica di Altamura*, punkt 49.

12.2.6 Slutsats

Vi menar att fridlysningsreglernas ingripande natur, deras komplexitet och behovet av förarbeten gör att det sammantaget finns skäl att lyfta dessa regler från förordningsnivå till lagstiftningsnivå, det vill säga från artskyddsförordningen till 8 kap. miljöbalken.

12.3 Nya bestämmelser som genomför fågeldirektivets artikel 5 och livsmiljödirektivets artikel 12

Utredningens förslag: I 8 kap. miljöbalken ska det införas regler som genomför fågeldirektivets artikel 5. Dessa ska delas upp så att det tydligt framgår vad de olika leden i fågeldirektivets artikel 5 innebär för svenska förhållanden.

I 8 kap. miljöbalken ska det också införas regler som genomför livsmiljödirektivets artikel 12. Också dessa ska delas upp så att det tydligt framgår vad de olika leden i direktivets artikel 12 innebär för svenska förhållanden.

Av utredningsdirektiven framgår bland annat att nuvarande artskydd har kritiserats för att inte i tillräcklig grad vara tillämpligt, effektivt och rättssäkert och att det finns ett behov av att se över artskyddsförordningen och särskilt dess bestämmelser om fridlysning för att förbättra legitimiteten för lagstiftningen. Vidare framgår att ett huvudsakligt syfte med översynen är att säkerställa att bestämmelserna bidrar till ett effektivt artskydd och att bestämmelserna är utformade utifrån skyddsbehovet och är förenliga med Sveriges EU-rättsliga åtaganden.

Det som talar för en förändring av 4 § artskyddsförordningen är framför allt att de båda direktiven skiljer sig åt i sådan grad att det finns skäl att införa bestämmelser som synliggör dessa skillnader. När det gäller de nationella fridlysningsreglerna är argumenten för att ta bort befintliga bestämmelser desamma. Bestämmelsernas ändamålsenlighet behöver ses över.

Vi vill också framhålla den framställan Naturvårdsverket gjorde till miljödepartementet som 2010 gällande ändringar i artskyddsförordningen. Förslag 3 i framställan innebar att förordningstexten för fåglar skulle anpassas till fågeldirektivet på så sätt att fåglarna skulle

lyftas ur artskyddsförordningens 4 § och att en ny paragraf 4 a § artskyddsförordningen skulle införas med motivering enligt nedan.

Artskyddsförordningen tillämpas inte fullt ut i dag. När det sker kan till exempel de areella näringarna få stora problem om de utan ersättning tvingas avstå från att till exempel avverka en skog för att inte skada fåglars viloplats och fortplantningsområden. Eftersom bestämmelsen gäller alla fåglar samt alla fåglars viloplats och fortplantningsområden blir regeln i praktiken orimlig. Förslaget innebär en lättnad för de areella näringarna gällande artskyddet. Det innebär att det skydd Sverige måste ha enligt fågeldirektivet finns kvar, och det extra skydd för fåglar som Sverige lagt till utöver det som står i fågeldirektivet tas bort från den svenska lagstiftningen. Detta extra skydd har i de flesta fall inte genomdrivits än, dels på grund av okunskap, dels på grund av de omfattande konsekvenser det skulle få för framför allt de areella näringarna. Då Naturvårdsverket nu tagit fram en handbok tydliggörs artskyddsförordningens regler och det blir svårt att inte genomdriva dem om de finns kvar i artskyddsförordningen. Förslaget innebär också att fåglarna mister ett skydd av sina viloplats och fortplantningsområden då de inte är där, ett skydd som till största delen ännu inte genomdrivits. Dessa platser har genom 4 § 2 punkten artskyddsförordningen ett skydd under den period de används av fåglar. För vissa arter som är starkt knutna till en särskild plats, såsom skogsfåglar som är beroende av sina spelplatser, försvinner det skydd som nu gäller året runt. Artikel 3 i fågeldirektivet föreskriver att tillräckligt stora och varierade habitat för alla fågelarter måste bevaras eller skapas. Detta krav har ingen direkt motsvarighet i svensk lagstiftning, men har en koppling till bestämmelserna i 4 § punkt 4 artskyddsförordningen. Om fåglarna inte längre omfattas av denna paragraf behöver skyddet av till exempel spelplatser i stället regleras tydligare i 30 § skogsvårdslagen, med möjligheter till sanktioner om inte reglerna följs.¹⁵

Naturvårdsverket föreslog, mot bakgrund av ovanstående motivering, följande lydelse med avseende på skyddet för fåglar.

4 a § I fråga om samtliga naturligt förekommande vilda fåglar är det förbjudet att

1. avsiktligt fånga eller döda fåglar,
2. avsiktligt störa fåglar, särskilt under deras häcknings- och uppfödningensperiod,
3. avsiktligt förstöra eller skada fåglars bon eller ägg eller bortföra deras bon.

Förbudet gäller alla levnadsstadier hos fåglarna.

¹⁵ Naturvårdsverket (2010). *Förslag om ändringar i artskyddsförordningen* (2007:845) Dnr 104-1326-10 Nv.

LRF har inkommit till utredningen med ett förslag, som ligger mycket nära fågeldirektivet i utformning, enligt följande.¹⁶

4 a § I fråga om vilda fåglar är det förbjudet att

1. avsiktligt fånga eller döda fåglar,
2. avsiktligt förstöra eller skada deras bon och ägg eller bortföra deras bon.
3. samla in fågelägg i naturen och behålla dessa, även om de är tomma.
4. avsiktligt störa dessa fåglar, särskilt under deras häcknings- och uppfödningstid, i den mån dessa störningar inte saknar betydelse för att uppnå en gynnsam bevarande-status för populationen inom den biogeografiska regionen.

I fråga om jakt finns även bestämmelser i jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen (1987:905).

Utredningen finner båda förslagen relevanta att utgå från. Samtidigt ska EU-domstolens uttalande i dom i de förenade målen C-473/19 och C-474/19 framhållas, där Domstolen erinrade om att enligt artikel 14 i fågeldirektivet får medlemsstaterna införa strängare skyddsåtgärder än de som föreskrivs i fågeldirektivet.¹⁷ I kommissionens vägledning från 2007 rörande livsmiljödirektivet understryker också kommissionen att EU-domstolens praxis rörande fågeldirektivet är av vikt givet likheterna mellan direktiven.¹⁸

Det är svårt att i fågeldirektivet urskilja och tolka exakt vilket skydd som minst föreskrivs och på vilket sätt detta skydd skulle vara lägre än det skydd som föreskrivs i livsmiljödirektivet. Domstolen förklarade i *Skydda skogen* att fågeldirektivets tillämpningsområde omfattar samtliga fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium.¹⁹

Härtill kommer att livsmiljödirektivet utgår från referensvärden som kopplar till gynnsam bevarandestatus. Så är inte fallet med fågel-

¹⁶ Fröberg (2020), *Artskyddsutredningen – förslag till författningsändringar*, Promemorior 2020-12-10.

¹⁷ De förenade målen de förenade målen C-473 och 474/19 *Skydda skogen*, p. 47 där Domstolen hänvisar till C-2/10 *Azienda Agro-Zootecnica Franchini och Eolica di Altamura*, punkt 49.

¹⁸ Kommissionens vägledning (2007), s. 51, uttalandena här gäller undantagen enligt de båda direktiven.

¹⁹ De förenade målen de förenade målen C-473 och 474/19 *Skydda skogen*, p. 42, där EU-domstolen hänvisar till mål 252/85 *kommissionen/Frankrike*, punkt 15. Darpö påpekar att EU-domstolens svar på den första frågan inte går att tolka längre än att det här ställs ett krav på att vi har ett effektivt system med konkreta och specifika skyddsåtgärder för att säkerställa att förbudet i fågeldirektivets artikel 5 respekteras, särskilt med inriktning på fåglarnas häcknings- och rastplatser. Förbudet ska dessutom tillämpas utan några begränsningar i tiden. Utöver detta uttalar sig EU-domstolen inte närmare om vad ett sådant skyddssystem ska innehålla. (Darpö (2021), *Soppa eller soppar i skogen? Om EU-rätten och artskyddet i skogsbruket – Del 1, Info-torg/Rättsbanken* 2021-04-13).

direktivet. Fågelpopulationer kan variera mycket från år till år. Uppföljning och rapportering av fågelpopulationers status måste därför göras genom att jämföra trender på kort och lång sikt. Begreppet gynnsam bevarandestatus är därför inte ett användbart begrepp vad gäller fåglar.

Vi anser, sammanfattningsvis, att det finns skäl att skilja på bestämmelserna. Främst av tydlighetsskäl och för att det ska vara lätt att orientera sig i vilken fridlysningsbestämmelse som svarar mot vilken artikel i direktiven. En sådan uppdelning syftar bland annat till att underlätta en direktivskonform tolkning för det fall EU-domstolen utvecklar praxis på ett sätt som gör att sådan måste tillgripas. Uppdelningen innebär däremot inte alltid att innehållet skiljer sig åt.

12.4 Skyddet ska gälla inom arternas naturliga utbredningsområden

Naturvårdsverket har i sin framställan till miljödepartementet påpekat att uttrycket *vilt levande* djur- eller växtarter används i alla fridlysningsparagraferna 4–9 §§ artskyddsförordningen, utom i 7 §. I 7 § finns inte uttrycket *vilt levande*, i stället står det *i deras naturliga utbredningsområde i naturen*, vilket inte används i de andra paragraferna. Orden *vilt levande* finns inte med i livsmiljödirektivets artiklar 12 och 13, vare sig för djur eller växter. I direktivet används *i deras naturliga utbredningsområde i naturen*. Livsmiljödirektivets artikel 2 föreskriver dock att syftet är att bevara *vilda* djur och växter. I fågeldirektivet finns inte ordet *vilda* i artikeln 5, men i artikel 1 talas det om *naturligt förekommande fågelarter*.²⁰

Utredningen ser inte något skäl att avvika från direktivens skrivning i aktuellt hänseende och kommer därför att använda formuleringen *inom deras naturliga utbredningsområde*. Med stöd av EU-domstolens bedömning²¹ anser vi dock att omfattningen av skyddet inte ska begränsas till att arterna måste förekomma *i naturen*. Enligt domen kan direktivets skydd omfatta arter även när de vistas i miljöer som har skapats av människan. Därmed anser utredningen att reglerna i 8 kap. miljöbalken ska omfatta djur och växter inom deras naturliga

²⁰ Naturvårdsverket (2010). *Förslag om ändringar i artskyddsförordningen* (2007:845) Dnr 104-1326-10 Nv.

²¹ EU-domstolen mål C 88/19 *Alianța pentru combaterea abuzurilor*.

utbredningsområde men att en arts naturliga utbredningsområde kan innefatta sådana miljöer som skapats av människan.

12.5 Allmänt om fågeldirektivets artikel 5

Med vissa undantag (artiklarna 7 och 9) följer det av artikel 5 i fågeldirektivet att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att införa ett generellt system för skydd av samtliga fågelarter i EU²², där särskilt följande ska förbjudas:²³

- a) Att avsiktligt döda eller fånga sådana fåglar oavsett vilken metod som används.
- b) Att avsiktligt förstöra eller skada deras bon och ägg eller bortföra deras bon.
- c) Att samla in fågelägg i naturen och behålla dessa, även om de är tomma.
- d) Att avsiktligt störa dessa fåglar, särskilt under deras häcknings- och uppfödningstid, i den mån dessa störningar inte saknar betydelse för att uppnå syftet med detta direktiv.
- e) Att förvara fåglar av sådana arter som inte får jagas eller fångas.

Fågeldirektivet innebär ett generellt skydd för *alla fåglar* som förekommer naturligt inom EU. Enligt artikel 5 behövs ett system för skydd av samtliga de fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium på vilket fördraget tillämpas och enligt ordalydelsen saknar det betydelse huruvida arterna är förtecknade i bilaga 1.²⁴ Förbudet i artikel 5 kan inte begränsas till de fåglar som är förtecknade i bilaga 1 till direktivet eller är hotade på någon nivå. Artikel 5 i fågeldirektivet ska därmed, enligt EU-domstolen, tolkas så, att den utgör hinder för en nationell praxis, enligt vilken förbudet i bestämmelsen endast omfattar sådana arter som är förtecknade i bilaga I till detta direktiv eller som är hotade på någon nivå

²² Samtliga de fågelarter som avses i artikel 1, nämligen samtliga fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium på vilket fördraget tillämpas (dock ej på Grönland).

²³ Fågeldirektivet, artikel 5.

²⁴ Arterna i bilaga 1 kräver dock särskilda skyddsåtgärder enligt artikel 4.1.

eller som har en långsiktigt vikande populationstrend.²⁵ EU-domstolen har även tidigare ansett det oförenligt med artikel 5 i fågeldirektivet att vissa fågelarter utesluts från skyddet²⁶ eller att skyddet begränsas till arter som tillhör det nationella beståndet.²⁷

EU-domstolen har även tillämpat bestämmelsen på arter som är vanligt förekommande i Sverige och som inte omfattas av bilaga 1: gråkråka, (*Corvus corone cornix*), stare (*Sturnus vulgaris*), koltrast (*Turdus merula*),²⁸ gråhäger (*Ardea cinerea*) och storskarv (*Phalacrocorax carbo*)²⁹ samt på olika finkarter³⁰. Medlemsstaterna är alltså, enligt artiklarna 1 och 5 i fågeldirektivet, *skyldiga att anta ett system för skydd av samtliga fågelarter* som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium på vilket fördraget tillämpas.

EU-domstolen förklarade i *Skydda skogen* att fågeldirektivets tillämpningsområde omfattar samtliga fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium samt att medlemsstaterna, med beaktande av ekonomiska krav och rekreationsbehov, ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att bibehålla populationen av samtliga av dessa fågelarter på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, eller för att återupprätta populationen av dessa arter till denna nivå.³¹ Dessutom, påpekade EU-domstolen, åläggs medlemsstaterna i fågeldirektivets artikel 3 generella skyldigheter avseende skydd, bevarande och återställande av tillräckligt varierande och stora livsmiljöer för, i likhet med vad som gäller enligt artikel 5 i samma direktiv, samtliga fågelarter som avses i artikel 1 i direktivet, det vill säga samtliga fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium på vilket fördraget tillämpas.³² Frågan om avgränsningen av fågeldirektivets tillämpningsområde är, enligt EU-domstolen, kopplad till betydelsen av ett *heltäckande och effektivt skydd i hela unionen* för fåglar som är naturligt förekommande i vilt tillstånd där, *oberoende av var*

²⁵ De förenade målen C-473/19 och C-474/19 *Skydda skogen*, punkten 45.

²⁶ Mål 247/85, dom av den 8 juli 1987, *kommissionen mot Belgien*, punkterna 21 och 22 samt mål 252/85, dom av den 27 april 1988, *kommissionen mot Frankrike*, punkterna 10 och 11.

²⁷ Mål 252/85, dom av den 27 april 1988, *kommissionen mot Frankrike*, punkt 15; mål C-507/04, dom av den 12 juli 2007, *kommissionen mot Österrike*, punkterna 102 och 103 samt C-192/11, dom av den 26 januari 2012, *kommissionen mot Polen* (ej publicerad), punkt 25.

²⁸ Mål C-507/04, dom av den 12 juli 2007, *kommissionen mot Österrike*, punkten 332f f. Se även förslag till avgörande i mål C-507/04, punkterna 119 och 120 samt 141 och 142.

²⁹ C-192/11, dom av den 26 januari 2012, *kommissionen mot Polen* (ej publicerad), punkt 63.

³⁰ C-557/15, dom av den 21 juni 2018, *kommissionen mot Malta*.

³¹ De förenade målen de förenade målen C-473 och 474/19 *Skydda skogen*, p. 40, där Domstolen, för ett liknande resonemang, hänvisar till C-44/95 *Royal Society for the Protection of Birds*, punkt 3.

³² De förenade målen de förenade målen C-473 och 474/19 *Skydda skogen*, p. 41.

deras häcknings- eller rastplatser är belägna [vår kursivering] och oberoende av nationell lagstiftning som reglerar skyddet för sådana fåglar utifrån begreppet nationellt arv.³³

EU-domstolen konstaterar också att artikel 4 i fågeldirektivet innehåller ett förstärkt och riktat system för skydd, vilket innefattar specifika skyldigheter avseende bland annat de fågelarter som räknas upp i bilaga I till direktivet. Dessa skyldigheter avser vidtagandet av speciella bevarandeåtgärder för dessa fågelarters livsmiljöer i syfte att säkerställa deras överlevnad och fortplantning inom det område där de förekommer. Medlemsstaterna ska som särskilda skyddsområden i första hand klassificera sådana områden som vad gäller antal och storlek är mest lämpade för bevarandet av de arter som är förtecknade i bilaga I till fågeldirektivet, med hänsyn till arternas behov av skydd inom det geografiska havs- och landområde som omfattas av direktivet. Vid tillämpningen av artikel 5 i fågeldirektivet saknar det emellertid betydelse huruvida de berörda fågelarterna ingår i bilaga I till direktivet, huruvida de är hotade på någon nivå eller huruvida de har en långsiktigt vikande populationstrend. Artikel 5 i fågeldirektivet utgör därmed hinder för en nationell praxis, enligt vilken förbuden i bestämmelsen endast omfattar sådana arter som är förtecknade i bilaga I till detta direktiv eller som är hotade på någon nivå eller som har en långsiktigt vikande populationstrend.³⁴

AG Kokott går i sitt förslag till avgörande noga igenom de olika leden i såväl fågeldirektivets artikel 5 som i livsmiljödirektivets artikel 12.³⁵ Hon förklarar därtill att domstolen i målet har att behandla frågor som rör artskyddet, vilka den redan har stött på i liknande form i samband med områdesskyddet men att detta rör artskyddet och att artskyddet enligt den tolkning som EU-domstolen har gjort kan kräva mycket långtgående begränsningar av mänsklig verksamhet. Det föreligger därför, menar generaladvokaten, ett berättigat intresse av att undvika oproportionerliga begränsningar samt att förevarande mål erbjuder en välkommen möjlighet att undersöka dessa motsättningar närmare.³⁶

Trots detta tydliga ställningstagande från generaladvokaten svarar inte EU-domstolen på frågorna eftersom Sverige, genom 4 § artskydds-

³³ De förenade målen de förenade målen C-473 och 474/19 *Skydda skogen*, p. 42, där Domstolen, för ett liknande resonemang, hänvisar till mål 252/85 *kommissionen/Frankrike*, punkt 15.

³⁴ De förenade målen C-473 och 474/19 *Skydda skogen*, p. 43–45.

³⁵ Generaladvokatens förslag till avgörande i de förenade målen C-473 och 474/19 *Skydda skogen*.

³⁶ *Ibid*, punkterna 1–5.

förordningen, genomfört förbuden i artikel 12.1 livsmiljödirektivet så att de även omfattar fåglar. Frågorna från den hänskjutande svenska domstolen var emellertid ställda på ett sådant sätt att EU-domstolen kunde ha besvarat frågorna för såväl livsmiljödirektivet som fågeldirektivet, enligt samma struktur som generaladvokaten.

Frågan som ställts av den hänskjutande domstolen löd: Ska begreppen *avsiktligt döda/störa/förstöra* i artikel 5 a–d i [fågeldirektivet] och i artikel 12.1 a–c i [livsmiljödirektivet] tolkas på så sätt att de utesluter en nationell praxis som innebär att, för det fall syftet med åtgärden uppenbart är ett annat än att döda eller störa arter (till exempel skogsbruksåtgärder eller markexploatering), så måste det finnas en risk för att arternas bevarandestatus påverkas negativt genom åtgärden för att förbuden ska aktualiseras?

Frågan inbegriper alltså om det är möjligt att ha en sådan tolkning i nationell praxis, dels med hänsyn till fågeldirektivet, dels med hänsyn till livsmiljödirektivet. Det är fråga om en begäran av förhandsavgörande och EU-domstolen tolkar EU-rätt, inte nationell rätt. EU-domstolen har gång på gång påpekat att den inte är överordnad de nationella domstolarna, utan att den är en specialistinstans med syfte att hjälpa dem. EU-domstolen har markerat att den inte ska uttala sig om nationell rätt, utan enbart tolka unionsrätten eller uttala sig om dess giltighet. Den nationella domstolen ska sedan tillämpa förhandsavgörandet i det nationella målet och ta ställning till bevisfrågor och sådana rättsfrågor som regleras av den nationella rätten.³⁷ De nationella domstolarna formulerar emellanåt sina frågor på ett sätt som inte tar vederbörlig hänsyn till denna kompetensfördelning. Ibland frågas till exempel huruvida en viss nationell lag är förenlig med EU-rätten (eller, som i förevarande fall, viss praxis). Enligt fast rättspraxis från EU-domstolen krävs att den nationella domstolen klargör den faktiska och rättsliga bakgrunden till de frågor som ställs, eller att den åtminstone förklarar de faktiska omständigheter som ligger till grund för dessa frågor, eftersom det är nödvändigt att komma fram till *en tolkning av unionsrätten* som är användbar för den nationella domstolen.³⁸ EU-domstolen svarar alltså på den ställda frågan och lägger därmed den tolkning av nationell rätt som innefattas i frågan till grund för sin tolkning av EU-rätten.

³⁷ Bergström och Hettne, *Introduktion till EU-rätten* (2014), s. 378. Författarna hänvisar till Hettne, och Öberg (2003), *Domstolarna i Europeiska unionens konstitution*, s. 28 f.

³⁸ Bergström och Hettne, *a.a.*, s. 380. Författarna hänvisar bl.a. till de förenade målen C-320/90–C-322/90 *Telemarsicabruzzo m.fl.*, punkt 6 och mål C-67/96 *Albany*, punkt 39.

Det är sedan upp till den nationella domstolen att avgöra huruvida det är möjligt att tolka nationell rätt direktivkonformt eller inte. Det är här viktigt att framhålla att den nationella domstol som har begärt förhandsavgörande är bunden av EU-domstolens svar. Det är alltså inte fråga om något rådgivande yttrande, utan om ett bindande besked. Det utgör till och med ett fördragsbrott, om en nationell domstol inte rättar sig efter ett förhandsavgörande. Ett tolkningsbesked från EU-domstolen är även att betrakta som ett prejudikat som ska följas i framtida mål.³⁹

För det fall direktiven skulle ha tolkats på olika sätt i sagda hänseende (som generaladvokat Kokott delvis kom fram till) hade det alltså funnits ett utrymme för svenska myndigheter och domstolar att tolka 4 § artskyddsförordningen på ett sätt vad gäller fåglar (i princip i enlighet med den praxis som följde MÖD 2016:1) men på ett striktare sätt vad gäller arter i livsmiljödirektivets bilaga IV. Som tidigare konstaterats valde emellertid Domstolen att inte göra någon egen tolkning av begreppen *avsiktligt döda/störa/förstöra* i artikel 5 a–d i fågeldirektivet, trots att frågan avsåg även detta. Det är emellertid möjligt att EU-domstolen inte uppfattade frågorna på det sättet.⁴⁰

Domstolen hänvisar heller inte alls till generaladvokatens förslag till avgörande i den här delen (jämför med hänvisningen till generaladvokatens påpekande när det gällde tillämpningsområdet för artikel 5⁴¹). Det betyder i sin tur att stöd för tolkningen inte kan hämtas i förslaget. Som redogjordes för i avsnittet om EU-rätt är det EU-domstolens dom som är bindande. Generaladvokatens förslag får betydelse som förklarande text när EU-domstolen hänvisar till det. Här har ingen hänvisning skett.

Det vi har att utgå ifrån är således fågeldirektivets ordalydelse, och EU-domstolens tidigare tolkningar av avsiktlighetsbegreppet, vilka indikerar att de båda naturvårdsdirektiven ska tolkas på liknande sätt, i alla fall i det avseendet. Den slutsats vi drar av detta är att det, för att inte riskera fördragsbrott, är viktigt att vi i våra förslag ligger så nära

³⁹ Bergström och Hettne, *a.a.*, s. 380 f.

⁴⁰ Se Darpö *a.a.*, som noterar att mark- och miljödomesten i Vänersborg och EU-domstolen verkar tala förbi varandra i några viktiga avseenden.

⁴¹ De förenade målen C-473 och 474/19 *Skydda skogen*, punkten 44 som hänvisar till generaladvokatens påpekande i punkten 44 i förslaget till avgörande: "Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 44 i sitt förslag till avgörande saknar det vid tillämpningen av artikel 5 i fågeldirektivet betydelse huruvida de berörda fågelarterna ingår i bilaga I till direktivet, huruvida de är hotade på någon nivå eller huruvida de har en långsiktigt vikande populationstrend."

direktivens ordalydelse som möjligt med beaktande av de tolkningar som gjorts i praxis.

12.6 Implementering av fågeldirektivets artikel 5 a–c

Nedan ger vi förslag på hur implementering av förbuden i fågeldirektivets artikel 5 a–c bör göras. Vi inleder med att ange de sammanfattande resonemangen kring de olika förbuden i artikel 5 a–c i rutor, eventuellt med några förtydligande ord under rutan, för att därefter gå in på diskussioner kring det som är gemensamt för samtliga led, a–c, nämligen *avsiktlighetsrequisitet* och hur det ska tolkas. I sammanhanget bör även direktivets artikel 13 noteras som anger att genomförandet av åtgärder i enlighet med fågeldirektivet inte får leda till en försämring av den nuvarande situationen beträffande bevarandet av någon av de fågelarter som avses i artikel 1.

12.6.1 Förslag: Förbud att avsiktligt fånga eller döda exemplar av fåglar

Utredningens förslag: Med de undantag som följer av jaktlagstiftningen är det förbjudet att avsiktligt eller genom att acceptera en sådan konsekvens av sitt handlande, fånga eller döda **exemplar** av fågelarter som förekommer naturligt i vilt tillstånd i Europa.

Avsiktlighetsrequisitet ska tolkas så att det är förbjudet att genomföra åtgärder och verksamheter med det accepterade resultatet att en eller flera fågelindivider dödas eller infångas, trots att detta inte är syftet med åtgärden.

12.6.2 Förslag: Förbud att avsiktligt förstöra eller skada fåglars ägg och bon

Utredningens förslag: Det är förbjudet att avsiktligt, eller genom att acceptera en sådan konsekvens av sitt handlande, förstöra eller skada exemplar av fåglars ägg och bon.

Avsiktlighetsrekvisitet ska tolkas så att det är förbjudet att genomföra åtgärder och verksamheter med det accepterade resultatet att ett eller flera fågelägg eller fågelbon förstörs eller skadas, trots att detta inte är syftet.

12.6.3 Om avsiktlighetsbegreppet

Förbuden i artikel 12.1 livsmiljödirektivet och artikel 5 fågeldirektivet är mycket snarlika till sin lydelse. Inget av förbuden, bortsett från förbudet att störa i artikel 5 d fågeldirektivet, nämner bevarandestatus eller direktivens syfte. Det finns därför inget i lydelsen av artikel 5 a–c som ger stöd för att påverkan på en fågelarts bevarandestatus (som för övrigt inte omnämns i fågeldirektivet) får krävas för att förbuden ska tillämpas.

Även om EU-domstolen i de förenade målen C-473 och 474/19 *Skydda skogen* varken hänvisar till kommissionens yttrande eller förslaget till avgörande från AG Kokott, kan det ändå noteras att generaladvokaten och kommissionen är eniga i sin tolkning av tidigare EU-domstolspraxis på området. I sammanhanget bör åter framhållas att generaladvokatens förslag till avgörande *inte* utgör någon form av dom och därför inte har ett motsvarande värde som rättskälla. Endast i den mån domstolen i den efterföljande domen direkt hänvisar till generaladvokatens argumentation eller det klart framgår av domen att denna följer generaladvokatens argument och synpunkter, har förslaget till avgörande direkt rättskällevärde. Samtidigt bör det också noteras att förslaget har betydelse på så sätt att det många gånger innehåller en djupare argumentation som belyser alla aspekter av målet, analyserar domstolens rättspraxis på området i detalj, redogör för synpunkter i litteraturen, ger skäl för och emot en viss lösning, analyserar domens praktiska konsekvenser etc.⁴²

⁴² Hettne och Otken Eriksson (2011) *EU-rättslig metod*, s. 117.

Enligt Kokott förutsätter förbuden mot dödande och förstörelse enligt artikel 5 a och b i fågeldirektivet, mot bakgrund av tillämpningsområdet för artikel 5, *inte* att det föreligger någon risk för att den aktuella åtgärden påverkar de aktuella djurarternas bevarandestatus negativt. Inte heller utesluter en gynnsam bevarandestatus hos den berörda arten en tillämpning av dessa förbud.⁴³ Detta motsvarar vad kommissionen anfört i sitt yttrande i samma mål⁴⁴; att artikel 5 i fågeldirektivet omfattar samtliga fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium på vilket fördraget tillämpas.⁴⁵ Härtill kommer att förbuden i artikel 5 fågeldirektivet måste läsas i förhållande till undantagen i artikel 9. Visserligen utgör fågelartens bevarandestatus inte ett villkor för undantag enligt artikel 9 men av skäl 10 till direktivet följer att undantag endast får beviljas om det säkerställs att beståndet av arten bibehålls på en tillfredställande nivå. Detta har också uttalats av EU-domstolen; undantag från artikel 9 i direktivet kan endast beviljas om det säkerställs att populationen av de berörda arterna bibehålls på en tillfredsställande nivå.⁴⁶

AG Kokott och kommissionen är alltså överens om att förbuden mot dödande och förstörelse enligt artikel 5 a och b i fågeldirektivet inte förutsätter att det föreligger någon risk att den aktuella åtgärden påverkar de aktuella djurarternas bevarandestatus negativt. Inte heller utesluter en gynnsam bevarandestatus hos den berörda arten en tillämpning av dessa förbud.⁴⁷ Kokotts och kommissionens tolkning stöder sig på såväl direktivets ordalydelse som praxis från EU-domstolen. Tolkningen bör därmed kunna läggas till grund för vårt förslag om fridlysningsregel.

Accepterade konsekvenser av en handling anses vara avsiktliga

När det gäller handlingar som har ett helt annat syfte än det förbjudna, men där den förbjudna handlingen ändå accepteras, går kommissionens och generaladvokatens tolkningar isär i *Skydda skogen*⁴⁸. EU-domstolen hänvisar heller inte till någon av dem.

⁴³ Se förslag till avgörande i de förenade målen C-473/19 och C-474/19.

⁴⁴ Kommissionens yttrande till EU-domstolen i mål C-473/19, ingivet den 8 oktober 2019, registreringsnummer 1129971, punkterna 7–9.

⁴⁵ Kommissionen hänvisar här till mål C-252/85 *kommissionen mot Frankrike*, punkten 10.

⁴⁶ Mål C-60/05, *WWF Italia m.fl.* punkten 32 där EU-domstolen hänvisar till C-182/02, *Ligue pour la protection des oiseaux m.fl.*, punkt 17.

⁴⁷ Förslag till avgörande i de förenade målen C-473/19 och C-474/19, punkten 90.

⁴⁸ De förenade målen C-473/19 och C-474/19.

EU-domstolen har dock redan, i domen beträffande Białowieża-skogen, kommit fram till att skadade, döda eller döende träd inte fick avverkas, eftersom sådana åtgärder hade utpekats som ett potentiellt hot mot vissa särskilt skyddade fågelarter i en förvaltningsplan över det aktuella skyddsområdet.⁴⁹ Domstolen kvalificerade således denna åtgärd som avsiktlig förstörelse eller skada av bon och ägg⁵⁰ och som avsiktlig störning, särskilt under häcknings- och uppfödningssperioden^{51, 52}. Det rörde sig förvisso inte om avsiktligt (med syfte att) dödande eller fångande, men det handlade just om tolkningen av avsiktlighetsrekvisitet. EU-domstolens utgångspunkt i målet var således att begreppet *avsikt* i fågeldirektivets artikel 5 inte ska tolkas restriktivt utan även omfatta accepterade konsekvenser. Det kan därför anses motiverat att överföra den tolkning av detta begrepp som gjorts i samband med de nästan identiska förbuden i artikel 12.1 i livsmiljödirektivet på artikel 5 i fågeldirektivet.⁵³

Avsiktlighetsbegreppet ska inte tolkas restriktivt

Sammantaget drar vi samma slutsats som generaladvokaten gjorde, på basis av EU-domstolens praxis: EU-domstolens utgångspunkt är att begreppet *avsikt* i fågeldirektivets artikel 5 inte ska tolkas restriktivt. Det saknas därmed stöd för att låta risk för påverkan på bevarandestatus (eller på artens populationsnivå) utgöra ett krav för tillämpning av förbuden.

För att förbuden ska aktualiseras i de här fallen förutsätts alltså inte någon risk för att en arts population ska påverkas negativt, inte heller utesluter det faktum att artens population befinner sig på en gynnsam nivå att förbuden tillämpas. När det gäller sådant avsiktligt dödande (eller fångande) av fåglar då syftet med handlingen också är att döda (eller fånga) regleras detta i jaktlagstiftningen.

⁴⁹ Mål C-441/17 av den 17 april 2018, *kommissionen mot Polen* (Białowieżaskogen), punkterna 253 och 254.

⁵⁰ Fågeldirektivet, artikel 5 b.

⁵¹ Fågeldirektivet, artikel 5 d.

⁵² Mål C-441/17 av den 17 april 2018, *kommissionen mot Polen* (Białowieżaskogen), punkten 259.

⁵³ Jämför också EU-domstolens uttalanden i mål C-217/19 *kommissionen mot Republiken Finland*, p. 84, att även om varje direktivs särdrag beaktas vid tolkningen, så kan tolkningen av de båda direktiven inte kan anses skilja sig åt, eftersom denna tolkning, inom ramen för deras särdrag, omfattar liknande överväganden som bland annat rör deras respektive skyddssystem. Målet rörde dock möjligheterna att tillämpa undantag.

Gränsen mellan avsiktlighet och oaktsamhet

Även om förbudet avser exemplar måste det finnas utrymme för olyckor. Om man använder bästa möjliga teknik, inklusive bästa möjliga kunskap, är man aktsam och låter bli att ta oacceptabla risker ska agerandet inte anses vara avsiktligt. Situationen kan jämföras med att köra på vilt. Trots att man håller alla hastighetsgränser, kör försiktigt och håller uppsikt så kan det plötsligt komma fram ett djur som man inte hinner stanna för. Hårdrar man situationen kan det sägas att man tagit en medveten risk, redan genom att sätta sig i bilen, ändå ser vi att det finns grader av risktagande. Att köra på vilt sedan man vidtagit alla försiktighetsmått skulle antagligen inte ens anses oaktsamt, än mindre avsiktligt. Som redovisats ovan är EU-domstolens utgångspunkt att begreppet *avsikt* inte ska tolkas restriktivt.

I olika språkversioner använder EU-domstolen följande begrepp, i den Spanska uttern:⁵⁴

godtagit risken,
accepted the possibility
accepté la possibilité
accepteret muligheden
aceptaba la posibilidad

Das Tatbestandsmerkmal der Absichtlichkeit in Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie kann nur verwirklicht sein, wenn nachgewiesen ist, dass der Handelnde den Fang oder die Tötung eines Exemplars einer geschützten Tierart gewollt oder zumindest in Kauf genommen hat.

I den svenska versionen handlar det om att godta risken, i den engelska om att acceptera möjligheten, liksom i den franska, danska och spanska. I den tyska språkversionen handlar det om att acceptera fångande eller dödande, det vill säga *konsekvensen* av handlingen. I sitt förslag till avgörande i mål C-6/04 påpekade generaladvokaten att EU-domstolen (i *Caretta caretta*) tycks tolka begreppet avsiktligt som *ett medvetet accepterade av konsekvenserna*.⁵⁵

När ska det accepterade (medvetna) risktagandet innebära att man anses handla uppsåtligt? När innebär det accepterade (medvetna) risktagandet endast att man är oaktsam? Det finns skäl att titta närmare på begreppen eftersom i princip all aktivitet i praktiken innebär ett visst mått av accepterade risker och ibland även konsekvenser som i teorin inte accepteras. Att EU-domstolen anser att avsikt-

⁵⁴ Mål C-221/04 *Spanska uttern*.

⁵⁵ Förslag till avgörande i mål C-6/04, *kommissionen mot Storbritannien*, punkten 118.

lighetsrekvisitet ska tolkas extensivt tolkar vi som att den menar att det i vart fall ska omfatta såväl avsiktssuppsåt och insiktssuppsåt. Såsom EU-domstolen formulerat sig är det rimligt att tro att även det som i svensk rätt benämns likgiltighetsuppsåt omfattas. Det finns emellertid inte något som talar för att EU-domstolen menar att oaktsamhet ska inkluderas i ett extensivt avsiktlighetsrekvisit.

Jämförelsen med trafik kan dras ännu längre; det finns en nollvision för döda (och nu menar vi människor) i trafiken men för att nå det målet hade det i princip varit nödvändigt att förbjuda trafik. Det är inte ens tillåtet att bete sig oaktsamt i trafiken. Ändå är det fullt möjligt att påstå att man, bara genom att sätta sig bakom ratten i bil, accepterar risken för att döda eller själv bli dödad. Ett sådant accepterande av risk varken kan eller bör likställas med avsiktligt handlande, inte ens med oaktsamhet. Det kan i sammanhanget nämnas att det inte finns någon legaldefinition av oaktsamhet. Ett uttryck som ibland används som alternativ till oaktsamhet är att gärningspersonen *inte insåg men hade skäligen anledning antaga*⁵⁶.

Oaktsamhet, i straffrättslig mening, innebär en avvikelse från önskvärt handlande, en avvikelse från önskvärd aktsamhet. Domstolarnas oaktsamhetsbedömning innebär att det först måste fastställas vilka anspråk på aktsamhet som kan ställas på området ifråga. Man försöker formulera önskvärd aktsamhet. Oaktsamhet i straffrättslig mening innebär ett risktagande som gör att det funnits goda skäl att avstå från handlingen; det måste alltså handla om ett en inte alltför obetydlig avvikelse från önskvärt handlande. När önskvärd aktsamhet formulerats ska det göras en bedömning av huruvida det hade kunnat begäras just av den individuella gärningspersonen att hen, i den aktuella situationen, iakttog erforderlig aktsamhet. Det kan också vara oaktsamt att försätta sig i en situation som förutsätter egenskaper som man saknar.⁵⁷

Genom Högsta domstolens avgörande i rättsfallet NJA 2004 s. 176 slog Högsta domstolen fast att det, för att likgiltighetsuppsåt ska anses föreligga, krävs en prövning i två led där det är en *kognitiv inställning* som prövas i det första ledet medan det är *gärningspersonens attityd* som prövas i det andra ledet. Gärningspersonen ska ha insett risken för att en viss omständighet förelegat, därtill ska denne varit likgiltig till förverkligandet av förekomsten av omständigheten. En-

⁵⁶ Se t.ex. 9 kap. 7 § brottsbalken om häleriförseelse.

⁵⁷ Ågren et al. (2018). *Straffansvar*. JUNO version 10, s. 97 ff.

bart likgiltighet för risken är således inte tillräckligt, det måste också ha funnits en insikt om risken. För att ett sådant uppsåt ska föreligga i förhållande till en effekt krävs alltså, enligt Högsta domstolen att gärningspersonen insett risken för effekten samt att han varit likgiltig, inte till risken för att gärningen skulle medföra en viss effekt, utan till förverkligandet av effekten. Avgörande är att förverkligandet av effekten vid gärningstillfället inte utgjorde ett för gärningspersonen relevant skäl för att avstå från gärningen. Gärningspersonen har inte varit likgiltig om han handlat i förlitan på att effekten inte skulle förverkligas. Likgiltigheten ligger således inte däri att gärningspersonen handlat trots insikten om risken, utan den utgör en attityd i förhållande till riskens förverkligande.⁵⁸ Högsta domstolen har sedan gått vidare på inlagen linje och försökte sedermera, i NJA 2016 s. 763 (den s.k. *Mopedmannen*) skapa en beslutsstruktur som säkrare ska leda till att domstolarna resonerar på ett riktigt sätt vid bedömningen av uppsåtsfrågor i de fall det inte rör sig om avsiktssuppsåt eller iniktssuppsåt.

Högsta domstolen lyfter då fram betydelsen av den subjektivt uppfattade sannolikheten för att *den straffbelagda effekten* inträffar på grund av den handling som gärningspersonen står i begrepp att utföra eller för att den i straffbestämmelsen angivna *straffbelagda omständigheten* (gärningsomständigheten) föreligger.⁵⁹ Borgeke pekar på Högsta domstolens resonemang att det ter sig befogat att säga att den som tror att en effekt ska inträda, och ändå utför handlingen, i allmänhet är åtminstone likgiltig till effekten. Och att man normalt sett inte kan konstateras vara likgiltig till effekten om man utför handlingen i tron att den inte ska inträda.⁶⁰

Viktigt att påpeka är att våra överväganden i detta avsnitt inte har bäring på de kriminaliserade handlingarna i 29 kap. miljöbalken. Vi diskuterar inte alls det straffrättsliga ansvaret. Medan bestämmelserna som kriminaliserar gärningen (i 29 kap.) riktar sig mot var och en och därmed förutsätter att åklagaren visar relevant subjektivt rekvisit för fällande dom, så riktar sig EU-domstolen, mot medlemsstaterna. Här finns anledning att återvända till resonemanget i målet om den spanska uttern (mål C-221/04). Domstolen erinrar här om att den har fastställt att en medlemsstat underlåter att uppfylla sina skyldig-

⁵⁸ NJA 2004 s. 176 i tolkning av Ågren et al. *a.a.*, s. 94 ff.

⁵⁹ Borgeke (2017), Slutreplik till Suzanne Wennberg om likgiltighetsuppsåtet, *SvJT* 2017 s. 441 ff.

⁶⁰ *Ibid.*

heter enligt direktivet då den inte har vidtagit alla nödvändiga konkreta åtgärder för att förhindra dels att den berörda djurarten avsiktligt störs eller att deras parningsplatser skadas eller förstörs.⁶¹ För att kravet på avsiktlighet ska anses uppfyllt krävs att personen i fråga har velat fånga eller döda ett exemplar av en skyddad djurart, eller åtminstone *godtagit risken/accepterat möjligheten* för en sådan fångst eller ett sådant dödande/*accepterat sådan fångst eller dödande* (det vill säga konsekvensen).⁶²

Det är alltså medlemsstaten som i slutänden har skyldigheten att förbjuda de (avsiktliga) handlingar som ska förbjudas enligt direktivet. Vilket i sin tur innebär att det är upp till medlemsstaterna att inte tillåta sådana handlingar som inte får tillåtas genom att acceptera dem. Myndigheter är en del av staten vilket innebär att inte heller tillsyns- eller prövningsmyndigheter ska tillåta de förbjudna handlingarna. Det är alltså medlemsstaten eller myndigheterna som måste förvissa sig om att inte acceptera vissa konsekvenser av de åtgärder eller verksamheter som tillåts.

I syfte att hitta ett rimligt sätt att genomföra denna skyldighet måste vi först analysera innebörden av avsiktlighet, eller uppsåt, ur ett svenskt perspektiv och då ligger straffrätten närmast till hands eftersom det är där begreppet används. Att vända sig till hur nationell straffrätt hanterar frågan bör i det här sammanhanget vara förenligt med EU-rätten så länge det är fråga om en sådan icke-restriktiv tolkning av avsiktlighetsbegreppet som EU-domstolen slagit fast ska göras. Särskilt med tanke på att det handlar om ett direktiv där skyldigheten att förbjuda avsiktliga handlingar är riktad till medlemsstaterna som emellertid själva får bestämma den form och det tillvägagångssätt som överensstämmer med de egna rättstraditionerna ska användas,⁶³ förutsatt att de innebär att de former och tillvägagångssätt som är bäst lämpade för att säkerställa direktivets ändamålsenliga verkan med hänsyn till dess syfte väljs.⁶⁴ Instruktionen till medlemsstaterna är kort och gott att avsiktliga handlingar ska förbjudas samt att begreppet *avsikt* ska inte tolkas restriktivt. Att använda straffrättens synsätt (eftersom handlingen också ska kriminaliseras enligt miljöbrotts-

⁶¹ Mål C-221/04, p. 70 där domstolen hänvisar till mål C-103/00, kommissionen mot Grekland (*Caretta caretta*), punkterna 36 och 39, samt generaladvokaten Légers förslag till avgörande i detta mål, punkt 57.

⁶² Mål C-221/04, p. 71.

⁶³ Schütze, R. (2012), *European Constitutional Law*, s. 323.

⁶⁴ Mål C-48/75 *Royer*, punkten 73.

direktivet⁶⁵) när rekvisiten diskuteras är rimligen det mest lämpliga tillvägagångssättet. Viktigt att framhålla är att det trots detta handlar om fridlysningsbestämmelserna som ska tillämpas av tillsyns- eller prövningsmyndigheter, även om vi utgår från vad som följer av ett straffrättsligt resonemang.

När bestämmelserna i 29 kap. miljöbalken är situationen en annan. Där gäller den straffrättsliga logiken helt och fullt.

Vikten av försiktighetsprincipen och allmän hänsyn

Även om man inser att det alltid föreligger en risk för att fåglar dör eller störs (eller att bon eller ägg förstörs) av den handling man avser vidta (eller som myndighet tillåter) men samtidigt vidtar försiktighetsmått (eller föreskriver om försiktighetsmått) till den grad att man därigenom faktiskt tror det är möjligt att undvika effekten så är man inte likgiltig till riskens förverkligande. Då har man inte dödat eller stört med avsikt om risken trots allt skulle förverkligas. Det är viktigt att det förtydligas, just i syfte att främja att försiktighetsmått vidtas i så stor utsträckning att den som ska vidta en åtgärd kan förvissa sig och prövnings- eller tillsynsmyndigheten om att effekten inte kommer att förverkligas.

I grund och botten handlar det om att tillämpa försiktighetsprincipen och om att försiktighetsmått och preventiva åtgärder måste vidtas i en sådan utsträckning att *man kan förlita sig på att konsekvensen rimligen inte kommer att inträffa* (först då har man inte accepterat konsekvensens förverkligande). Här menar vi att man kan finna ledning i miljöbalkens andra kapitel och reglerna om allmän hänsyn. Visar man allmän hänsyn och vidtar hänsynsmått i enlighet med dessa så är man försiktig. Tillämpar prövnings- eller tillsynsmyndigheten 2 kap. miljöbalken fullt ut, då har den inte accepterat dödandet eller fångandet eller att en störning sker som en följd av verksamheten eller åtgärden.

Vidtar man då inte försiktighetsmått i enlighet med bästa möjliga teknik och i enlighet med den kunskap som finns om påverkan på arter etc. (vilket kan innebära att åtgärden inte alls kan vidtas eller verksamheten inte alls kan bedrivas på den platsen eller vid den tiden)

⁶⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/99/EG av den 19 november 2008 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser artikel 3. F jämfört med bilaga A.

har man förlikat sig med att konsekvensen *kan* förverkligas (det behöver alltså inte handla om en säkerställd påverkan) och alltså accepterat konsekvensen.⁶⁶ Om myndigheten inte föreskriver tillräckliga tillståndsvillkor eller beslutat om tillräckliga försiktighetsmått eller förbud när den känner till förekomsten av arter, då har den accepterat konsekvensen.

Syftet med ett sådant här resonemang är inte att ge utrymme för ett visst (lågt) antal dödade eller störda eller förstörda exemplar utan just om att definiera gränsen för avsiktlighet samt att poängtera vikten av försiktighetsmått (vilket inkluderar att i vissa situationer och på vissa platser avstå från att vidta åtgärden eller bedriva en verksamhet). Utan tillräckliga försiktighetsmått måste man anses ha förlikat sig med riskens förverkligande och därmed med konsekvensen. Om man ska använda en straffrättslig begreppsapparat; det vore inte rimligt att i ett administrativt avsiktlighetsbegrepp tolka in sådan grov oaktsamhet som inte ryms i ett straffrättsligt uppsåtsbegrepp.

12.6.4 Förslag: Förbud att samla ägg

Utredningens förslag: Det är förbjudet att samla in ägg från fåglar som förekommer vilt inom EU:s europeiska territorium. Vad gäller rötägg kan dessa, enligt 3 § jaktlagen, likställas med levande ägg.

Enligt artikel 5 c i fågeldirektivet ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att införa ett generellt system för skydd av samtliga vilda fågelarter, där det särskilt ska förbjudas att samla in fågelägg i naturen och behålla dessa, även om de är tomma.⁶⁷

Av den svenska jaktlagen framgår att det räknas som jakt att göra ingrepp i bon och att ta eller förstöra fåglars ägg, och när viltet är fredat gäller fredningen också dess ägg och bon.⁶⁸ Jaktlagens regler innebär dock att det inte är förbjudet att insamla ägg under den tid det är lagligt att bedriva jakt på de arter som anges i jaktförordningen.

⁶⁶ Jämför resonemanget kring likgiltighet av Ågren et al. *Straffansvar* (JUNO version 10), s. 94 ff.

⁶⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar, artikel 5 c.

⁶⁸ 2 och 3 §§ jaktlag (1987:259).

I jaktförordningen finns flera bestämmelser som berör hantering av ägg på olika sätt och där tillstånd krävs:

- Äggplockning inom anläggning för hållande av fåglar i fångenskap, 8 § 3 st. jaktförordningen.
- Förstöra ägg vid skydds jakt enligt 23 a § 2 st. jaktförordningen.
- Förstöra ägg vid skydds jakt enligt 26 § 2 st. jaktförordningen.
- Hantering av ägg för forskningsändamål i enlighet med tillstånd enligt 31 § 1 p. jaktförordningen.
- Med stöd av tillstånd ta fågelägg i syfte att märka eller undersöka äggen, 32 § 2 st. jaktförordningen.
- Hantering av ägg som uppkommer i vilthägn enligt 41 a § jaktförordningen.

Enligt Naturvårdsverket ska *all avsiktlig jakt* på däggdjur och fåglar regleras av jaktbestämmelserna, även illegal jakt.⁶⁹ Att göra ingrepp i viltets bon och att ta eller förstöra fåglars ägg räknas alltså som jakt, enligt jaktlagen. Det kan läsas som att insamling av fågelägg uteslutande bör omfattas av jaktbestämmelserna, främst eftersom insamling alltid, per definition, sker avsiktligt, även om förbudet enligt fågeldirektivet ska omfatta även oavsiktligt insamlade. Enligt Naturvårdsverket bör alltså insamling av ägg alltid bedömas som jakt och illegal insamling ska därmed regleras av jaktbestämmelserna.⁷⁰ Innebörden är att regleringen i 4 § punkten 3 artskyddsförordningen därmed inte är tillämplig, utan hänvisningen till jaktlagen i paragrafens sista stycke skulle alltid gälla för fågelägg.

12.6.5 Förslag: Förbud att inneha av fågelägg

Utredningens förslag: Det är förbjudet att inneha fågelägg. Förutsatt att innehavet framstår obetydligt med hänsyn till det intresse som är avsett att skyddas medges vissa undantag från förbudet. Förbudet gäller exemplar och därmed också från första ägget. Naturhistoriska riksmuseet ska vara undantaget från förbudet.

⁶⁹ Naturvårdsverket, Handbok för artskyddsförordningen Del 1 – fridlysning och dispenser, s. 20–21.

⁷⁰ *Ibid.*

Detsamma gäller institutioner för forskning och undervisning som har beviljats tillstånd av Naturvårdsverket. Naturvårdsverket ska föra register över beviljade tillstånd och innehavaren av tillstånd ska dokumentera de egna samlingarna.

I fråga om jakt finns bestämmelser i jaktlagen (1987:259) eller föreskrifter antagna med stöd av den.

Utredningen föreslår att innehav av fågelägg ska vara förbjudet. Förbudet omfattar alla fågelägg från alla fågelarter. Det innebär att även trasiga ägg omfattas av förbudet liksom ägg med konstnärlig utsmyckning. Förbudet gäller exemplar och därmed också från första ägget. Naturhistoriska riksmuseet ska vara undantaget från förbudet. Detsamma gäller institutioner för forskning och undervisning som har beviljats tillstånd av Naturvårdsverket. Naturvårdsverket ska föra register över beviljade tillstånd och innehavaren av tillstånd ska dokumentera de egna samlingarna. I syfte att dels undandra befintliga äggsamlingar från (den olagliga) marknaden, dels för att i möjligaste mån tillvarata det vetenskapliga värde som kan finnas i samlingarna, har vi föreslagit att det ska vara möjligt att under en amnestitid lämna in äggen till en myndighet utan att riskera rättsliga konsekvenser. Det finns inget som hindrar att den myndigheten sedan fördelar inkomna ägg mellan de institutioner som har fått tillstånd, så länge det dokumenteras. Detta eftersom Naturhistoriska riksmuseet inte kommer att kunna härbärgera alla de samlingar som finns spridda i landets museer och då samlingarna, av säkerhetsskäl, inte bör finnas endast på en enda plats (eftersom det förekommit att samlingar förstörs).

Förbudet ska omfatta alla fågelägg

Utredningen föreslår att det ska vara förbjudet att inneha fågelägg oavsett art såvida man inte har tillstånd till det. Det finns flera anledningar till ett så omfattande förbud, vilka kommer att beskrivas närmare i det följande. Utredningen har övervägt att begränsa förbudet med undantag, för att minska påverkan på de aktiviteter som är acceptabla ur artskyddsperspektiv.

På grund av den överhängande risken för missbruk av undantag, och utnyttjande av svagheter i ett regelverk med undantag, samt de enorma kostnader tillsynen av ett sådant förbud skulle medföra, finner

utredningen att det inte går att motivera några generella undantag för ägg från vissa fågelarter eller för vissa aktiviteter.

Allemansrätten medger inte att fågelägg samlas in, det finns inte heller skäl att tillåta ett innehav av vissa ägg eller ett visst antal ägg. Skadan av att inte få inneha mindre kvantiteter ägg från vanliga fåglar framstår som obetydlig jämfört med ett enkelt, förutsebart och effektivt artskydd. Som kommer att beskrivas nedan kommer det att vara nödvändigt med undantag för sådan insamling som sker med tillstånd. Därmed inte sagt att tillstånd att samla in alltid ska innebära att det är lovligt att behålla ägg. Ett förbud mot innehav ska därför införas. Ett sådant förbud genomför fågeldirektivets artikel 5 av vilken framgår att det ska vara förbjudet att samla in fågelägg i naturen och behålla dessa, även om de är tomma. Förbudet i fågeldirektivet omfattar alla arter som förekommer naturligt i EU och enligt fågeldirektivets artikel 14 får medlemsstaterna få införa strängare skyddsåtgärder än de som föreskrivs i detta direktiv. Detsamma gäller i miljöbrottsdirektivet.⁷¹ Även Bernkonventionen föreskriver att parterna ska införa förbud att samla in och förvara ägg, även om de är tomma.

Syftet med det strängare förbudet är inte att förbjuda innehav av ägg som är lagligt producerade (till exempel vanliga hönsägg).

Förbudet ska omfatta ägg från alla fågelarter

Med hänsyn till att fågeldirektivet omfattar samtliga arter (artikel 1), att det av artikel 5 framgår att medlemsstaterna ska förbjuda såväl insamling av fågelägg i naturen som att behålla dessa, även om de är tomma samt till Bernkonventionens skrivningar i artikel 6 (förbud att samla in och förvara ägg, även om de är tomma) skulle ett skydd för ägg från endast vissa skyddsvärda arter öppna upp för såväl gränsdragnings- som tolkningsproblem. Härtill kommer den förväxlingsrisk med medföljande utredningsproblem, som diskuterades ovan. Det väcker också frågor kring hur och i vilken ordning det ska avgöras vilka arter som ska omfattas, något som lär ändra sig över tid. En sådan begränsning skulle alltså i stor utsträckning komplicera såväl lagstiftning som tillsyn som den enskildes möjligheter att hålla sig informerad om förbudets omfattning.

⁷¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/99/EG av den 19 november 2008 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser (Miljöbrottsdirektivet), skälen (12).

Inget generellt undantag för trasiga ägg

Utredningen har övervägt att undanta trasiga ägg, enligt en specifik definition, från förbudet. Ett sådant förbud för begränsat innehav av trasiga ägg kan vara motiverat för att inte kriminalisera att enskilda, till exempel barn, plockar upp enstaka kläckta ägg i naturen och lägger i hyllan.

Det finns emellertid uppgifter från flera håll att även trasiga ägg är av intresse för vissa samlare. Delar av ägg kan limmas ihop igen och användas i samlingar. Vid smuggling eller transport av ägg skulle ett undantag kunna utnyttjas av en kurir, som vid eventuell kontroll kan krossa äggen för att sedan hävda att de trasiga skalerna inte omfattas av något förbud. Utredningen bedömer därför att det är olämpligt att generellt undanta trasiga ägg från förbudet såvida det inte uppenbart gäller skal från ägg som producerats inom livsmedelsindustrin. Ett begränsat undantag föreslås dock, se nedan.

Ägg som insamlats till följd av bestämmelser i jaktförordningen

Enligt 3 § jaktlagen är viltet fredat, och fredningen gäller även ägg och bon. I jaktförordningen finns emellertid flera bestämmelser som berör hantering av ägg, antingen genom undantag från fredningen eller krav på tillstånd. Följande regler i jaktförordningen berör fågelägg:

- Äggplockning inom anläggning för hållande av fåglar i fångenskap, 8 § jaktförordningen (i vilthägn enligt 41 a § jaktförordningen).
- Förstöra ägg vid skydds jakt enligt 23 a § 2 st. jaktförordningen.
- Förstöra ägg vid skydds jakt enligt 26 § 2 st. jaktförordningen.
- Hantering av ägg för forskningsändamål i enlighet med tillstånd enligt 31 § 1 p. jaktförordningen.
- Med stöd av tillstånd ta fågelägg i syfte att märka eller undersöka äggen, 32 § 2 st. jaktförordningen.

Vad gäller rötägg kan dessa likställas med levande ägg enligt 3 § jaktlagen. Dessa är således också olagliga att ta och ska omfattas av förbudet att inneha.⁷² Det är viktigt att observera skillnaden mellan att

⁷² Gävle tingsrätt i mål B 2744-14 (2019-02-09).

plocka eller samla ägg och att inneha dem. Vissa ägg är enligt jaktlagstiftningen tillåtna att plocka eller samla in, det medför inte, per automatik, att det sedan är tillåtet att inneha dem. I vissa fall ska de förstöras efter insamling. I andra fall omfattar tillståndet att äggen hanteras på visst sätt.

Äggplockning inom anläggning för hållande av fåglar

Enligt 8 § jaktförordningen får ägg plockas, trots bestämmelserna om fredning, inom en anläggning för hållande av fåglar i fångenskap. Djur som förekommer vilt någonstans i världen och hålls i hägn räknas fortfarande som vilt⁷³ och vilt får hållas i ett vilthägn eller liknande anläggning endast efter tillstånd av länsstyrelsen.⁷⁴ Sådana hägn förekommer för exempelvis gräsänder och fasaner, men även i form av rehabiliteringshägn för skadade eller sjuka vilda fåglar i hägn för vilda fåglar kan det tänkas uppkomma ägg, alltså även från sällsynta arter.

Utredningen konstaterar inledningsvis att det inte är lämpligt att helt undanta den här typen av anläggningar från förbudet. Om ägg, även om de skulle härröra från tillståndsgivna vilthägn, är undantagna från förbudet, skulle det innebära att till exempel ägg från berguvar i hägn är lagliga att inneha. Dessa kan sedan lämna anläggningen och komma ut på marknaden. I de flesta fall torde det dock inte finnas godtagbara skäl att behålla ägg från vilda fåglar som hålls i hägn. Undantagen bör alltså begränsas, så att det endast medger plockning för legitima syften.

Legitima skäl att omhänderta ägg från fåglar i hägn kan vara att på konstgjord väg kläcka fram fågelungar i artbevarande syfte, eller i för fortsatt uppfödning i hägn av raphöna, fasan eller gräsand eller för att äggen behöver sparas för forskning. Om ägg ska sparas långsiktigt krävs dispens för detta enligt fridlysningsreglerna i 8 kap. miljöbalken.

⁷³ Jfr RÅ 1977 s. 275.

⁷⁴ 41 a § jaktförordning (1987:905).

Ägg som förstörs vid skydds jakt

Det förefaller också saknas skäl att låta den som förstör ägg vid skydds jakt inneha äggen. Om förstörda ägg av någon anledning behöver avlägsnas, bör undantaget begränsas till det som är nödvändigt och inte medge att skyddsjakten skapar en möjlighet att inneha ägg.

Ägg som samlats med stöd av tillstånd till jakt för forsknings- och utbildningsändamål

I 31 § jaktförordningen finns en möjlighet för Naturvårdsverket att meddela tillstånd till jakt om det behövs för forsknings- eller utbildningsändamål, för återinplantering eller återinförande av en art eller för den uppfödning som krävs för detta. Bestämmelsen används exempelvis för att samla in rötägg för att undersöka förekomst av miljögifter. Utredningens förslag ska inte hindra sådan tillståndsgiven verksamhet. I den mån ägg samlas in ska dessa dock snarast möjligt överföras till institutionen som bedriver den angivna verksamheten. Förfarandet regleras lämpligen i tillståndet.

Tillstånd att ta fågelägg i syfte att märka eller undersöka äggen

Förutsättningarna att kontrollera att ägg samlats in med stöd av 32 § andra stycket jaktförordningen bedöms vara goda, eftersom sådan insamling är tillståndspliktig.

Jaktlagstiftningen och förbudet att inneha ägg

För att underlätta tillsynsmyndighetens, polisens och åklagarens arbete och inte skapa bevisvärigheter, är det viktigt att ett innehavsförbud har så få undantag som möjligt, och att sådant innehav som ändå tillåts enligt undantagen, på ett enkelt sätt kan kontrolleras.

För insamling av ägg från fåglar i hägn ska därför samma begränsning gälla som motsvarar undantaget i miljöbalkens bestämmelse. För tydlighets skull föreslår vi därför att motsvarande förbud ska införas i jaktlagstiftningen genom att en begränsning införs i 8 § jaktförordningen

Eftersom det saknas skäl att behålla fågelägg som härrör från skyddsjakt enligt 26 § jaktförordningen ska det föreskrivas att dessa ska destrueras om inte annat har meddelats i särskilt beslut.

Det är i övrigt inte nödvändigt att införa några begränsande bestämmelser i jaktlagstiftningen eftersom den inte reglerar innehav av ägg, utan endast insamling eller plockning. Det innebär alltså att det kan vara fullt lagligt enligt jaktlagstiftningen att *plocka* eller *samla in* ägg men olagligt och till och med straffbart enligt miljöbalken att *inneha* dem såvida man inte har ett tillstånd till detta.

Inget undantag för lagliga privata samlingar

Utredningen har övervägt att det kan förekomma och sannolikt förekommer äggsamlingar som samlats in lagligt. För att kunna behålla dessa så skulle man kunna kräva att bevis för att insamlingen skett lagligt alternativt fordra att det visas att samlingen erhållits innan ett visst datum. Frågan är också hur man ska hantera att ägg köpts eller plockats lagligt i ett land där det finns lagliga äggsamlingar. Ska sådana ägg kunna tas med till Sverige och i så fall på vilket sätt? Argument mot detta är att det är i princip helt omöjligt att utreda om ägg samlats enligt exempelvis tysk, italiensk eller amerikansk jaktlag. Det är ett reellt problem eftersom äggsamlingar ofta omfattar ägg från andra länder. Mot bakgrund av att ett syfte med förslaget är att i möjligaste mån minska mängden oproportionerligt dyra utredningar ser vi inte något skäl till att tillåta ett sådant undantag.

Innehavet av ett ägg kan också uppstå lagenligt på andra sätt, till exempel enligt 32 § 2 stycket. jaktförordningen (men då i enlighet med tillstånd från Naturvårdsverket). Mot detta kan ställas att alla fåglar är fridlysta under häckningsperioden samt att de undantag som ges i jaktlagstiftningen inte bör ge möjlighet till äggsamlande. Om samlandet av ägg tillåts under laglig jakt skapar det utrymme för bortförklaringar vilket bör undvikas. För att kunna undanta *lagliga samlingar* måste vidare definieras vad som avses med *laglig*.

För samlingar som visas publikt på museer eller liknande kan det finnas ett pedagogiskt intresse av att samlingen fortsatt kan visas.

Alla ägg kan inte identifieras från fotografier och det kan föreligga risk för förväxling av vissa arters ägg med andra. Sammantaget gör detta att utredningen bedömer att det inte är möjligt att förbjuda

innehav av endast vissa arters ägg. Av samma skäl saknas det anledning att begränsa förbudet till fågelarter som förekommer inom Europa eller göra undantag för ägg som plockats lagligt i andra länder. Nedan redogör vi dock för övervägandena kring några av de alternativ till undantag samt till möjligheten att registrera som vi ändå sett.

Inte möjligt att registrera lagliga samlingar

I fråga om möjligheten att registrera en samling, kan det finnas skäl att göra skillnad på sådana samlingar som redan visas publikt eller ingår i forskning, särskilt på museer, och samlingar som är privata. I det här avsnittet diskuterar vi de privata samlingarna.

Utredningen erfar att äggsamlingar har ett högt värde för vissa samlare. Utredningen har mot bakgrund av detta utrett möjligheten att registrera befintliga samlingar och möjliggöra att dessa kan behållas till dess nuvarande ägare går ur tiden eller inte vill ha samlingen kvar. En sådan ordning löser dock inte de problem med registrering och tillsyn som utredningen identifierat. Utredningen anser därför inte att det är en lämplig lösning.

En registrering av äggsamlingar skulle kräva åtgärder och medföra kostnader i flera led.

- Dokumentation av samlingen.
- Införande av dokumentationen i ett för ändamålet inrättat register.
- Tillsyn över samlingarna.

Att dokumentera ägg är en resurskrävande process med omfattande utredningar av åldern på äggen, intyg och liknande. Enligt vad som framgår av de ärenden som prövats i domstol har det framkommit att feldateringar förekommer för att påskina att äggen har plockats långt tillbaka i tiden. Vid en registrering av befintliga samlingar skulle sådana frågor behöva redas ut om inte felaktigheter skulle kunna accepteras i registret. Eftersom innehav av vissa ägg skulle kunna påvisa tidigare brottsliga handlingar kan ägare medvetet vilja undanhålla vissa ägg från en registrering.

Tillsynen av de befintliga samlingarna skulle behöva vara mycket omfattande för att säkerställa att ägg inte tillförs eller lämnar samlingen. Eftersom ägg skulle kunna bytas ut räcker det inte med att

räkna äggen i samlingen utan äggen måste även identifieras. Problematiken kan illustreras med ett exempel. En av de fällda äggsamlarna i Stekenjokk-målet hade 2 200 ägg.⁷⁵ Om det vid en inspektion i genomsnitt skulle ta 30 sekunder att identifiera varje ägg utifrån den tidigare registreringen skulle en inspektion ta cirka 18 timmar. Stickprovskontroller skulle enligt utredningens bedömning lämna stora möjligheter att dölja förändringar i samlingen.

Att införa ett nytt register är förknippat med stora kostnader. Jordbruksverket har i en konsekvensanalys bedömt att införandet av en e-tjänst för registrering av CITES-listade exemplar skulle kosta cirka 0,51 miljon kronor i uppbyggnadsskedet och därefter cirka 2,5–2,7 miljoner kronor årligen i förvaltning (2019 års kostnadsläge).⁷⁶ Förutsatt att det inte finns så många större äggsamlingar blir ett register mycket dyrt per äggsamling. Om registret ska finansieras av innehavare av samlingar, blir registeravgiften sannolikt mycket hög. Eftersom privata samlingar är av mycket begränsat allmänt intresse framstår enligt utredningens bedömning inte en statlig finansiering av registret som rimlig. Utredningen bedömer därför att det inte är rimligt att införa ett register för befintliga äggsamlingar.

Förbudet omfattar innehav av exemplar av ägg, från första ägget

Av fågeldirektivets artikel 5 framgår att det bland annat ska vara förbjudet att avsiktligt förstöra eller skada fåglars bon och ägg, eller bortföra deras bon⁷⁷, samt att samla in fågelägg i naturen och behålla dessa, även om de är tomma⁷⁸. Förbudet handlar om exemplar av ägg⁷⁹, vilket talar för att det inte ska vara tillåtet att behålla ens ett (1) plockat ägg.

Mot synsättet att förbudet mot innehav gäller varje exemplar av ägg talar en mer allmän proportionalitet för att det skulle kunna vara tillåtet att ha samlingar med i storleksordningen 5–10 ägg av vanliga arter, för att inte kriminalisera handlingar som i sig inte är problematiska för fågellivet. Problemen med en sådan lösning blir emellertid ungefär desamma som för övriga former av undantag; det måste i så

⁷⁵ Hovrätten för Nedre Norrlands dom i mål B 276-14 den 24 april 2015.

⁷⁶ Jordbruksverket 2019 Förslag på åtgärder för ett stärkt arbete mot artskyddsbrott, bilaga 1.

⁷⁷ Fågeldirektivets artikel 5 b).

⁷⁸ Fågeldirektivets artikel 5 c).

⁷⁹ Se generaladvokatens förslag till avgörande i de förenade målen C-473/19 och C-474(19), *Skydda skogen*.

fall finnas detaljerad information och dokumentation om att äggen är lagligt åtkomna.

Sammantaget ser vi inte att det skulle finnas något värde i att ange en gräns vad gäller antal. Innehav ska vara förbjudet från första ägget.

Vetenskapliga samlingar och samlingar för forsknings- eller undervisningsändamål

När det gäller vetenskapliga samlingar talar det mesta för att dessa ska få finnas kvar. Många äggsamlingar har ett stort vetenskapligt värde. Sådana äggsamlingar måste finnas kvar och komma vetenskapen till nytta. Frågan är om detta kan lösas genom att lagstiftningen endast förbjuder privata äggsamlingar eller om det ska vara ett totalt förbud men med undantag för vetenskapliga samlingar.

Naturhistoriska riksmuseet kan direkt pekas ut som en sådan institution som ska vara undantagen från förbudet att inneha ägg.

Frågan är vilka ytterligare museer eller institutioner som bör tillåtas inneha ägg och som härvid kan kontrollera samlingarna på ett sådant sätt att de inte används som samling för att ”tvätta” olagliga ägg som kommer utifrån. Utifrån svårigheten att definiera vad som är en vetenskaplig samling och i syfte att förhindra att privatpersoner kallar sin samling för vetenskaplig genom att öppna ett privat museum eller starta ett forskningsföretag anser vi att ett sådant undantag är omöjligt att definiera.

I stället ska institutioner för forskning och undervisning ha möjlighet att behålla sina samlingar genom att söka tillstånd för innehav av äggsamling. Sådant tillstånd ska kunna sökas hos Naturvårdsverket som innan myndigheten lämnar tillstånd har att kontrollera huruvida detta är en institution för forskning eller undervisning, att samlingen är laglig, att det finns ett behov av den (vetenskapligt eller utbildningsmässigt) och huruvida institutionen ifråga kan anses ha förmåga att i tillräcklig mån kontrollera sina samlingar. Det är rimligt att lägga ansvaret hos Naturvårdsverket eftersom det rör sig om relativt få ärenden och för att få en likvärdig tillämpning över landet. För att dra nytta av länsstyrelsernas potentiella lokalkännedom ska berörd länsstyrelse få möjlighet att yttra sig över ansökan innan den beviljas. Utredningen föreslår även att Naturhistoriska riksmuseet ska få möjlighet att yttra sig. Att museet och länsstyrelsen yttrar sig är således inte ett krav för tillstånd, men de ska ha haft möjlighet att göra det.

Detta för att kunna uttala sig om samlingens beskaffenhet och värde liksom om institutionens trovärdighet. Naturhistoriska riksmuseet får därmed också kännedom om alla ansökningar och på så sätt en överblick av de samlingar som finns i Sverige.

Bevisbördan för att kraven uppfylls ska ligga på den som söker tillstånd och beviskravet bör variera med omständigheterna. Exempelvis ska det fordras mindre utredning om äggens laglighet om ansökan kommer från ett etablerat universitet eller museum än om ansökan kommer från ett helt okänt litet privat museum.

12.6.6 Förslag: Befintliga äggsamlingar kan överlämnas

Utredningens förslag: Befintliga äggsamlingar ska under en övergångsperiod och även sedan förbudet trätt i kraft kunna överlämnas till myndighet.

Naturvårdsverket får i uppdrag att, i samråd med Naturhistoriska riksmuseet, länsstyrelserna, Polismyndigheten och Statens jordbruksverk, upprätta föreskrifter för vad som ska gälla vid sådant överlämnande.

Det är oklart hur många äggsamlingar som finns i Sverige eftersom de flesta av dem hålls dolda. Utredningen erfar dock att det rör sig om cirka 200 samlingar med sammanlagt 150 000 ägg som finns i privat ägo.⁸⁰ Utredningen kommer att utgå från dessa siffror i kommande beräkningar trots att siffrorna inte kan beläggas, eftersom det är den bästa uppskattning utredningen funnit. Utöver detta finns samlingar på mindre museer, högskolor och skolor. Det kan också antas att det förekommer att privatpersoner har enstaka eller ett fåtal ägg hemma som hittats i skogen eller på den egna tomten.

Utredningen har övervägt en amnestitid på sex eller tolv månader då det ska finnas möjlighet att lämna ägg till Naturhistoriska riksmuseet. På grund av samlingarnas omfattning och behovet av att information om amnestin når samtliga berörda bedömer utredningen att det är lämpligt att införa tolv månaders amnesti för fågelägg. Efter amnestitiden ska samtliga äggsamlingar i privat ägo vara olagliga och kunna tas i beslag vid husrannsakan. Sådana beslag hanteras av polis

⁸⁰ Samtal med Thomas Birkö och Jan-Erik Hägerroth den 19 oktober 2020.

och åklagare på samma sätt som i dag och kan lämnas vidare till Naturhistoriska riksmuseet om de exempelvis har ett vetenskapligt värde.

Inför och under amnestin behövs en tydlig informationsinsats riktad såväl till allmänheten som till de som i dagsläget innehar fågelägg.

Det finns en risk att delar av samlingar avyttras utomlands när förbudets inträde närmar sig i tid. Ett sådant avyttrande är olagligt även enligt dagens regler.

Också efter amnestitidens slut ska ägg kunna lämnas in enligt de föreskrifter som Naturvårdsverket får i uppdrag att upprätta i samråd med Naturhistoriska riksmuseet, länsstyrelserna, Polismyndigheten och Statens jordbruksverk. Det kan exempelvis handla om samlingar som hittas i dödsbon.

Själva insamlingen bör, för att avstånden inte ska bli alltför stora för den enskilde som vill lämna in sina ägg, ske i polisens regi. Därefter ska äggen lämnas till Naturhistoriska riksmuseet. Utredningen anser att Naturhistoriska riksmuseet är den mest lämpade aktören att kunna tillvarata det vetenskapliga värdet som kan finnas i samlingarna. Syftet med att amnestin är dubbelt; dels handlar det om att avlägsna ägg från marknaden, dels handlar det om att bevara befintliga samlingars vetenskapliga värde. På Naturhistoriska riksmuseet finns redan stora äggsamlingar och museet har experter som kan bedöma hur intressanta olika samlingar är. Det finns en god överblick av vilka arter som finns representerade i äggsamlingarna, samt var och när äggen har samlats in. Denna kunskap kan underlätta i urvalet av ägg för miljögiftsanalyser med mera.

De ägg som Naturhistoriska riksmuseet bedömer som ointressanta ur forsknings-, dokumentations- eller visningssynpunkt ska destrueras.

Hur överlämningen ska gå till och huruvida det räcker att uppgifter om äggsamlingen skickas från polisen till Naturhistoriska riksmuseet för att det ska kunna fatta beslut om destruktion utan att äggen de facto transporteras dit beslutas lämpligast i samråd mellan polisen och Naturhistoriska riksmuseet.

Som argument för totalförbud utan möjlighet till undantag för privatpersoner har det framförts att om ersättning ges för inlämnade ägg som är lagligen åtkomna så finns det inte längre så starka skäl att försöka behålla dem. Ersättning skulle alltså främja syftet att samtliga vetenskapligt intressanta samlingar lämnas in. Mot detta talar emellertid samtliga argument som talade mot undantag för ”lagliga ägg”, framför allt att en sådan utredning skulle vara extremt resurs-

krävande. Därtill kommer svårigheten att beräkna ett värde eftersom äggen saknar värde i och med att de inte får säljas. Att då ändå åsätta dem ett värde innebär i praktiken ett berättigande av privata samlingar som inte överensstämmer med logiken bakom själva förbudet. En äggsamling har endast ett vetenskapligt värde och det endast om finns på institution för forskning eller undervisning.

12.6.7 Förslag: Undantag för innehav av vissa ägg

Utredningens förslag: Förutsatt att innehavet framstår som obetydligt med hänsyn till det intresse som är avsett att skyddas omfattar förbudet inte

1. ägg från höns, kalkoner, pärlhöns, ankor, änder, gäss, vaktlar, duvor, fasaner, raphöns och strutsfåglar (*Ratitae*) som föds upp eller hålls i fångenskap för avel, kött eller äggproduktion och som genom hela produktionen varit avsedda som livsmedel, för livsmedelsproduktion, för läkemedelsindustrin eller som kläckägg för sådan produktion,
2. enstaka rötägg och trasiga skal som plockats efter avslutad häckning,
3. konstnärligt utsmyckade ägg som härrör från exemplar som avses i p. 1,
4. ägg som innehas av Naturhistoriska riksmuseet eller av institution för undervisnings- eller forskningsändamål som har beviljats tillstånd.

En förutsättning för samtliga undantag är att innehavet framstår obetydligt med hänsyn till det intresse som är avsett att skyddas. Om ett innehav inte skulle framstå som obetydligt med hänsyn till intresset som är avsett att skyddas är det aldrig tillåtet, inte heller med stöd av undantagen. Intresset som ska skyddas är dubbelt. Det handlar till att börja med om den skyddade arten. Är det en art med stort skyddsbehov är utrymmet för undantag i princip obefintligt. Ett annat, väsentligt intresse i sammanhanget, är att undandra ägg från marknaden; utan marknad – ingen insamling. Undantagen behöver ses även i ljuset av det intresset.

Ägg från höns, kalkoner, pärlhöns, ankor, änder, gäss, vaktlar, duvor, fasaner, raphhöns och strutsfåglar (*Ratitae*) som föds upp eller hålls i fångenskap för avel, kött eller äggproduktion och som genom hela produktionen varit avsedda som livsmedel, för livsmedelsproduktion, för läkemedelsindustrin eller som kläckägg för sådan produktion ska vara undantagna från förbudet. Syftet med undantaget är att det givetvis inte ska vara förbjudet att ha ett paket ägg i kylen eller, om man bedriver uppfödning av vissa fåglar, använda äggen som kläckägg. I den mån ägg tas fram särskilt för läkemedelsindustrin och inte tas av livsmedelsproducerade ägg ska inte heller sådana ägg omfattas.

De undantag som gäller för uppräknad produktion omfattar även ägg från produktionen men som används för andra ändamål, till exempel för äggoljetempera. Det torde inte utgöra ett problem eftersom produktion av äggoljetempera inte innebär ett innehav av ägg från andra ägg än livsmedelsägg då det oftast är äggpulver (samma som bagerier använder) som ingår i produktionen.

Undantaget för konstnärligt utsmyckade ägg gäller endast för sådana fåglar som räknats upp för bland annat livsmedelsproduktion. Syftet är att inte förbjuda traditionellt utsmyckande av ägg, till exempel påskägg, och att det också är tillåtet att spara dessa ägg från år till år. Om ägg från skyddsvärda arter börjar utsmyckas saknar det inte längre betydelse med hänsyn till intresset som ska skyddas; sådant konstnärligt utsmyckande är alltså inte tillåtet.

Undantag görs också för enstaka rötägg och trasiga skal som plockats efter avslutad häckning. Med enstaka menas *enstaka*. Det får inte vara fråga om en samling. Fler än ett ägg utgör en samling. Syftet med undantaget är att det inte ska omfattas av förbudet att ta hem och titta på till exempel ett övergivet fiskmåsågg eller skatägg. Detsamma gäller skalrester. Sådant kan också ske i utbildningssyfte, till exempel på skolor. Fler än just enstaka är emellertid inte tillåtet. I och med det begränsande villkoret, att innehavet måste framstå som obetydligt med hänsyn till det intresse som är avsett att skyddas, kan det heller inte handla om ett enstaka ägg eller äggskal från till en skyddsvärd art, till exempel havsörn. Sådant ägg eller äggskalsrester får aldrig innehas, just på grund av villkoret.

Naturhistoriska riksmuseet ska vara undantaget från förbudet. Detsamma gäller institutioner för forskning och undervisning som har beviljats tillstånd av Naturvårdsverket. Förbudet kan komma att innebära att samlingar som innehas av vetenskapliga institutioner kom-

mer att gallras och destrueras vilket inte är en avsedd konsekvens. Därför finns en möjlighet för institutioner för forskning och undervisning att söka tillstånd för innehav.

12.6.8 Förslag: Förbud att avsiktligt störa vilda fåglar

Utredningens förslag: Med de undantag som följer av jaktlagstiftningen är det förbjudet att avsiktligt eller genom att acceptera en sådan konsekvens av sitt handlande, störa vilda fåglar i deras naturliga utbredningsområde, särskilt under deras häcknings- och uppfödningstid, i den mån dessa störningar inte saknar betydelse för att bibehålla populationen på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, eller för att återupprätta populationen av dessa arter till denna nivå.

Störningen ska inte anses sakna betydelse om

- den handling (verksamhet eller åtgärd) som innebär en störning, ensam eller tillsammans med andra störningar, påverkar hotade eller regionalt prioriterade fågelarter omedelbart vid häckningen eller uppfödningen,
- den handling (verksamhet eller åtgärd) som innebär en störning, ensam eller tillsammans med andra störningar, innebär att viktiga livsmiljöer för hotade eller regionalt prioriterade fågelarter försvinner,
- den handling (verksamhet eller åtgärd) som innebär att en störning, ensam eller tillsammans med andra störningar, medför att kontinuerlig ekologisk funktion inte kan upprätthållas för arten i det aktuella närområdet,
- påverkan på den lokala populationen innebär att populationen på regional eller nationell nivå påverkas negativt, till exempel genom att artens nationella utbredningsområde förändras.

När det gäller vilka krav på försiktighet som kan ställas på en åtgärd eller verksamhet som inte syftar till att skrämja fåglar för att dessa ska anses sakna betydelse ska hänsynsreglerna i miljöbalkens 2 kap. tillämpas.

Enligt artikel 5 d i fågeldirektivet gäller förbudet mot att avsiktligt störa fågelarter, särskilt under deras häcknings- och uppfödningssperiod. Avsiktlighetsrequisitet måste även här anses uppfyllt när det är visat att den handlande har velat störa eller åtminstone accepterat att det är en sannolik konsekvens av handlandet.

Emellertid gäller förbudet enligt artikel 5 d fågeldirektivet endast i den mån dessa störningar *inte saknar betydelse* för att uppnå syftet med direktivet. Det saknas ett uttryckligt angivet syfte i direktivet. Av skälen (8) framgår emellertid att det, för att det ska vara möjligt att uppnå gemenskapens mål vad beträffar en förbättring av levnadsvillkoren och en hållbar utveckling, är *nödvändigt* att bevara de fågelarter som förekommer naturligt inom medlemsstaternas europeiska territorium. Av direktivets artikel 1 följer vidare att direktivet *behandlar* bevarandet av samtliga fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium på vilket fördraget tillämpas. Av artikel 2 framgår sedan vilket *resultat* som ska nås samt vad medlemsstaterna ska göra för att nå resultatet. Resultatet som ska nås genom direktivet är att *bibehålla populationen av de fågelarter som avses i artikel 1 på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, eller att återupprätta populationen av dessa arter till denna nivå*. Enligt artikel 2 ska medlemsstaterna, för att nå detta resultat vidta *de åtgärder som är nödvändiga, med beaktande av ekonomiska krav och rekreationsbehov*.

För att ta ställning till vad som behöver göras måste man alltså först avgöra vilken populationsnivå som svarar mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella krav. Därefter måste man avgöra vilka åtgärder som ska vidtas och härvid också beakta ekonomiska krav och rekreationsbehov. Såsom vi läser artikel 2 är ekonomiska krav och rekreationsbehov alltså inte relevanta vid fastställande av populationsnivå (där ska ekologiska, vetenskapliga och kulturella krav beaktas). När det handlar om vilka åtgärder som ska vidtas kommer dock ekonomiska krav och rekreationsbehov in i bilden. Vi går igenom dessa olika delar i det följande

Generellt om artikel 5 och de fåglar som omfattas

Innebörden av artikel 5 är, enligt EU-domstolen, att den ålägger medlemsstaterna att vidta nödvändiga åtgärder för att införa ett generellt system för skydd av samtliga fågelarter som avses i direktivets artikel 1. Enligt artikel 5 b och d i fågeldirektivet medför detta system bland annat ett förbud mot att avsiktligt förstöra eller skada dessa fågelarters bon och ägg eller bortföra deras bon eller att avsiktligt störa dem, särskilt under deras häcknings- och uppfödningstid, i den mån dessa störningar inte saknar betydelse för att uppnå syftet med direktivet.⁸¹ Enligt EU-domstolen kräver således artikel 5 i fågeldirektivet att medlemsstaterna antar ett heltäckande och effektivt regelverk, genom att, *i likhet med vad som föreskrivs i artikel 12 i livsmiljödirektivet* [vår kursivering] genomföra konkreta och specifika skyddsåtgärder som gör det möjligt att säkerställa att ovannämnda förbud respekteras, vilka främst syftar till att skydda häcknings- och rastplatserna för de fåglar som omfattas av fågeldirektivet. Dessa förbud ska dessutom, enligt EU-domstolen, tillämpas utan några begränsningar i tiden.⁸²

Det som åsyftas med den föreslagna bestämmelsen rörande fåglar är alltså det skydd mot störningar som fåglar behöver under häcknings- och uppfödningstiden och i andra områden än särskilt avsatta skyddsområden (Natura 2000). Viktigt här är att det är *samtliga fågelarter* som förekommer naturligt inom medlemsstaternas europeiska territorium på vilket fördraget tillämpas som ska omfattas.

Population på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov

Alla fågelarter (som omfattas av artikel 1) ska bevaras eller återupprättas på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov. Frågan är vad en sådan nivå innebär.

EU:s medlemsländer ska vart sjätte år redovisa en bedömning av status för alla naturligt förekommande fågelarter, i linje med artikel 12 i fågeldirektivet. Handledningen för hur rapporteringen ska gå till kan ge en uppfattning om vilka aspekter som ska bedömas. När

⁸¹ Mål C-441/17 av den 17 april 2018, *kommissionen mot Polen* (Białowieżaskogen), punkten 251.

⁸² *Ibid.*, punkten 252 där Domstolen hänvisar till mål C-M507/04 *kommissionen/Österrike*, punkterna 103, C-192/11 *kommissionen/Polen* (ej publicerad), punkt 25 samt mål 252/85 *kommissionen/Frankrike*, punkten 9.

det gäller fågelarternas status är det framför allt trender avseende populationernas storlek och utbredningsområden som bedöms. Det görs dels en långsiktig bedömning för åren från 1980 och framåt (mot bakgrund av fågeldirektivets tillkomst 1979), dels en kortsiktig bedömning som avser de senaste 12 åren. Någon specifik statusbedömning för de olika medlemsländerna görs inte. Däremot görs en samlad bedömning för hela EU. Detta väcker frågan om den geografiska nivå som bedömningar om bevarandestatus för fåglar ska relatera till. Enligt artikel 16 livsmiljödirektivet ska överväganden vad gäller undantag relateras till *bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde*.

Indelningen i biogeografiska regioner tillämpas inte för fågeldirektivet. Det görs heller inga statusbedömningar relaterade till biografiska regioner i anslutning till rapporteringen enligt artikel 12. Att statusbedömningar relateras till EU i sin helhet, med hänvisning till utfallet i rapporteringen enligt artikel 12, innebär att bedömningarna relateras till ett geografiskt område som är betydligt större än de biogeografiska regioner som gäller för livsmiljödirektivet.

Ur det perspektivet och för fågelarter torde den nationella nivån vara den mest relevanta. Det är på denna nivå som det finns data av bäst kvalitet för att analysera förändringar och status. Utifrån detta kan sedan en bedömning göras för biogeografiska regioner och på EU-nivå. I en sådan bedömning ska även lokala förekomster och regional status för arten beaktas i förhållande till den nationella nivån. Arten ska kunna finnas kvar inom hela sitt naturliga utbredningsområde.

Bedömning av om arten är på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov

Till grund för såväl rapporteringen enligt artikel 12 som för den svenska rödlistan ligger i stora drag samma underlag från bland annat Svensk Fågeltaxering. Båda bedömningarna beaktar i huvudsak likartade typer av kriterier vad avser trender i populationers storlek och utbredning. Till skillnad från bedömningarna av status i rapporteringen enligt artikel 12 fågeldirektivet ska emellertid rödlistan mer specifikt bedöma riskerna för utdöende inom det nationella territoriet för de olika arterna – eftersom det är den nationella, svenska, rödlistan det handlar om här.

Rödlistan utgör alltså inte i sig något slags prioriteringslista. Där-
emot kan den utgöra ett beslutsunderlag när prioriteringar ska göras
och bidra med kunskap när uppsatta miljömål utvärderas.

Genom att hantera hotade (rödlistade i någon av kategorierna
sårbar, starkt hotad och akut hotad) fågelarter som arter med en popu-
lationsnivå under den som ska bibehållas (eller återupprättas) skulle
man därför kunna erhålla både transparens och tydlighet i bedöm-
ningarna. För en fågelart som är hotad, enligt rödlistan, kan med-
lemsstaten inte anses ha uppfyllt åtaganden som följer av artikel 2
fågeldirektivet om att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att
bibehålla populationen av den berörda arten *på en nivå som svarar
särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov*, eller för att
återupprätta populationen på denna nivå.

Frågan är om och när arter som för närvarande inte är rödlistade
kan anses ha populationer som ligger under den populationsnivå som
ska bibehållas (eller återupprättas). För att kunna bedöma dels vilken
populationsnivå som ska bibehållas (eller återupprättas) för arten
ifråga, dels huruvida detta görs eller inte, behöver hänsyn tas såväl
till variationer i arters numerär och utbredning som ett ständigt för-
änderligt kunskapsläge. Här tydliggörs en av rödlistans svagheter;
den utgår bland annat från populationers minskningstakt samt speglar
sannolikheten för att arten ska dö ut. Följden är att populations-
minskningar som sker långsamt inte alltid uppfyller kriterierna för
rödlistning. Sånglärkan är ett tydligt exempel. Arten har minskat i
antal individer med ungefär 75 procent under 40 år⁸³. Minskning-
takten har emellertid avtagit, och kanske till och med vänt till en svag
ökning. Därmed plockades arten år 2020 bort från den svenska röd-
listan. Med tanke på att sånglärkans populationsnivå 2020 är en fjärde-
del av den population som fanns på 1970-talet, ligger det nära till
hands att påstå att den uppfyller vad som fågeldirektivet åsyftar med
ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov. För att Sverige ska upp-
fylla fågeldirektivets krav måste antagligen sånglärkans population
snarare återupprättas än bibehållas på nuvarande nivå. Detta gäller
alltså även om populationen faktiskt skulle vara på väg att stabilisera
sig på nuvarande låga nivå. Härvid måste emellertid också beaktas att
en stabilisering på en lägre nivå mycket väl kan vara tillfyllest om det
för arten ifråga har funnits mycket stora populationer. En stabiliser-

⁸³ Svensk Fågeltaxering, webbplats: Alla trender för en art, www.fageltaxering.lu.se/resultat/trender/allatrendertillsammans#Trippel8 (2021-03-11).

ing på lägre nivå skulle i så fall kunna innebära att artens överlevnad på lång sikt är säkerställd. En bedömning måste alltid göras i det enskilda fallet.

Det finns en kategori arter som av olika skäl är *särskilt skyddsvärda*, även om de inte är rödlistade. Sådana arter bör kunna identifieras i regionala bedömningar. Generellt bör även arter med små populationer placeras i denna kategori, så att de kan få vederbörligt skydd på de platser där de förekommer. Vid sidan av snabb minskningstakt är små populationer eller små utbredningsområden de viktigaste kriterierna för rödlistning.

Oavsett vilken ansats man bestämmer sig för kommer några arter att vara svårplacerade. Det handlar om arter vars populationsnivåer för närvarande inte befinner sig under den nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov – men som kanske skulle göra det om det inte vore för olika typer av insatser. Om sådana arter därtill finns upptagna i fågeldirektivets bilaga 1 (vilket är fallet för till exempel tjäder, orre och storlom) ska medlemsstaterna, även utanför de skyddsområden som ska avsättas enligt direktivet, sträva efter att undvika förorening och försämring av livsmiljöer.⁸⁴ Det är därför viktigt att utgå från arterna och hur en tänkt åtgärd kan påverka just den arten.

Här menar vi att livsmiljöunderlagen kan utgöra ett bra underlag att utgå från. Det gäller först och främst den som ska vidta en åtgärd och som behöver ta reda på i vilken mån åtgärden stör arten ifråga och på vilket sätt störningen kan undvikas. Även en beslutande myndighet bör kunna finna stöd i programmet när den i beslutet också måste beakta kumulativa effekter och i vilken utsträckning försiktighetsmått kan göra åtgärden tillåtlig. I den mån livsmiljöunderlagen inte är fullständiga vilar ansvaret på verksamhetsutövaren att undersöka förekomsten av arter samt utreda hur den egna verksamheten eller åtgärden kommer att påverka arterna.

Slutsatsen blir att det är svårt att säkert uttala sig om huruvida en art faktiskt är på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov. Det viktiga är emellertid att avgöra när den inte är det, vilket innebär att åtgärder för att återupprätta arten på en sådan nivå behöver vidtas. I annat fall ska arten i vart fall bibehållas på nivån. Det är när man avgör vilka åtgärder som är nödvän-

⁸⁴ Sista meningen i artikel 4(4) fågeldirektivet.

diga för att göra detta som ekonomiska krav och rekreationsbehov får beaktas.

Störningarna och kvalifikationströskeln

Vissa störningar måste accepteras. Det som är tillåten jakt kan till exempel inte anses vara en störning enligt fridlysningsreglerna.

Modificeringar av förbudet följer också i samband med verksamheter, åtgärder eller projekt som inte syftar till att störa men som accepterar att så sker. Här behöver en avvägning göras mellan orsaken till störningen å ena sidan och vilken art det är fråga om och dennas känslighet å andra. Det måste anses omfattas av kunskapskravet att bedöma huruvida en planerad verksamhet eller åtgärd kan komma att innebära en otillåten störning. Enligt fågeldirektivets artikel 5 d är störningarna inte förbjudna om de saknar betydelse för att uppnå syftet med direktivet. Syftet med direktivet är att bibehålla populationen av samtliga naturligt förekommande fågelarter på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, eller återupprätta populationen av dessa arter till denna nivå.

En störning är förbjuden i den mån den inte saknar betydelse. Konstruktionen med dubbla negationer ("saknar" respektive "inte") är inte optimal. Emellertid skulle innebörden förändras om man vände det till att en störning är förbjuden om den "har betydelse". Det fordras mer av en störning för den ska ha betydelse än för att den inte ska sakna betydelse. Därför behöver konstruktionen se ut så.

För att kunna avgöra om en störning *saknar betydelse* för att uppnå syftet med direktivet måste utgångspunkten vara vilken påverkan som blir följderna av störningen. Vilka arter berörs? Är de fridlysta, hotade eller regionalt prioriterade? Hur känsliga är de för störning? Vad störs de av? Är platsen där åtgärden, verksamheten eller projektet ska äga rum en viktig livsmiljö för en art så att störningen påverkar populationen?

Innan själva störningen prövas behöver det därför fastställas i vilken grad aktuell population av aktuell art behöver skyddas för att kunna uppnå syftet med direktivet (med avseende på just den arten – fågeldirektivet innebär ett generellt skydd för alla arter i Europa).

Härefter måste störningens inverkan på arten bedömas. En störning kan i sin allvarligaste form utgöra en habitatförstörelse som inne-

bär att en arts populationsnivå inte kan bibehållas eller återupprättas på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov. Det kan därmed vara svårt att dra gränsen mellan vad som är en *störning* av fåglar som individer och vad som innebär att fåglars *livsmiljöer* förstörs eller försämras. Att förstöra eller försämra en livsmiljö innebär ju i de flesta fall samtidigt en form av störning.⁸⁵

Om störningen härrör från att mark används för jordbruk eller skogsbruk eller för andra verksamheter, till exempel olika former av miljöfarliga verksamheter, vattenverksamhet, vägar, järnvägar, ledningsgator eller för byggande av byggnad eller anläggning måste först *störningens betydelse för arten värderas*. Om det finns möjlighet att vidta försiktighetsmått som innebär att störningen inte blir kvalificerad ska sådana vidtas.

Kvalifikationströskeln, att störningen inte saknar betydelse för populationens förmåga att återhämta sig till samma nivå som innan störningen ägde rum, gäller för alla arter.

En störning ska *inte anses sakna betydelse* om

- störningen, ensam eller tillsammans med andra störningar, påverkar hotade eller regionalt prioriterade fågelarter omedelbart vid häckningen eller uppfödningen eller
- störningen, ensam eller tillsammans med andra störningar, innebär att viktiga livsmiljöer för hotade eller regionalt prioriterade fågelarter försvinner
- störningen, ensam eller tillsammans med andra störningar, innebär att kontinuerlig ekologisk funktion inte kan upprätthållas för arten i närområdet

⁸⁵ Jämför EU-domstolens slutsatser i Mål C-441/17 av den 17 april 2018, *kommissionen mot Polen* (Białowieżaskogen) p. 259. Domstolen fann att genomförandet av ett beslut om avverkning av träd som koloniserats av granbarkborren och om avlägsnande av träd som utgör en fara för den allmänna säkerheten och som utgör en brandrisk, i alla åldersklasser i skogsbestånden i skogsdistrikten Białowieża, Browsk och Hajnówka., ofrånkomligen skulle leda till att häcknings- och rastplatserna för dessa fågelarter skadades eller förstördes och att det heller inte sågs till förbudet mot att *avsiktligt förstöra eller skada deras bon och ägg eller bortföra deras bon* eller att *avsiktligt störa dem, särskilt under deras häcknings- och uppfödningsperiod*, verkligen efterlevs [våra kursiveringar].

- påverkan på den lokala populationen eller på den kontinuerliga ekologiska funktionen i området innebär att populationen på nationell nivå påverkas negativt, till exempel genom att utbredningsområdet förändras.

De första två punkterna riktar in sig på hotade eller regionalt prioriterade fågelarter. De två sista punkterna riktar in sig på alla arter. Genom de två sista punkterna bör även det extra skydd för bilaga 1-arternas livsmiljöer som föreskrivs i fågeldirektivets artikel 4.4 sista meningen, och enligt vilken medlemsländerna ska sträva efter att undvika förorening och försämring av dessa fåglars livsmiljöer, gälla också utanför skyddade områden. I sammanhanget kan det noteras att för vissa arter är deras begränsade övervintringsområden minst lika viktiga, till exempel Hoburgs bank och Midsjöbankarna för alfågel.

Bedömningen måste utgå från den lokala populationen. Om störningen saknar betydelse för den lokala populationen behöver bedömningen inte göras för någon annan nivå. Vad som är en lokal population måste avgöras art för art utifrån artens förutsättningar och de naturgeografiska förutsättningarna i området. På samma sätt måste vad som är ett närområde bedömas i relation till arten.

Att bedömningen ska utgå från den lokala populationen ger en tydlig vägledning om att en störning inte får vara så allvarlig att den kontinuerliga ekologiska funktionen sätts ur spel inom ett geografiskt avgränsat område. Om störningen kan anses vara acceptabel i relation till artens lokala och regionala status behövs ingen bedömning på den nationella nivån göras.

Om en arts nationella utbredningsområde minskas, genom att en lokal population försvinner, ska detta bedömas som en negativ påverkan på populationen, även om antalet individer som berörs är få i förhållande till den samlade nationella populationen.

Stöd i livsmiljöunderlagen

Oundvikligen går resonemanget mot att det enklaste och mest effektiva sättet att uppnå ett effektivt och förutsebart artskydd, särskilt vad gäller verksamheter eller åtgärder som är störande för fåglar, är att på ett generellt plan dra slutsatser om hur exempelvis olika verksamheter kan bedrivas i områden som med stor sannolikhet hyser eller

kan hysa vissa arter, i stället för att i varje enskilt fall och på varje enskild plats kräva grundliga kunskapsunderlag och bedömningar av arters förekomst och populationsnivå.

Vårt förslag om livsmiljöunderlag syftar till att åstadkomma ett underlag för att göra sådana bedömningar. Vilka arter som man vet finns eller antar kan finnas eller borde kunna finnas i landskapet ska framgå av livsmiljöunderlagen. Av livsmiljöunderlagen ska också framgå vilka typer av verksamheter som på olika sätt utgör störningar och vilka försiktighetsmått som skulle kunna vidtas för att minimera eller helt undanröja störningen. Hur mycket som framgår kommer givetvis att variera med hur mycket information som finns för området.

För areella näringar med oförändrade brukningsmetoder men där återkommande brukningsåtgärder förekommer (till exempel skörd, slåtter, föryngringsavverkning eller gallring), skulle effekterna på fåglar till exempel kunna grupperas följande sätt:

- *Triviala arter* (till exempel talgoxar): Generell miljöhänsyn är tillräcklig för att tillgodose behoven för att inte störa arterna på ett sätt som är av väsentlig betydelse för bibehållande eller återupprättande av en gynnsam bevarandestatus för populationen inom artens naturliga utbredningsområde.
- *Arter som är starkt knutna till en specifik miljö* (till exempel sånglärka, tjäder, tretåig hackspett och storspov). En artvis bedömning måste göras för aktuellt område. Störningar kan accepteras om det handlar om en stark population och det bedöms finnas förutsättningar för arten att nyttja områdets ekologiska funktioner trots störningen, till exempel genom att det finns närliggande områden med motsvarande kvaliteter som inte redan nyttjas. Detta förutsätter kunskap även om omgivande områden samt en möjlighet att garantera att en tillräckligt stor del av dessa bevaras. Det förutsätter i sin tur att kvaliteterna finns. Garantier för att kvaliteterna finns kvar kan finnas genom att denna tillräckligt stora del omfattas av någon form av formellt skydd, till exempel ett naturvårdsavtal som löper på tillräckligt lång tid. Här ska emellertid noteras att det sannolikt också är möjligt att bedriva verksamhet, under förutsättning att den anpassas så att exempelvis viktiga delområden eller speciella trädarter undantas från påverkan. Om det inte finns närliggande områden med kvaliteter, eller om det finns,

men skydd som garanterar den fortsatta ekologiska funktionen för de aktuella biotoperna saknas, måste formella krav på försiktighetsmått med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken ställas i den aktuella verksamheten.

- *Särskilt hänsynskrävande arter* (till exempel vittryggig hackspett, sydlig kärrsnäppa, örnar och berggöv). Här måste individ- och plats-specifika kartläggningar och bedömningar göras eftersom även störningar av artindivider kan ha betydelse för direktivets målpåfyllelse.

Nödvändiga åtgärder med beaktande av ekonomiska krav

Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att bibehålla eller återupprätta populationsnivåerna för fåglar. Vårt förslag på bestämmelser som ska genomföra artikel 5 i fågeldirektivet är, i den här delen, begränsade till fridlysningsbestämmelsen (och motsvarande straffstadgande i 29 kap. miljöbalken). Det är emellertid viktigt att framhålla att en sådan fridlysningsbestämmelse endast kan utgöra en del av den implementering som fordras.

De åtgärder som fordras enligt fågeldirektivets artikel 2 är inte heller begränsade till vad som anges i artikel 5. Enligt artikel 3 ska medlemsstaterna, med beaktande av ekonomiska krav och rekreationsbehov, mot bakgrund av kravet i artikel 2, vidta de åtgärder som är nödvändiga för att skydda, bevara och återställa tillräckligt varierande och stora livsmiljöer för samtliga de fågelarter som avses i artikel 1. Det ska *i första hand* (det behöver alltså inte begränsa sig till dessa åtgärder) handla om att avsätta skyddade områden, att i enlighet med livsmiljöernas ekologiska funktion vidta underhålls- och skötselåtgärder *inom och utanför* de skyddade områdena samt om att återställa förstörda biotoper och om att skapa nya biotoper.

Artikel 3 omfattar alltså, precis som artikel 2, alla naturligt förekommande arter (enligt artikel 1). Livsmiljöerna anses alltså viktiga för alla fåglar, inte endast fåglar i bilaga 1. Det sagda leder till att alla arter ska skyddas (om än inte på exakt samma sätt), liksom deras livsmiljöer, även om det handlar om vanliga arter. Sker en försämring av tidigare funktionella livsmiljöer, till exempel genom att störande aktiviteter äger rum där eller genom kumulativa effekter från olika former av påverkan, kan arten snabbt tappa i individantal eller utbredning

av populationen. Olika arter är dock olika känsliga för störningar och har därtill olika möjlighet att vid störning obehindrat flytta till ett närbeläget område som har bibehållen ekologisk funktion.

Vilka åtgärder som är nödvändiga ska dock beaktas i ljuset av ekonomiska krav och rekreationsbehov. Exakt vad det innebär är inte på något sätt solklart, men det får förmodas att det handlar om att någon form av rimlighetsavvägning får äga rum, *liknande* den som ska äga rum enligt 2 kap. 7 § miljöbalken (vi påstår alltså *inte* att en avvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken ska göras här).

Utrymmet, att medge en avvägning när det gäller störning av fåglar, kommer sig av att störningen måste vara av viss karaktär (inte sakna betydelse för att nå fågeldirektivets syfte) för att anses vara en störning i kombination med direktivets skrivning att alla nödvändiga åtgärder som behövs ska vidtas för att nå det syftet, dock med beaktande av ekonomiska krav. Det sagda innebär att avvägningen i det här fallet *inte* innebär tillskapandet av en ny dispensregel utan avvägningen ska göras som *ett led i att avgöra huruvida störningen alltjämt är att anse som förbjuden, efter det att försiktighetsmått har vidtagits*.

En avvägning måste göras i det enskilda fallet. Det innebär i sin tur att det är förhållandena i det enskilda fallet som avgör vilka krav som kan ställas. Vad som bedöms vara orimligt stora kostnader för skyddet i ett fall kan betraktas som skäliga krav i ett annat, beroende på hur behoven av det aktuella försiktighetsmåttet värderas i de olika fallen. Såväl påverkans karaktär som omfattning av har betydelse, liksom graden av känslighet hos den påverkade arten. En avvägning måste dessutom alltid göras med hänsyn till vad som får anses vara vedertaget godtagbart beteende. Om det skulle fordras orimliga försiktighetsmått för att undvika en oacceptabel skada kan det innebära att verksamheten eller åtgärden inte kan tillåtas.⁸⁶ Avvägningen, som alltså endast kan göras beträffande förbudet att störa fåglar, är därmed mycket lik den som görs enligt 2 kap. 7 § miljöbalken.

⁸⁶ Jämför Kruse, (JUNO, Karnov), kommentaren till 2 kap. 7 § miljöbalken, not 53.

12.7 Implementering av livsmiljödirektivets artikel 12 a–c

12.7.1 Förslag: Förbud att avsiktligt fånga eller döda exemplar av vilda djur, fridlysta enligt livsmiljödirektivets bilaga IV a

Utredningens förslag: Med de undantag som följer av jakt- och fiskelagstiftningen är det förbjudet att avsiktligt, eller genom att acceptera en sådan konsekvens av sitt handlande, inom deras naturliga utbredningsområde, avsiktligt fånga eller döda exemplar av arter som listas i livsmiljödirektivets bilaga IV a.

12.7.2 Förslag: Förbud att avsiktligt störa exemplar av vilda djur, fridlysta enligt livsmiljödirektivets bilaga IV a

Utredningens förslag: Med de undantag som följer av jakt- och fiskelagstiftningen är det förbjudet att avsiktligt, eller genom att acceptera en sådan konsekvens av sitt handlande, störa vilda djur som omfattas av livsmiljödirektivets bilaga IV a i deras naturliga utbredningsområde, särskilt under deras parnings-, uppfödning-, övervintrings- och flyttperioder.

12.7.3 Förslag: Förbud att avsiktligt samla in eller förstöra ägg eller rom

Utredningens förslag: Det är förbjudet att från i livsmiljödirektivets bilaga IV a angivna arter avsiktligt, eller genom att acceptera en sådan konsekvens av sitt handlande, förstöra eller samla in exemplar av ägg eller rom i djurens naturliga utbredningsområde.

12.7.4 Förslag: Förbud att försämra eller förstöra fortplantningsområden eller viloplatser för djurarter som omfattas av livsmiljödirektivets bilaga IV a

Utredningens förslag: Det är förbjudet att försämra eller förstöra fortplantningsområden eller viloplatser för djurarter som omfattas av livsmiljödirektivets bilaga IV a.

12.7.5 Om avsiktlighetsbegreppet i artikel 12 a–c i livsmiljödirektivet

Enligt livsmiljödirektivets artikel 12.1 a är det förbjudet att avsiktligt fånga eller döda exemplar av arter som förtecknats i livsmiljödirektivets bilaga IV a. Förbudet gäller i arternas naturliga utbredningsområde och oavsett hur detta görs. Avsiktlighetsrekvisitet är detsamma som gäller för fåglar. Förbudet gäller exemplar, det vill säga artindivider. Förbudet förutsätter inte att artens bevarandestatus påverkas och gynnsam bevarandestatus utesluter inte förbud. Artikel 12.1 b förbjuder avsiktligt störande av dessa arter, särskilt under deras parnings-, uppfödning-, övervintrings- och flyttningsperioder. Hänvisning till direktivets syfte saknas (jämför fågeldirektivets artikel 5 d. Enligt artikel 12.1 c är det förbjudet att avsiktlig förstöra eller att samla in ägg i naturen.

EU-domstolen konstaterar i *Skydda skogen* att ett krav på att det ska finnas en risk för att den berörda artens bevarandestatus påverkas negativt för att förbuden i artikel 12.1 a–c i livsmiljödirektivet ska vara tillämpliga, skulle kunna leda till ett kringgående av den prövning som är föreskriven i artikel 16 i direktivet. Det skulle i sin tur medföra att de dispenser och stränga villkor som är kopplade till den artikeln berövades sin ändamålsenliga verkan. En sådan tolkning kan, enligt Domstolen, inte anses vara förenlig med försiktighetsprincipen och principen om förebyggande åtgärder och med det förstärkta skyddet för djurarter och ägg enligt artikel 12.1 a–c i livsmiljödirektivet. Enligt EU-domstolen utgör således både lydelsen och bestämmelsens sammanhang hinder för att kräva att det ska finnas en risk för att den berörda djurartens bevarandestatus påverkas negativt för att förbuden ska vara tillämpliga på en åtgärd såsom skogsbruk eller

markexploatering. Denna tolkning bekräftas, enligt Domstolen, även av de mål som eftersträvas med livsmiljödirektivet.⁸⁷

I *Skydda skogen* lägger EU-domstolen stor vikt vid det sammanhang som förbuden i artikel 12 förekommer i och vid hur förbuden står i förhållande till undantagen. EU-domstolen konstaterar också att prövningen av vilken påverkan som avverkningen har på en arts bevarandestatus är relevant vid tillämpningen av de undantag som får göras med stöd av artikel 16 i livsmiljödirektivet.

Vid en prövning för undantag, alltså en dispensprövning, ska det även provas om åtgärden är nödvändig och om det finns alternativa åtgärder som gör det möjligt att uppnå det syfte som åberopats till stöd för undantaget. Att förutsätta att det ska finnas en risk för att bevarandestatusen påverkas negativt för att omfattas av förbudet skulle därmed kunna leda till ett kringgående av dispensprövningen vilket i sin tur, enligt EU-domstolen, skulle medföra att artikel 16 berövas sin ändamålsenliga verkan.⁸⁸

Avsiktlighetsrekvisitet är alltså uppfyllt när det är visat att den handlande har velat göra det som är förbjudet eller åtminstone godtagit den förbjudna handlingen som en konsekvens. Arternas bevarandestatus eller risk för påverkan på denna inverkar inte på förbudsområdet i något av fallen utan har enbart betydelse i samband med prövning av undantag i artikel 16. Det är alltså inte möjligt att undanta åtgärder eller verksamheter som innebär ett accepterat dödande från förbudsområdet på den grunden att arten har gynnsam bevarandestatus eller att artens bevarandestatus inte kommer att påverkas.

12.7.6 Betydelsen av systematisk övervakning av oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande

Riskbedömningen ska, enligt kommissionens utkast till vägledning, huvudsakligen baseras på de uppgifter som samlats in om oavsiktliga fångster och oavsiktligt dödande samt på bästa tillgängliga vetenskapliga kunskap och teknik. Med utgångspunkt i denna riskbedömning ska sedan försiktighetsåtgärder utformas som möjliggör att orsaksambandet mellan aktuell åtgärd och förlust av artindivider (genom fångande eller dödande eller genom att förstöra eller samla in ägg)

⁸⁷ De förenade målen C-473 och 474/19 *Skydda skogen*, p. 60–62.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 58–60.

minskas till ett minimum. Genom försiktighetsåtgärderna ska det också säkerställas att berörd arts bevarandestatus inte påverkas negativt.⁸⁹

Enligt kommissionen bör dödande av enstaka exemplar av strikt skyddade arter som inträffar trots omfattande skyddsåtgärder betraktas som tillfälliga och icke-avsiktliga, så länge det är oundvikligt och inte har någon bevarandeeffekt på den skyddade arten. Under sådana förhållanden bör, enligt kommissionen, beviljade tillstånd inte ses som brott mot artikel 12 eller kräva undantag enligt artikel 16 i livsmiljödirektivet.⁹⁰ Systematisk övervakning av oavsiktligt dödande är emellertid, enligt kommissionen, ett ofrånkomligt villkor för ett sådant betraktelsesätt – annars är det omöjligt att utvärdera huruvida skyddsåtgärderna faktiskt har effekt eller om de behöver stärkas.⁹¹

12.7.7 Nödvändiga konkreta och förebyggande åtgärder

Av domskälen i EU-domstolens dom i *Caretta caretta* följer att bristen på *nödvändiga konkreta åtgärder* för att förhindra aktiviteter i strid med förbuden i artikel 12 var av betydelse för målets utgång (Greklands bristande implementering).⁹² I *Skydda skogen* erinrar EU-domstolen om *Caretta caretta* och att EU-domstolen som avsiktlig störning har kvalificerat sådant handlande som att köra moped på en strand på vilken den skyddade havssköldpaddan har byggt bon, trots varningar om förekomsten av sådana bon, eller att låta trampbåtar och småbåtar förekomma inom sådana stränders havsområde. En medlemsstat underlåter således att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 12.1 b i livsmiljödirektivet om den inte har vidtagit alla nödvändiga konkreta åtgärder för att förhindra att den berörda djurarten avsiktligt störs under parningsperioden.⁹³

Direktivets förbud riktar sig alltså till medlemsstaterna och fordrar att medlemsstaterna dels ska inrätta *rättsliga förbud*, dels ska vidta *nödvändiga konkreta åtgärder* för att *förhindra aktiviteter i strid med förbuden*. Det tydliggörs också av kommissionens vägledning från

⁸⁹ Jfr kommissionens utkast till vägledning (2019) *Guidance document on the strict protection of species of Community interest under the Habitats Directive Draft version November 2019*, s. 24.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ *Ibid.*

⁹² Mål C-103/00 *Caretta caretta*, p. 39.

⁹³ De förenade målen C-473/19 och C-474/19, *Skydda skogen*, p. 52 där domstolen för ett liknande resonemang hänvisar till C-221/04 *kommissionen/Spanien*, punkt 70 och där angiven rättspraxis.

2007, som framhåller att en effektiv tillämpning av artikel 12 innebär att, såväl en rättslig ram för sammanhängande och samordnade åtgärder upprättas, som att man faktiskt tillämpar och upprätthåller bestämmelserna.⁹⁴ Det innebär i sin tur, enligt kommissionen, att det kan fordras förebyggande åtgärder som bygger på att *medlemsstaten förutser de hot och risker som en art kan möta*. När det gäller pågående aktiviteter menar kommissionen att olika former av planeringsinstrument, förhandsgodkännande, uppförandekoder och konkret information eller vägledning är tänkbara åtgärdsalternativ. Åtgärderna ska också, enligt kommissionen, bidra till att definiera lämpliga nivåer av övervakning samt hur dessa ska finansieras. Det rättsliga ramverket ska dessutom, enligt kommissionen, vara i linje med livsmiljödirektivets artikel 2.3, genom att ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella aspekter.⁹⁵

I *Skydda skogen* påpekar EU-domstolen att det således ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida skogsbruksåtgärder, såsom de som är aktuella i de nationella målen, grundar sig på en förebyggande strategi som tar i beaktande behovet att bevara de berörda arterna och huruvida åtgärderna planerats och kommer att utföras på ett sätt som inte åsidosätter förbuden i artikel 12.1 a–c i livsmiljödirektivet, med hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag i enlighet med vad som framgår av artikel 2.3 i samma direktiv.⁹⁶

Enligt kommissionens utkast till ny vägledning (2019) framhålls god information och vägledning från behöriga myndigheter som ett lämpligt sätt att implementera bestämmelsen i artikel 12.1a).⁹⁷ Kommissionen exemplifierar med att myndigheterna kan utveckla tekniska specifikationer, till exempel *när*, med avseende på tid på året, vissa aktiviteter kan göras samt att myndigheterna kan ge rekommendationer om *hur* vissa aktiviteter bör göras för att i möjligaste mån minska risken för att döda eller fånga de skyddade djuren.⁹⁸ EU-domstolen erinrar om att det, för att medlemsstaterna ska följa artikel 12.1 a–c, inte enbart krävs att de inför ett heltäckande regelverk, utan även att de vidtar konkreta och specifika skyddsåtgärder. Ett strikt skyddssystem förutsätter på motsvarande sätt att förebyggande

⁹⁴ Kommissionens vägledning (2007), s. 26 som hänvisar till *Caretta caretta*.

⁹⁵ *Ibid.*, s. 33.

⁹⁶ De förenade målen C-473/19 och C-474/19, *Skydda skogen*, punkten 77.

⁹⁷ Kommissionens utkast till vägledning (2019) a.a., s. 21.

⁹⁸ *Ibid.* s. 22.

åtgärder som är sammanhängande och samordnade vidtas. Ett strikt skyddssystem ska således göra det möjligt att på ett effektivt sätt förhindra att skyddade arter skadas på de sätt som anges i denna bestämmelse.⁹⁹ Enligt Domstolen krävs det nämligen, för att målen med livsmiljödirektivet ska förverkligas, att behöriga myndigheter har möjlighet att förebygga verksamhet som skulle kunna vara skadlig för de arter som skyddas i livsmiljödirektivet. Det är härvidlag oviktigt huruvida den aktuella åtgärden har till syfte att döda eller störa dessa arter.

Enligt EU-domstolen måste det i det enskilda fallet prövas huruvida det sätt som en skogsavverkning ska utföras på utgör sådant förebyggande och hållbart skogsbruk som är förenligt med bevarandekraven i livsmiljödirektivet.¹⁰⁰ Det ska härvid prövas huruvida skogsbruksåtgärderna grundar sig på en förebyggande strategi som tar i beaktande behovet att bevara de berörda arterna och huruvida åtgärderna planerats och kommer att utföras på ett sätt som inte åsidosätter förbuden i artikel 12.1 a–c i livsmiljödirektivet, med hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag i enlighet med vad som framgår av artikel 2.3 i samma direktiv.¹⁰¹

12.7.8 Försämra eller förstöra fortplantningsområden eller viloplats

Enligt livsmiljödirektivets artikel 12.1 d är det, enligt den svenska språkversionen, förbjudet att skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser för arter som omfattas av livsmiljödirektivets bilaga IV a. Direktivets bestämmelse saknar avsiktlighetsrekvisit.

Artikel 12.1 d i livsmiljödirektivet avser alltså ett strikt skydd som föreskriver ett förbud mot att *skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser*.¹⁰² EU-domstolen poängterar i *Skydda skogen* att ett strikt skyddssystem ska användas som måttstock. Den poängterar vidare att, i motsats till vad som gäller för de handlingar som avses i artikel 12.1 a–c i livsmiljödirektivet, har unionslagstiftaren valt att inte inskränka förbudet i artikel 12.1 d i direktivet till avsiktliga hand-

⁹⁹ De förenade målen C-473/19 och C-474/19, *Skydda skogen*, punkten 75 där Domstolen för ett liknande resonemang hänvisar till mål C-88/18 *Alianța pentru combaterea abuzurilor*, punkt 23 och där angiven rättspraxis.

¹⁰⁰ De förenade målen C-473/19 och C-474/19, *Skydda skogen*, punkten 70.

¹⁰¹ *Ibid.*, punkten 77.

¹⁰² *Ibid.*, punkten 81.

lingar utan unionslagstiftaren har, enligt domstolen, visat sin vilja att ge parningsplatser och rastplatser ett förstärkt skydd mot handlingar som *förstör eller försämrar* dem.¹⁰³ EU-domstolen hänvisar här till tidigare avgöranden och att det strikta skydd som föreskrivs i artikel 12.1 d i livsmiljödirektivet är tillämpligt *oberoende av det antal exemplar av den berörda arten som förekommer inom det berörda området*.¹⁰⁴ Genomförandet av det skyddssystem som föreskrivs i artikel 12.1 d i direktivet är inte beroende av antalet exemplar av den berörda arten och EU-domstolen delar därför generaladvokatens bedömning att genomförandet av detta skyddssystem inte heller kan vara underkastat kravet att artens bevarandestatus ska riskera att försämrans.¹⁰⁵ Generaladvokaten konstaterade i sammanhanget att det, enligt bestämmelsens ordalydelse inte är avgörande huruvida påverkan rör en populations bevarandestatus samt att det, för att det förbud som föreskrivs i artikel 12 d ska aktualiseras, således inte krävs att bevarandestatusen hos bestånden av den berörda arten riskerar att försämrans på grund av handlingen i fråga. Inte heller påverkas förbudet av att den berörda artens bevarandestatus är gynnsam.¹⁰⁶

Begreppet *skada* ersätts med *försämra*

Naturvårdsverket har i en framställan till miljödepartementet framhållit behovet av att ändra lydelsen i nuvarande 4 § p. 4 artskyddsförordningen så att det i stället för *skada* ska ordet *försämra* användas. Som skäl har det anförts att det är svårt för myndigheter och enskilda att förstå att även gradvisa försämringar ingår i ordet *skada* och att lagstiftningen därför inte blir förutsägbar och rättvisande. Om gradvisa försämringar inte vägs in i tolkningen av ordet *skada* kan det få en negativ effekt för de arter som är fridlysta enligt 4 §.¹⁰⁷

Enligt den svenska språkversionen av livsmiljödirektivet ska medlemsstaterna, enligt artikel 12. 1 d, införa förbud mot att *skada eller förstöra* parningsplatser eller rastplatser. I relation till den svenska

¹⁰³ *Ibid.*, punkten 82 där Domstolen hänvisar till mål C-477/19 *Magistrat der Stadt Wien* (Europeisk hamster), punkt 27 och där angiven rättspraxis.

¹⁰⁴ De förenade målen C-473/19 och C-474/19, *Skydda skogen*, punkten 83 där Domstolen hänvisar till mål C-441/17 *kommissionen/Polen* (Białowieżaskogen), punkten 237.

¹⁰⁵ De förenade målen C-473/19 och C-474/19, *Skydda skogen*, punkten 84.

¹⁰⁶ Förslag till avgörande i de förenade målen C-473/19 och C-474/19, *Skydda skogen*, punkterna 53 och 55.

¹⁰⁷ Naturvårdsverket (2010), *Förslag om ändringar i artskyddsförordningen* (2007:845) Dnr 104-1326-10 Nv.

språkversionen av direktivet stämmer således ordvalen i artskydds-förordningen. Enligt EU-domstolen är alla språkversioner av ett direktiv lika autentiska vid lingvistisk tolkning. Det innebär, enligt domstolen, att om det finns viktiga nyansskillnader mellan de olika språkversionerna äger samtliga fortfarande giltighet men den texttroga tolkningen måste kompletteras med andra tolkningsmetoder.¹⁰⁸ Inledningsvis är det därför lämpligt att se till hur bestämmelsen utformats i andra språkversioner. I engelsk, finsk, fransk, tysk respektive dansk språkversion förbjuder artikeln 12.1 d i direktivet följande.

Deterioration or destruction
 heikentäminen ja hävittäminen¹⁰⁹
 la détérioration ou la destruction
 Beschädigung oder Vernichtung
 beskadigelse eller ødelæggelse

Medan de franska och finska språkversionerna ansluter till den engelska, ansluter alltså den danska och tyska till den svenska. Kommissionen har emellertid utvecklat betydelsen av *deterioration* i sin vägledning från 2007. Av vägledningen framgår att begreppet *deterioration* kan definieras som fysisk försämring som påverkar en parningsplats eller en viloplats. Till skillnad från *destruction* kan en sådan försämring också äga rum långsamt så att platsens funktionalitet gradvis minskar. Kommissionen kontrasterar alltså *deterioration* mot *destruction*.¹¹⁰

Vi menar att det är fullt möjligt att på samma sätt kontrastera *förstöra* mot *skada*, eftersom *skada* mycket väl kan rymma en sådan tolkning av begreppet; en skada måste inte visa sig direkt utan kan uppkomma gradvis så att platsens funktionalitet gradvis minskar. I sin vägledning från 2007 uppmärksammar också kommissionen att det skiljer sig mellan olika språkversioner när det gäller *deterioration*. Enligt kommissionen motsvarar de tyska, danska, nederländska och svenska versionerna av artikel 12.1 d ordet *skada* snarare än *försäm-*

¹⁰⁸ Se mål T-374/04, *Tyskland mot kommissionen*, punkterna 96, 97 och 100 samt förenade målen C-6/90 och C-9/90 *Andrea Francovich och Danila Bonifaci m.fl. mot Italienska republiken*. I målet *CILFIT* framhöll domstolen att de olika språkversionerna alla är lika autentiska och att tolkningen av en unionsrättslig bestämmelse innefattar en jämförelse mellan språkversionerna men också att unionsrätten använder en egen terminologi och att juridiska begrepp inte nödvändigtvis har samma betydelse inom unionsrätten som i en nationell rättsordning. (Mål 283/81 *Srl CILFIT* punkterna 18 och 19).

¹⁰⁹ Vad gäller den finska språkversionen betyder *heikentäminen* försvagande eller försämrande beroende på sammanhanget. Mejllkontakt (22 januari 2021) med finska svenskspråkiga förvaltningsrättsdomare har gett oss följande en översättning till svenska av den finskspråkiga versionen av artikel 12.1. d). *försämrande och förstörande av föröknings- eller rastplatser*.

¹¹⁰ Kommissionens vägledning (2007), s. 46.

ring. Kommissionen erinrar härvid om att EU-domstolen vid tidigare tillfällen har betonat behovet av enhetlig tillämpning och att man inte endast kan beakta en språkversion, isolerat; sådana bestämmelser måste tolkas på grundval av författarens faktiska avsikt och det eftersträlvade syftet mot bakgrund av alla språkversioner.¹¹¹ Mot den bakgrunden menar vi att det av tydlighetsskäl kan finnas fog för att ersätta *skada* med *försämra*, särskilt då en sådan förändring inte ändrar betydelsen, förutsatt att kommissionens tolkning tillämpats även vad avser *skada*.

Begreppet *parningsplatser* ersätts med *fortplantningsområden*. Utredningen anser att begreppet *parningsplatser*, som används i den svenska språkversionen av livsmiljödirektivets artikel 12, ska ersättas med det bredare begreppet *fortplantningsområden* i det svenska regelverket.

EU-kommissionen gör en tolkning av begreppet *fortplantningsområden* i sin vägledning från 2007.

II.3.4.b) Fastställande av ”platser för fortplantning och vila”

(52) Även om artikel 12(1)(d) uttryckligen talar om skydd för ”parningsplatser” och ”rastplatser” för arter som finns listade i bilaga 4(a), så ger varken artikel 12(1)(d) eller artikel 1 i direktivet några specifika definitioner.

(53) Utgående från syftena med direktivet kan man emellertid anse att fortplantningsplatser och viloplatser kräver strikt skydd därför att de är centrala för djurens livscykel och är väldigt viktiga delar av en arts kompletta livsmiljö, eftersom de krävs för artens fortlevnad. Skyddet av dessa platser är direkt kopplat till artens bevarandestatus. Bestämmelsen i artikel 12(1)(d) bör därför uppfattas som syftande till att skydda den ekologiska funktionaliteten hos fortplantningsområden och viloplatser. Artikel 12(1)(d) säkerställer alltså att sådana områden inte skadas eller förstörs av mänsklig verksamhet, så att de kan fortsätta att erbjuda det som krävs för en viss djurart när den ska vila sig eller fortplanta sig med framgång.

(54) Därav följer enligt artikel 12(1)(d) att sådana fortplantningsområden och viloplatser också måste skyddas när de inte används, om det finns en rimlig sannolikhet för att arten i fråga kommer att fortsätta att använda dessa platser. Om exempelvis en viss grotta används varje år av ett antal fladdermöss för deras vinterdvala (därför att arten brukar återvända till samma vinterviste varje år), så bör funktionen hos denna grotta som övervintringsplats skyddas också under sommaren, så att fladdermössen kan använda den på nytt till vintern. Om å andra sidan en viss grotta bara används vid enstaka tillfällen för fortplantning eller vila så är det mycket sannolikt att platsen inte är berättigad att klassificeras som fortplantnings- eller viloplatser.

¹¹¹ Kommissionens vägledning (2007), s. 46 som hänvisar till mål 29/69, p. 3 och mål 30/77, punkten 14.

(55) Det är svårt att fastlägga generella kriterier för fortplantningsplatser och viloplats, eftersom arterna i bilaga 4(a) hör till många olika släkten med många olika livsförlopp. Det går inte att ge en strikt definition av ”fortplantningsområde” eller ”viloplats” som skulle passa för alla släkten. Varje tolkning av uttrycken ”fortplantningsområde” och ”viloplats” måste därför ta hänsyn till denna spridning och avspeglar varierande förhållanden. Följande generella definitioner syftar till att ge vägledning som medger artspecifika definitioner i form av enskilda akter för varje enskild art som är upptagen i bilaga 4(a) till direktivet. Definitionerna bygger på antagandet att platserna i fråga kan hittas och avgränsas på rimligt sätt. De är avsedda att fungera som checklistor över element som bör beaktas när man upprättar akter för de enskilda arterna; de olika elementen behöver med andra ord inte vara aktuella för alla arter (t.ex. har *Canis lupus* inget tydligt definierbart fortplantningsområde). Här kan man ange kunskapsluckor för enskilda arter. Den kunskap vi äger i dag om *Caretta caretta* låter oss bara bestämma fortplantningsområden (nämligen stränderna) med viss noggrannhet, vi har fortfarande inte kunskap om deras viloplats (i marina områden). Med ökad kunskap och fortsatt forskning kan dock även viloplats komma att kunna avgränsas i framtiden.

(56) De båda definitionerna nedan är uppdelade på var sitt avsnitt, även om de i praktiken ofta hänger samman och överlappar och därmed skulle kunna diskuteras tillsammans.

(57) Fortplantningsområden: en definition Här definieras som fortplantning: parning, födsel av ungar (inklusive äggläggning) eller produktion av avkomma där reproduktionen är asexuell. Ett fortplantningsområde definieras här som ett område som behövs för parning och födsel, och begreppet täcker även omgivningen kring boet eller födselplatsen, i de fall där avkomman är beroende av denna. För vissa arter omfattar fortplantningsområdet även tillhörande strukturer som behövs för revirhävdande och försvar. För arter som reproducerar sig asexuellt definieras fortplantningsområdet som det område som behövs för att producera avkomma. Fortplantningsområden som används regelbundet, flera gånger om året eller varje år, måste skyddas även de tider när de inte används.

(58) Fortplantningsområden kan sålunda innefatta områden som krävs för:

1. parningslek;
2. parning;
3. bobygge eller val av plats för äggläggning eller födsel;
4. födsel eller äggläggning eller produktion av avkomma om reproduktionen sker asexuellt;
5. inkubation och kläckning av ägg;
6. uppfödning av ungar som är beroende av platsen.

Utredningen bedömer att begreppet *fortplantningsområde* är bredare än *parningsplatser*, och bättre beskriver omfattningen av de miljöer som djur kan behöva för sin fortplantning. Utredningen konstaterar

också att begreppet används i Kommissionens tolkning och vägledning och föreslår därmed att detta ord ska användas i det svenska regelverket.

Begreppet rastplatser ersätts med viloplats

I direktivets svenska språkversion omfattar skyddet rastplatser. I befintlig bestämmelse i artskyddsförordningen har det emellertid genomförts som viloplats vilket ligger närmare vad som i kommissionens vägledning från 2007 är avsett att skyddas. Av vägledningen framgår:

(59) Viloplats: en definition. Viloplats definieras här som områden som behövs för att vidmakthålla ett djur eller en djurgrupp när djuret/djuren inte är aktiva. För arter som har ett stadium då de sitter fast på ett underlag är viloplatsen detta underlag. Viloplats omfattar sådana strukturer som djuren skapat för att utnyttja som viloplats. Viloplats som används regelbundet, flera gånger om året eller varje år, måste skyddas även de tider när de inte används.

(60) Viloplats som är viktiga för överlevnaden kan innefatta en eller flera strukturer och miljö särdrag som behövs för:

1. temperaturreglering, t.ex. för *Lacerta agilis*;
2. vila, sömn eller återhämtning, t.ex. bon för *Nyctalus leisleri*;
3. gömsle, skydd eller tillflykt, t.ex. jordgångar för *Macrothele calpeiana*;
4. vinterdvala, t.ex. bohålor för *Musccardinus avellanarius*.

Vi ser ingen anledning att frånga begreppet som etablerats i artskyddsförordningen, trots att det avviker från den svenska språkversionen av direktivet. *Viloplats* ska således användas i den svenska regleringen som genomför direktivet.

Stöd i livsmiljöunderlag

Vår tolkning är att, för verksamheter eller åtgärder som inte syftar till det förbjudna, kan det lämnas till myndigheterna att bedöma vilka verksamheter eller åtgärder som kan komma till stånd vid förekomst av exemplar av arter som är skyddade enligt livsmiljödirektivet, samt vilka försiktighetsmått som i så fall måste vidtas. I första hand är det länsstyrelserna som vid framtagandet av livsmiljöunderlag på ett allmänt plan ska specificera vilka åtgärder eller verksamheter som på ett generellt plan kan anses utgöra ett hot mot de artexemplar eller

ägg som finns eller, mot bakgrund av de livsmiljöer som beskrivs, kan finnas i området samt om och i så fall hur sådana verksamheter bör bedrivas för att undvika det som är förbjudet. Då länsstyrelserna är självständiga myndigheter finns här en risk för skillnader i bedömningen mellan olika länsstyrelser. Vad som i ett län bedöms vara ett hot kanske inte bedöms vara ett hot i ett annat län. Här tror vi att samråden inför underlagens framtagande kan fylla en funktion.

Specifikationerna kan sedan ligga till grund för de enskilda myndighetsbeslut som senare fattas.¹¹² Mot bakgrund av den information och det kunskapsunderlag som verksamhetsutövaren eller den som ska vidta en åtgärd kommer med i samband med tillståndsansökan eller anmälan (eller den information som på annat sätt framkommer i ärendet), kan ytterligare försiktighetsmått behöva ställas.

Trots förekomsten av livsmiljöunderlag är det alltid verksamhetsutövaren eller den som ska vidta en åtgärd som, enligt 2 kap. miljöbalken, ska visa att åtgärden eller verksamheten kan vidtas eller bedrivas utan risk för oacceptabel påverkan på arten. Livsmiljöunderlagen ska här utgöra ett stöd både för verksamhetsutövaren eller den som ska vidta en åtgärd och för prövnings- eller tillsynsmyndigheten. Det är först genom att specifikationerna som anges i livsmiljöunderlaget föreskrivs som försiktighetsmått i ett beslut eller som villkor i ett tillstånd som de blir rättsligt bindande.

En kontinuerlig ekologisk funktion måste kunna upprätthållas, vid sidan av mänskliga aktiviteter. Det innebär att mänskliga aktiviteter inte får resultera i förlust av livsmiljöer som de fridlysta arterna behöver för att kunna bibehålla eller återupprätta en gynnsam bevarandestatus.

Detta behöver inte innebära ett totalförbud mot åtgärder, verksamheter eller projekt i sådana livsmiljöer. Om det kan säkerställas att artens behov kan tillgodoses, trots en åtgärd, verksamhet eller projekt, är detta möjligt att genomföra. Det handlar om att säkerställa den långsiktiga överlevnaden av skyddade arter genom att säkerställa kontinuerlig tillgång av en mosaik av livsmiljöer, där artens behov av ekosystemtjänster kan tillgodoses trots förlust av enskilda livsmiljöer (för fortplantning och vila).

¹¹² Jfr kommissionens utkast till vägledning (2019) *Guidance document on the strict protection of species of Community interest under the Habitats Directive Draft version November 2019*, s. 22, (2–44).

För att kunna uppfylla detta krav måste kunskaper byggas upp och tillgängliggöras om arternas krav på livsmiljöer, samt om var i landskapet livsmiljöer finns som uppfyller de skyddade arternas krav. Ur resultatet av en sådan kartläggning kommer det att framträda en bild, där vissa arters livsmiljökrav sammanfaller med många andra arters, vilket möjliggör en förenkling och schablonisering av avgränsningen av livsmiljöer som kräver särskild hänsyn, med avseende på skyddet av arter vars livsmiljökrav är specifika, och där förlust av habitat är av betydelse för deras bevarandestatus. För att göra korrekta bedömningar av inverkan av en åtgärd på skyddade arter fordras kunskaper, förutom om arternas miljökrav och habitatförekomster, om det slag av påverkan som aktuell åtgärd medför och berörda arters känslighet för sådan påverkan. Här tydliggörs vikten av att bygga upp, uppdatera och ge tillgång till kunskap om skyddade arters miljökrav och om förekomst av miljöer som uppfyller dessa krav.

Mot denna bakgrund tecknar sig ett behov av ett omfattande kunskapsunderlag för att möjliggöra de bedömningar som måste göras i förhållande till artskyddet i enskilda fall och som rör olika former av exploatering och markanvändning. Vår avsikt med förslaget om livsmiljöunderlag, i kombination med de förslag vi lagt rörande fördelningen av kunskapsansvaret, är att åstadkomma det ovan beskrivna, nödvändiga, kunskapsunderlaget. Genom livsmiljöunderlagen blir det möjligt för myndigheterna att få tillgång till det strategiska underlag som är nödvändigt för att kunna vidta sådana nödvändiga konkreta och förebyggande åtgärder som domstolen diskuterar i *Skydda skogen*.¹¹³

Verksamheters eller åtgärders upphörande

En försämring av en livsmiljö kan bero på ändrad eller upphörd hävd, exempelvis till följd av nedlagt jordbruk, ändrade jordbruksmetoder eller att en täkt upphör med sin verksamhet. En ordning där någon tvingas fortsätta en verksamhet för att inte riskera bryta mot ett fridlysningsförbud skulle vara orimlig. Emellertid kan en sådan förändring betraktas som en sådan påverkan som fordrar 12:6-samråd, såvida den inte har förutsetts redan i och med att tillstånd gavs till verksamheten. Om förändringen är av den karaktären att den ska anses vara en åtgärd och om åtgärden faller in under vad som ska an-

¹¹³ De förenade målen C-473/19 och C-474/19, *Skydda skogen*, punkten 77.

mälas enligt 12 kap. 6 § miljöbalken måste avgöras från fall till fall. Att ta vissa betesmarker eller åkrar ur produktion (det vill säga inte lägga ner hela jordbruket) kan vara en åtgärd som ska anmälas till 12:6-samråd. Enligt 6 § samrådsförordningen¹¹⁴ ska den som enligt gällande bestämmelser har underrättat länsstyrelsen om att jordbruksmark ska tas ur jordbruksproduktion, anses ha gjort anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken beträffande sådant arbetsföretag för vilket marken tas i anspråk.

För verksamheter som omfattas av tillstånd (till exempel täkter) kan artskyddsfrågan vid upphörande hanteras i en efterbehandlingsplan.

12.8 Förslag: Ny bestämmelse om förbud att avsiktligt plocka, samla in, skära av, dra upp med rötterna eller förstöra vissa växter

Utredningens förslag: Förbud att avsiktligt plocka, samla in, skära av, dra upp med rötterna eller förstöra exemplar av växter i livsmiljödirektivets bilaga IV b i deras naturliga utbredningsområde.

Förbudet gäller alla stadier i den biologiska cykeln hos de växter som omfattas av livsmiljödirektivets bilaga IV b.

Bestämmelsen är i det närmaste identisk med nuvarande 7 § i artskydds-förordningen. En skillnad är dock att vi i det nya förslaget anger att samtliga arter som omfattas av livsmiljödirektivets IV b ska omfattas och inte endast ett antal utpekade arter i bilagan till artskydds-förordningen. Med förslaget breddas fridlysningen till att omfatta förekomster av samtliga arter i direktivet. Det innebär att fridlysningen gäller automatiskt i de fall tidigare okända artförekomster påträffas i Sverige. Förslaget genomför livsmiljödirektivets artikel 13.1a.

¹¹⁴ Förordning (1998:904) om anmälan för samråd.

12.9 Bemyndiganden i 8 kap. miljöbalken

12.9.1 Förslag: Bemyndiganden gällande artlistor och fridlysning i en del av landet

Utredningens förslag: Regeringen ska få bemyndigande att föreskriva vilka arter som fridlysningsreglerna ska gälla för. Regeringen ska också få möjlighet att meddela sådana föreskrifter för en del av landet om det finns särskilda skäl, dock ej för mindre område än ett län.

Regeringen bemyndigas att meddela de artlistor som behövs för genomförandet av fridlysningsreglerna

Utredningen har funnit att det finns ett behov av att se över artlistorna både i bilaga 1 och 2 till artskyddsförordningen. I bilaga 1 finns de arter som Sverige ska skydda enligt fågeldirektivet och livsmiljödirektivet. I bilaga 2 finns den nationella fridlysningen inklusive vissa arter som Sverige åtagit sig att skydda enligt Bernkonventionen. Svensk lagstiftningsteknik tillåter i dagsläget i normalfallet inte hänvisningar i bestämmelser på lagnivå till direktivbilagor (dessa ska implementeras) eller till förordningar (det vill säga en lägre föreskriftsnivå). Utredningen anser inte att det är lämpligt att föreskriva listorna med arter på lagnivå eftersom det ändrade förhållanden i naturen och ändrade överordnade regler uppstår emellanåt. Det kan handla om att det i en specifik situation visar sig nödvändigt att skydda arter som inte är skyddade enligt övriga fridlysningsregler, att störningar eller hot uppkommer som övriga regler inte omfattar eller att det tillkommer eller försvinner arter från naturvårdsdirektivens bilagor. Utredningen föreslår därför en konstruktion där listorna över vilka arter som ska omfattas av fridlysning föreskrivs av regeringen trots att bestämmelserna om fridlysning, förbud och dispenser införs i miljöbalken. En bestämmelse i artskyddsförordningen kommer att ange vilken bilaga som ska användas vid tillämpningen av respektive bestämmelse i miljöbalken.

Utredningen föreslår följande bilagor till artskyddsförordningen.

- Bilaga 1 – Bilaga I till fågeldirektivet
- Bilaga 2 – Bilagorna II och III till fågeldirektivet

- Bilaga 3 – Bilaga II till livsmiljödirektivet
- Bilaga 4 – Bilaga IV a till livsmiljödirektivet
- Bilaga 5 – Bilaga IV b till livsmiljödirektivet
- Bilaga 6 – Bilaga V till livsmiljödirektivet.

Vad gäller bilaga 2 till artskyddsförordningen, som omfattar nationellt fridlysta arter, har utredningen inte haft möjlighet att inom den tidsram som stått till förfogande se över vilka arter som ska finnas på den. Vi lämnar den alltså i befintligt skick, men ser ett stort behov av att den ses över, för att bästa effekt av de nya regler som utredningen föreslår ska nås. Utredningen konstaterar att vissa bestämmelser om undantag (dispensskälen för nationellt fridlysta arter) också kan vara i behov av en översyn. Bilaga 2 föreslås byta beteckning till bilaga 7.

Fridlysning i en del av landet

I den nuvarande nationella fridlysningen finns det exempel på arter som fridlysts för en mycket liten del av landet. I avsnittet om förslaget om ny grund för beslut om biotopskyddsområde redogör vi för att ett sådant (biotopskyddsområde) kan vara en bättre lösning för förekomster som är mycket begränsade. Det kan dock finnas behov av fridlysning för vissa arter endast i delar av landet. För att fridlysningen ska vara verkningsfull och fungera som fridlysning bedömer vi att ett sådant område inte ska vara mindre än ett län.

Det måste alltså övervägas vad fridlysningen ska reglera och om fridlysning är det mest ändamålsenliga skyddet för den arten. Det skydd som avses åstadkommas med fridlysning, men som i praktiken endast behövs för en eller ett fåtal förekomster, kan och bör, om det är lämpligt, i stället tillgodoses genom områdesskydd. Fridlysningen för arten kan i sådant fall upphöra, alternativt kvarstå för hela landet, som ett komplement till områdesskyddet, för det fall det finns chans att arten kan sprida sig till nya områden.

12.9.2 Förslag: Bemyndigande att anta generella föreskrifter för vissa verksamheter

Utredningens förslag: För att skydda arter eller deras livsmiljöer på sätt som följer av 8 kap. miljöbalken får regeringen, om det framstår som mer ändamålsenligt än beslut i enskilda fall, meddela föreskrifter om förbud, skyddsåtgärder, begränsningar, eller andra försiktighetsmått eller föreskrifter om övervakning av oavsiktlig fångst eller oavsiktligt dödande som ska gälla för vissa verksamhets- eller åtgärdstyper i syfte att genomföra de föreslagna fridlysningsreglerna i 8 kap. miljöbalken. Sådana föreskrifter får också meddelas för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden.

Allmänna föreskrifter får meddelas för fåglar i fågeldirektivets bilaga I samt de arter som omfattas av livsmiljödirektivets bilaga IV a. När det gäller föreskrifter om övervakning av oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande får föreskrifterna avse arter som omfattas av livsmiljödirektivets IV a.

Utredningens förslag: Naturvårdsverket, Jordbruksverket, Havs- och vattenmyndigheten och Skogsstyrelsen ska ges i uppdrag att till regeringen lämna förslag beträffande inom vilka områden som generella föreskrifter kan och bör komma i fråga.

Bemyndigandet att anta föreskrifter om förbud, skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått syftar till att ge möjlighet att ställa de enhetliga krav som kan behövas i vissa områden avseende fåglar som anges i bilaga I till fågeldirektivet eller arter som omfattas av livsmiljödirektivets bilaga IV a. Fördelen är att sådana föreskrifter träffar alla åtgärder och verksamheter, oavsett huruvida de är tillstånds- eller anmälningspliktiga. Sådana föreskrifter kan till exempel ge möjlighet att implementera tvingande EU-krav. Det ska också vara möjligt att härigenom meddela föreskrifter som innebär skyldighet att övervaka och rapportera oavsiktlig fångst eller oavsiktligt dödande såvitt avser arter som omfattas av livsmiljödirektivets bilaga IV a.

Det har tydliggjorts för utredningen att den situation som följer av att fridlysningsreglerna ska tillämpas inom ramen för allmän hänsyn upplevs som oförutsebar. På samma sätt som prövningsmyndigheterna kan sägas uttolka och precisera innebörden av allmän hänsyn i det enskilda fallet, genom att i tillstånd föreskriva om villkor, ges

här en motsvarande möjlighet på en generell nivå. Att sådana föreskrifter ges tar emellertid inte bort nödvändigheten av att pröva eller utöva tillsyn i det enskilda fallet, men det skapar förutsebarhet och en lika tillämpning av hänsynsreglerna på ett generellt plan.

Såväl kommissionens vägledning som EU-domstolens dom i *Skyddda skogen* är mycket tydliga med att medlemsstaternas regler för implementering av livsmiljödirektivet ska vara av förebyggande karaktär och att detta i sin tur fordrar att medlemsstaterna undviker och förhindrar ett antal situationer som kan påverka en art negativt. Enligt kommissionen är en lösning att införa ett förebyggande system med instrument som kan vägleda till exempel skogsbruket så att en kontinuerlig ekologisk funktion upprätthålls och konflikter med artskyddet kan undvikas.

När är det aktuellt med generella föreskrifter

Generella föreskrifter bör kunna komma i fråga i de fall där verksamheter eller åtgärder är av likartade slag och där påverkan på arterna är väl dokumenterad.¹¹⁵ En föreskrift gäller då som ett generellt minimikrav och hindrar inte en tillsyns- eller tillståndsmyndighet att skärpa kraven i det enskilda fallet. Avgörande i ett enskilt fall är alltid tolkningen av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.

Det kan också vara aktuellt med generella föreskrifter när det gäller övervakning och rapportering av oavsiktlig fångst eller oavsiktligt dödande vilket är ett krav enligt livsmiljödirektivets artikel 12.

Vem får meddela särskilda föreskrifter

Det bör vara förbehållet regeringen att meddela sådana föreskrifter. Regeringen föreslås *inte* få delegera vidare till myndigheter. Att medge delegation till myndigheter skulle innebära att myndigheternas tolkningar av hänsynsreglerna skulle kunna omvandlas till författningstext (bindande föreskrifter). En sådan tolkning skulle inte kunna överklagas, vilket är möjligt när beslut om försiktighetsmått eller villkor föreskrivs i det enskilda fallet.

¹¹⁵ Jfr propositionsuttalanden i prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 1, s. 342 om föreskrifter enligt 9 kap. 5 § miljöbalken.

Uppdrag att lämna förslag

Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen ska ges i uppdrag att till regeringen lämna förslag beträffande inom vilka områden som generella föreskrifter kan och bör komma i fråga. Härvid kan de råd och riktlinjer för hänsynskrävande naturmiljöer som vi föreslagit ska tas fram (se avsnitt 10.6) användas som stöd i arbetet.

Ökad förutsebarhet

Möjligheten för regeringen att meddela generella föreskrifter innebär alltså en möjlighet att öka förutsebarheten rörande vilka krav som behöver ställas, framför allt när det gäller verksamheter eller åtgärder som inte tillståndsprövas och därmed förses med villkor. Sådana föreskrifter förutses minska arbetet och tidsåtgången samt öka förutsebarheten, till exempel i samband med 12:6-samråd. Genom övergripande generella föreskrifter bör det också vara möjligt att bättre utnyttja befintliga resurser. Om man vet vilka försiktighetsmått som behöver ställas när naturen har en viss karaktär (som till exempel starkt indikerar förekomsten av en viss art) framstår det som onödigt att lägga resurser på att visa förekomst/icke förekomst och där efter utforma individuella villkor i varje enskilt fall.

Även om fördelarna med den individuella prövningen går förloade, är det ibland mer effektivt att i alla fall vissa minimikrav fastställs generellt, direkt i en författning (normalt i förordning från regeringen eller föreskrifter från myndighet).¹¹⁶ Medan de generella föreskrifterna tar sikte på de väsentliga grundkraven ska den individuella prövningen eller tillsynen beakta lokala behov. I den individuella prövningen eller tillsynen kan det då visa sig att de krav som följer av de föreskrifterna är tillräckliga eller att ytterligare försiktighetsmått behövs ställas.

¹¹⁶ Zetterberg och Michanek (JUNO 4 upplagan). *Den svenska miljörätten*, s. 285.

Verksamheter med tillstånd

I den mån föreskrifterna träffar en verksamhet bör de ha giltighet framför beslut av individuell karaktär (eftersom föreskrifter utgör en författning) vilket ska framgå av 24 kap. 1 § miljöbalken. Det innebär med andra ord att den föreskrift som är strängare än ett beslut av individuell karaktär ska gälla. En föreskrift bryter därmed ett tillstånds rättskraft.

Som en konsekvens av detta bör det i det enskilda fallet vara möjligt för en tillståndsgiven verksamhet att få dispens från föreskriften. Alternativt kan föreskrivas att föreskriften endast ska gälla nya verksamheter som provas. Detta ska regleras i den förordning som genomför föreskriften. Om situationen inte regleras på något av dessa sätt i föreskriften bör andra former av övergångsregler övervägas.

I vissa fall är det emellertid, för att önskvärd effekt ska uppnås, nödvändigt med föreskrifter som har giltighet framför beslut av individuell karaktär. Så kan vara fallet till exempel ifråga om sådan övervakning av arter som listas i livsmiljödirektivets bilaga IV a och där det följer av EU-rättsliga förpliktelser att övervakning och rapportering ska ske.

I sådana fall måste föreskrifterna utarbetas med stor omsorg och med hänsyn till berättigade rättssäkerhetskrav. Vid utformningen av sådana föreskrifter ska samråd ske med de branschorganisationer och övriga intresseorgan som berörs. Det bör också här övervägas om och i så fall vilka möjligheter till dispens från föreskrifterna som bör finnas. En lösning kan vara att regeringen låter länsstyrelserna besluta om dispenser.¹¹⁷

Föreskrifter kodifierar allmän hänsyn

Föreskrifterna ska utformas inom ramen för vad som kan betraktas som en kodifiering av allmän hänsyn och ska därför inte, i sig, betraktas som att de inskränker pågående markanvändning på ett sätt som går utöver vad som redan följer av lag (se mer om detta i de avsnitt som behandlar ersättningsregler).

¹¹⁷ Jfr prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 1, s. 314 om motsvarande föreskrifter enligt 9 kap. 5 § miljöbalken.

Stöd i livsmiljöunderlag

Livsmiljöunderlagen ska innehålla en analys av vilka typer av verksamheter som på olika sätt utgör hot mot de fridlysta, hotade eller regionalt prioriterade arterna och vilka försiktighetsmått som skulle kunna vidtas för att minimera eller helt undanröja hotet. Det gör att livsmiljöunderlagen kan utgöra ett bra underlag.

12.10 Befintliga bestämmelser om undantag från fridlysning

12.10.1 Förslag: Bestämmelserna om undantag förblir i stort sett oförändrade

Utredningens förslag: Innehållet i bestämmelserna om undantag förblir i stort sett oförändrade

Utredningen bedömer att reglerna om nationell fridlysning i nuläget fyller en fortsatt funktion och att de därmed inte ska ändras. Bestämmelserna flyttas till 8 kap. miljöbalken och anpassas något efter den placeringen.

Vi föreslår också att bestämmelserna om generella undantag från fridlysningsbestämmelserna ska vara i stort sett oförändrade till sitt innehåll. Bestämmelserna utreds var för sig i kommande avsnitt.

12.10.2 Undantag från fridlysning gällande vissa groddjur

I artskyddsförordningen har det, sedan förordningen tillkom, funnits ett begränsat och strikt angivet generellt undantag från fridlysningsbestämmelserna för några arter av groddjur.

Trots att åkergrodan finns upptagen på livsmiljödirektivets bilaga IV a diskuterar vi undantaget här och inte i samband med livsmiljödirektivet. Artikel 16 i livsmiljödirektivet tillåter vissa undantag förutsatt att det inte finns någon annan lämplig lösning och att undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde. Undantag kan enligt punkten d ges för forsknings- och utbildningsändamål.

Eftersom det kan vara svårt för allmänheten att se skillnad på åkergroda och vanlig groda skulle det medföra problem om undantaget för studier av groddjur inte omfattade åkergroda. Allmänheten riskerar att begå brott av misstag om arten inte identifieras rätt, alternativt kan en uteslutning av åkergroda från undantaget leda till att färre vågar använda undantaget och studera utvecklingen till groda.

Utredningen anser att dessa undantag ska kvarstå med vissa justeringar i paragrafens lydelse. Utredningen har också sett ett behov av att se över det faktum att undantaget omfattar åkergroda som omfattas av livsmiljödirektivet.

Grunden för undantagen i artskyddsförordningen var ett bemyndigande för Naturvårdsverket i 1 f § i gamla artskyddsförordningen (1998:179) att föreskriva om generella undantag.

Utredningen bedömer att det är av pedagogiskt värde att det finns möjlighet för barn att studera utvecklingen för våra vanligaste groddjur från rom till vattenlevande larvstadium och vuxet, landlevande stadium. Sådana studier ska dock givetvis endast omfatta ett fåtal individer av groddjuren, för att undvika negativ påverkan på de naturliga populationerna i ett område. Rom eller larver som tas in för studier måste också vårdas med den absoluta målsättningen att djuren ska må bra och växa för att slutligen återföras till sin naturliga miljö.

Utredningen bedömer därmed att undantaget kan kvarstå till sin innebörd, men konstaterar också att lagtexten behöver justeras. I den nuvarande paragrafen finns i punkt 1 en skrivning om *äggets eller larvens utveckling till djur*. Eftersom ett djur är ett djur även under stadier som ägg och larv är texten inte helt korrekt och ska därför ändras.

Åkergrodan

Undantaget i 11 § omfattar också åkergroda, som är fridlyst enligt nuvarande 4 § och märkt N i bilaga 1 till artskyddsförordningen, då den kräver strikt skydd enligt habitatdirektivet. Åkergrodan är liksom den vanliga grodan inte rödlistad, utan är vanligt förekommande och har en gynnsam bevarandestatus. SLU Artdatabanken, som har förordat undantaget, bedömer att undantaget inte påverkar artens bevarandestatus negativt.

Generellt undantag för viss begränsad insamling av åkergroda har gällt sedan artskyddsförordningen infördes och före 2007 fanns undan-

taget i Naturvårdsverkets föreskrifter om artskydd. Skälet till undantaget är att undvika att människor begår lagbrott av misstag på grund av att det är svårt att skilja på vanlig groda och åkergroda, som dessutom ofta finns i samma områden. Undantaget finns för att lagstiftningen ska vara rimlig, att ändå skapa förståelse för fridlysningen samt för att underlätta insamling i liten omfattning för utbildningsändamål.

Undantaget måste, vad gäller åkergrodan, rapporteras till Europeiska kommissionen i enlighet med bestämmelserna i livsmiljödirektivet artikel 16.2.

12.10.3 Undantag från fridlysning för vissa insekter och mossor

Utredningens förslag: Några arter av mossa läggs till i bestämmelsen.

I 13 § nuvarande artskyddsförordningen finns ett begränsat och strikt reglerat generellt undantag för att samla in enstaka exemplar av vissa arter, om det har betydelse för dokumentering av arten och den berörda populationens fortbestånd inte påverkas negativt. Utredningen föreslår att bestämmelsen i huvudsak flyttas till 8 kap. miljöbalken. Bestämmelsens syfte är att möjliggöra identifiering av de berörda insekterna och mossorna, eftersom dessa inte med säkerhet kan artbestämmas i fält. Om det i samband med inventering görs oväntade fynd som inte omfattas av en dispens kan inventeraren begå brott om ett exemplar tas hem för artbestämning. En inventerare kan inte alltid förutse vilka arter som är möjliga att påträffa vid en undersökning, och som därmed bör ingå i en dispensansökan inför fältinventeringar.

Utredningen föreslår ett villkor om att det ska krävas forsknings- eller utbildningsändamål för att undantaget ska gälla. Därmed skärps villkoren ytterligare för de redan strikt reglerade undantagen.

Det antal exemplar som samlas in enligt det generella undantaget i 13 § bör kunna rapporteras till EU eftersom samtliga fynd ska rapporteras såväl till länsstyrelsen som till SLU Artdatabanken. SLU Artdatabanken har förordat att undantaget behålls och bedömer att det inte kommer att påverka arternas bevarandestatus negativt.

De insekter som omfattas av bestämmelsen är upptagna i livsmiljödirektivets bilaga IV a. Av artikel 12 i direktivet framgår bland annat

att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett strikt skyddssystem i det naturliga utbredningsområdet för de djurarter som finns förtecknade i bilaga IV a, med förbud mot att avsiktligt fånga eller döda exemplar av dessa arter i naturen, oavsett hur detta görs. Förbudet ska gälla alla levnadsstadier hos djuren. Artikel 16 i livsmiljödirektivet tillåter vissa undantag förutsatt att det inte finns någon annan lämplig lösning och att undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde. Undantag kan enligt punkten d ges för forsknings- och utbildningsändamål.

Det strikt reglerade undantagets olika villkor innebär att insamlingen inte, enligt utredningens bedömning, innebär någon risk för arternas fortbestånd.

De berörda arterna, enligt vilken nuvarande bestämmelse de skyddas och deras rödlistestatus framgår av tabellen nedan.

Tabell 12.1 Fridlysta arter som omfattas av undantag enligt 13 § artskyddsförordningen (2007:845)

Artnamn	Fridlyst §	Rödlista 2020
Bred gulbrämad dykare (numera bredkantad dykare)	4	Livskraftig (LC)
Bred kärrtrollslända	4	Livskraftig (LC)
Bred paljettdykare	4	Livskraftig (LC)
Brun gräsfjäril	4	Nära hotad (NT)
Citronfläckad kärrtrollslända	4	Livskraftig (LC)
Grön mosaiktrollslända	4	Livskraftig (LC)
Pudrad kärrtrollslända	4	Livskraftig (LC)
Skogsrör	7	Livskraftig (LC)
Norskoxel	8	Starkt hotad (EN)
Styvnate	8	Sårbar (VU)
Grön sköldmossa	8	Sårbar (VU)
Hårklomossa	8	Livskraftig (LC)
Käppkrokmossa	8	Livskraftig (LC)
Långskaftad svanmossa	8	Sårbar (VU)
Nordisk klipptuss	8	Livskraftig (LC)
Pyramidmossa	8	Nationellt utdöd (RE)

Flera av arterna (bred gulbrämad dykare, bred paljettdykare, citronfläckad kärrtrollslända, skogsrör, grön sköldmossa, hårklomossa, käppkrokmossa, långskaftad svanmossa och nordisk klipptuss) är även markerade med B och omfattas därmed av Natura 2000-bestämmelserna i 7 kap 27–29 §§ miljöbalken. För dessa kan åtgärder som exempelvis insamling kräva tillstånd i Natura 2000-områden. Undantaget i 13 § medger inte undantag från Natura 2000-bestämmelserna.

Det finns ytterligare mossor som också uppfyller kriterierna för bestämmelsen, det vill säga de kan inte artbestämmas med säkerhet i fält. Artdatabanken har föreslagit att ytterligare arter ska omfattas av undantaget. Utredningen föreslår att följande arter läggs till i bestämmelsen av detta skäl:

Tabell 12.2 Arter som tillförs i bestämmelse om undantag

Artnamn	Fridlyst §	Rödlista 2020
Gotländsk hättmossa	8 §	Akut hotad (CR)
Vedtrådmossa	8 §	Akut hotad (CR)
Mikroskapania	8 §	Starkt hotad (EN)
Barkkvastmossa	8 §	Starkt hotad (EN)

Utredningen konstaterar att pyramidmossa är nationellt utdöd och bedömer därmed att arten inte längre bör vara fridlyst i Sverige. SLU Artdatabanken har tillstyrkt att fridlysningen ska upphöra för arten.

12.10.4 Undantag från nationell fridlysning gällande tovsippa tas bort

Utredningens förslag: Undantaget för tovsippa tas bort medan undantaget för mistel kvarstår.

I artskyddsförordningen har det funnits undantag för vissa åtgärder gällande mistel och tovsippa. Utredningen föreslår att bestämmelsen flyttas till 8 kap. miljöbalken tillsammans med övriga bestämmelser samt ändringar i sak.

Utredningen konstaterar att misteln har en livskraftig population i landet och att den ökar, åtminstone i området runt Mälardalen. Misteln är en parasiterande växt som trivs i större lövträd. Den kan

skada och ibland även döda träd om den tar över. Det finns skäl att ha ett undantag för mistel för att kunna vårda värdträden. Därmed bedömer utredningen att det inte finns skäl att ändra undantaget i för mistel.

Utredningen föreslår att undantaget för tovsippa tas bort. Tovsippa behöver ljusa och varma växtplatser och hotas främst av igenväxning, eventuellt i viss mån även av genetisk förorening från kommersiellt odlade exemplar. Från att ha bedömts vara livskraftig (LC) har arten i de nationella rödlistorna 2005, 2010 och 2015 bedömts som nära hotad (NT) men enligt den senaste listan från 2020 bedöms arten återigen vara livskraftig (LC). Arten är lättodlad och det finns risk för att vilda exemplar grävs upp för att planteras i trädgårdar. Det har inte framkommit skäl som motiverar att det ska finnas en särskild reglering gällande tovsippa. Särskilda regleringar kan göra regelsystemet otydligt och svåröverskådligt och ska därför undvikas.

12.11 Nya bestämmelser om dispens från artskyddet

12.11.1 Förslag: Dispens avseende arter som omfattas av bilaga IV i livsmiljödirektivet

Utredningens förslag: Förutsatt att det inte finns någon annan lämplig lösning och att dispensen inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde, får dispens från förbuden ges av följande anledningar:

- a) För att skydda vilda djur och växter och bevara livsmiljöer.
- b) För att undvika allvarlig skada, särskilt på gröda, boskap, skog, fiske, vatten och andra typer av egendom.
- c) Av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet, eller av andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön.
- d) För forsknings- och utbildningsändamål, för återutsättning och återintroduktion av dessa arter och för den uppfödning som krävs för detta, inbegripet artificiell förökning av växter.

- e) För att under strängt kontrollerade förhållanden selektivt och i begränsad omfattning tillåta insamling och förvaring av vissa exemplar av de arter som finns förtecknade i bilaga IV i en begränsad mängd som fastställs av de behöriga nationella myndigheterna.

Beviljad dispens får inte sammantaget medföra verkningar som strider mot målet med artförvaltningen enligt 8 kap. 1 § miljöbalken.

Vid beslut om dispens ska en bedömning göras av om särskilda åtgärder enligt 16 kap. 9 § miljöbalken ska vidtas för att kompensera den försämring eller förstörelse som åtgärden eller verksamheten medför. I dispensbeslutet ska ett motiverat beslut rörande kompensationsåtgärder innefattas.

I den mån artens bevarandestatus ska bedömas ska detta göras på den berörda biogeografiska regionnivån, och i den mån det är möjligt på en gränsöverskridande nivå.

I enlighet med direktivens lydelse och EU-domstolens avgörande i *Skydda skogen* är det först i samband med undantag, det vill säga dispenser, som en arts bevarandestatus har betydelse. I mål C-674/17, *Tapiola*, redogör EU-domstolen tämligen noggrant för de villkor som ska vara uppfyllda för att ge dispens enligt livsmiljödirektivet samt vilka skäl som måste föreligga. En stor del av nedanstående överväganden grundar sig på EU-domstolens ställningstaganden i det målet.

En dispens måste prövas i tre steg. Dessa steg innebär att

1. visa att ett eller flera av dispenssskälerna som anges i dispensbestämelsen föreligger,
2. visa att det inte finns någon annan lämplig lösning, samt
3. visa att undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av berörda arter i deras naturliga utbredningsområde eller, om det gäller fåglar, att de berörda arterna bibehålls på en tillfredsställande nivå.

Det är alltså inte meningsfullt att börja undersöka möjligheten att upprätthålla gynnsam bevarandestatus eller huruvida det finns andra lösningar såvida inte något av dispensskälen har kunnat konstateras.¹¹⁸

Direktivets angivna förutsättningar är uttömmande

Undantag från förbuden i livsmiljödirektivet förutsätter ett undantagsbeslut (det som i Sverige kallas dispensbeslut). Undantaget innebär att medlemsstaterna kan underlåta att uppfylla de skyldigheter som ett strikt skyddssystem i det naturliga utbredningsområdet medför. Villkor för att få underlåta att uppfylla dessa skyldigheter är att

1. det inte finns någon annan lämplig lösning och
2. att undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde.¹¹⁹

Dessa villkor rör samtliga de fall som innebär att dispens kan ges. Domstolen betonar samtidigt att de fall som räknas upp i livsmiljödirektivets artikel 16.1 på ett klart och uttömmande sätt anger på vilka villkor medlemsstaterna får göra undantag (meddela dispens) och att detta utgör ett undantag från det skyddssystem som föreskrivs i direktivet. Undantagen ska tolkas restriktivt och det är den myndighet som fattat beslutet som ska förvissa sig om att de nödvändiga förutsättningarna föreligger för varje undantag.¹²⁰

Målet ska inte kunna nås med annan lämplig lösning

Dispens kan inte beviljas om det mål som eftersträvas med dispensen kan uppnås genom en annan lämplig lösning. En dispens kan alltså endast medges om det inte finns någon alternativ åtgärd som gör det möjligt att uppnå det eftersträvade målet på ett lämpligt sätt, sam-

¹¹⁸ Livsmiljödirektivet, artikel 16 samt kommissionens vägledning (2007), s. 54. För en utförligare beskrivning av hur prövningen enligt artikel 16 ska gå till, se mål C-674/17, *Tapiola*, punkten 30 ff.

¹¹⁹ Mål C-674/17, *Tapiola*, punkten 28.

¹²⁰ *Ibid.*, punkterna 29 och 30 där Domstolen, för ett liknande resonemang, hänvisar till C-6/04 *kommissionen/Förenade kungariket*, punkten 111, C-508/04 *kommissionen/Österrike*, punkterna 110 och 128 samt, analogt till mål C-60/05 *WWF Italia m.fl.*, punkt 34.

tidigt som de förbud som föreskrivs i fridlysningsreglerna iakttas.¹²¹ Om dispens medges ska det motiveras varför det saknas andra lämpliga lösningar för att nå det mål som åberopas som stöd för dispensen. Medlemsstaterna är dessutom skyldiga att lämna en noggrann och tillräcklig motivering beträffande avsaknaden av andra lämpliga lösningar som gör det möjligt att nå de mål som åberopas till stöd för det aktuella undantaget.¹²² Den myndighet som meddelar dispens ska alltså, med hänsyn till de mest tillförlitliga och relevanta vetenskapliga och tekniska rönen och mot bakgrund av omständigheterna i det specifika fallet, fastställa att det inte finns någon annan lämplig lösning för att uppnå det eftersträlvade målet med iakttagande av fridlysningsförbuden.¹²³

Dispens får inte försvåra upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus

För att kunna ge dispens måste det säkerställas att en dispens inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde.¹²⁴ Detta är ett nödvändigt villkor som måste vara uppfyllt för att kunna bevilja dispens.¹²⁵ Enligt livsmiljödirektivet ska bevarandestatusen anses gynnsam när,

- uppgifter om den berörda artens populationsutveckling visar att arten på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av sin livsmiljö,
- artens naturliga utbredningsområde varken minskar eller sannolikt kommer att minska inom en överskådlig framtid, och,
- det finns, och sannolikt kommer att fortsätta att finnas, en tillräckligt stor livsmiljö för att artens populationer ska bibehållas på lång sikt.

¹²¹ *Ibid.*, punkten 47.

¹²² *Ibid.*, punkten 49 där Domstolen, för ett liknande resonemang, hänvisar till mål C-342/05, *kommissionen/Finland*, punkt 31.

¹²³ *Ibid.*, punkten 51.

¹²⁴ *Ibid.*, punkten 54.

¹²⁵ *Ibid.*, punkten 55 där Domstolen, för ett liknande resonemang, hänvisar till C-508/04 *kommissionen/Österrike*, punkt 115.

En dispens måste alltså grundas på kriterier som fastställts för att säkerställa bevarandet på lång sikt av populationsdynamiken och populationsstabiliteten (utvecklingen och den sociala stabiliteten)¹²⁶ hos den berörda arten.¹²⁷ Vid beviljande av dispens måste därför myndigheten som beviljar dispensen

- fastställa bevarandestatusen hos bestånden av de berörda arterna och,
- fastställa den geografiska och demografiska inverkan som de planerade undantagen kan ha på denna bevarandestatus.

Dispensers geografiska och demografiska inverkan på artens bevarandestatus

Vid beviljandet av en dispens ankommer de på myndigheten att i ett första skede fastställa bevarandestatusen hos bestånden av de berörda arterna, bland annat på nationell nivå eller i förekommande fall på den berörda biogeografiska regionnivån, när denna medlemsstats gränser sträcker sig över flera biogeografiska regioner, samt om artens naturliga utbredningsområde kräver det och i den mån det är möjligt på ett gränsöverskridande plan. I ett andra skede ska myndigheten fastställa den geografiska och demografiska inverkan som den sökta dispensen kan ha på denna bevarandestatus.¹²⁸

Som huvudregel är det nödvändigt att bedöma vilken inverkan en dispens får på ett lokalt bestånd för att kunna bedöma vilken inverkan en dispens får för bevarandestatusen för hela det aktuella beståndet. Konsekvenserna av en dispens kommer vanligtvis att bli mest påtagliga i det lokala område som omfattas av dispensen. Bevarandestatusen hos ett bestånd på nationell eller biogeografisk nivå påverkas dessutom av de sammanlagda konsekvenserna av de olika dispenser som påverkar lokalområdena.¹²⁹ Det kan inte godtas att det vid denna bedömning ska tas hänsyn till den del av det berörda beståndets naturliga utbredningsområde som omfattar vissa delar av ett

¹²⁶ I den svenska språkversionen står det *utvecklingen och den sociala stabiliteten*. Vad domstolen menar med *utvecklingen och den sociala stabiliteten* framgår inte. Engelsk språkversion benämner det som *dynamics and social stability*, dansk *udvikling og sociale stabilitet*, fransk *la dynamique et de la stabilité sociale* och tysk *Populationsdynamik und -stabilität*. Med ledning av den tyska språkversionen är det troligen populationsdynamik och populationsstabilitet som avses.

¹²⁷ Mål C-674/17, *Tapiola*, punkten 57.

¹²⁸ *Ibid.*, punkten 58.

¹²⁹ *Ibid.*, punkten 59.

territorium i tredje land som inte är skyldigt att strikt skydda de arter som är av unionsintresse.¹³⁰

En dispens kan således inte beviljas utan att en bedömning har gjorts av bevarandestatusen hos bestånden av den berörda arten och den inverkan som den planerade dispensen kan ha på bevarandestatusen för den aktuella arten på lokal nivå och på riksomfattande nivå i medlemsstaten eller i förekommande fall på den berörda biogeografiska regionnivån, när denna medlemsstats gränser sträcker sig över flera biogeografiska regioner, samt om artens naturliga utbredningsområde kräver det och i den mån det är möjligt på ett gränsöverskridande plan.¹³¹ För svenskt vidkommande är det intressant att notera att Norge är part till Bernkonventionen medan Ryssland, som var aktuellt i *Tapiola*-målet¹³² däremot inte är part till Bernkonventionen.

Om en bedömning av de mest tillförlitliga och tillgängliga vetenskapliga uppgifterna fortfarande ger utrymme för en viss osäkerhet om dispens försvårar upprätthållandet eller återställandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av en utrotningshotad art, får dispens inte meddelas. Det följer av försiktighetsprincipen.¹³³

Enligt domstolens praxis är det emellertid möjligt att bevilja dispens även i fall då bevarandestatusen inte är gynnsam. Sådana undantag kan emellertid endast beviljas i särskilda fall och ett sådant beviljande ska bedömas mot bakgrund av försiktighetsprincipen.¹³⁴

EU-domstolen har fastställt att det är möjligt att bevilja sådana undantag (dispenser) i särskilda fall, när det vederbörligen har konstaterats att detta inte kan förvärra den ogynnsamma bevarandestatusen hos de aktuella bestånden eller förhindra återställandet av en gynnsam bevarandestatus hos dessa.¹³⁵ Det handlar alltså om en form av försämringsförbud samt att återställandet av en gynnsam bevarandestatus inte heller får förhindras. Vidare har EU-domstolen uttalat att det inte kan uteslutas att dödandet av ett begränsat antal

¹³⁰ *Ibid.*, punkten 60.

¹³¹ *Ibid.*, punkten 61.

¹³² Generaladvokaten konstaterar i sitt förslag till avgörande att även om viltcentralen inte har preciserat räckvidden för det naturliga utbredningsområdet för det aktuella vargbeståndet, framgår det av de upplysningar som Naturskyddsföreningen Tapiola har lämnat att det naturliga utbredningsområdet omfattar vissa delar av Finland och Ryssland (förslag till avgörande i mål C-674/17, punkten 84).

¹³³ Mål C-674/17, *Tapiola*, punkten 66.

¹³⁴ Mål C-217/19, *kommissionen mot Republiken Finland*, punkten 84 där Domstolen hänvisar till mål C-674/17, *Tapiola*, punkterna 68 och 69 samt där angiven rättspraxis.

¹³⁵ *Ibid.*, punkten 68 som hänvisar till mål C-342/05 *kommissionen mot Finland*, punkt 29.

individer inte påverkar det eftersträvade syftet i direktivet, nämligen att upprätthålla en gynnsam bevarandestatus i dess naturliga utbredningsområde. Ett sådant undantag skulle således sakna effekt för den berörda arten.¹³⁶ Domstolen understryker emellertid att beviljandet av sådana undantag i särskilda fall även ska bedömas mot bakgrund av försiktighetsprincipen.¹³⁷ Vad som utgör ett *särskilt fall* framgår inte.

Dispenser får inte sammantaget medföra verkningar som strider mot artförvaltningens mål

Dispenser som beviljas får, enligt EU-domstolen, inte sammantaget medföra verkningar som strider mot de mål som eftersträvas genom livsmiljödirektivet.¹³⁸ Enligt artikel 2.1 i livsmiljödirektivet är *syftet med direktivet* att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter i medlemsstaternas europeiska territorium. Enligt artikel 2.2 och 2.3 i livsmiljödirektivet *syftar de åtgärder som vidtas* i enlighet med direktivet till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av intresse för Europeiska unionen. Sådana åtgärder ska även ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag.¹³⁹

Syftet med direktivet, att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter menar vi, för svenskt vidkommande, kan anses återspeglas i det föreslagna målet med artförvaltningen i 8 kap. 1 § miljöbalken; att alla naturligt förekommande arter ska bevaras i livskraftiga populationer. Det innebär i sin tur att beviljade dispenser inte sammantaget får medföra verkningar som strider mot syftet med artförvaltningen enligt 8 kap. 1 § miljöbalken.

Genom uttalandet breddas perspektivet. En dispens får inte försvåra upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde. En dispens får heller inte *sammantaget* (sett ur ett vidare perspektiv än endast gynnsam bevarandestatus) medföra verkningar som strider mot syftet med artförvaltningen.

¹³⁶ *Ibid.*, punkten 68 som hänvisar till mål C-342/05 *kommissionen mot Finland*, punkt 29.

¹³⁷ *Ibid.*, punkten 69.

¹³⁸ *Ibid.*, punkten 38.

¹³⁹ *Ibid.*, punkten 25.

Syftet med dispensen

I vart och ett av de undantag som föreskrivs i a–d i direktivets artikel 16 anges ett syfte med undantaget. Det är dessa som i miljöbalkens dispensbestämmelse blir till dispenssskäl.

För dispens ska syftet vara

- a) att skydda vilda djur och växter och bevara livsmiljöer,
- b) att undvika allvarlig skada,
- c) hänsyn till allmän hälsa och säkerhet eller allmänintresset och enligt
- d) att beakta forsknings- och utbildningsändamål, återinplantering och återinförsel av arter.

För punkten e anges inte målet eller syftet med undantag i bestämmelsen.¹⁴⁰ I punkten e finns emellertid *ytterligare villkor* som ska uppfyllas för att det ska vara möjligt att under strängt kontrollerade förhållanden selektivt och i begränsad omfattning tillåta insamling och förvaring av vissa exemplar av bilaga IV-arterna.¹⁴¹ Det är därmed inte möjligt att betrakta punkten e som en allmänrättslig grund för dispens; enligt EU-domstolen skulle det medföra att det strikta skyddssystemet förlorade sin ändamålsenliga verkan. Det innebär i sin tur att punkten endast kan utgöra grund för dispens i de fall då övriga punkter inte är relevanta.¹⁴²

Det som dispensen söks för måste vara ägnat att nå målet med dispensen

De mål som åberopas till stöd för ett undantag ska således anges på ett klart, tydligt och underbyggt sätt i dispensbeslutet. Ett undantag (dispens) med stöd av artikel 16.1 i livsmiljödirektivet får nämligen endast beviljas i konkreta enskilda fall och för att uppfylla klart definierade krav och motsvara specifika situationer.¹⁴³ Det måste alltså klagöras och motiveras att de dispenser som beviljas är ägnade att

¹⁴⁰ *Ibid.*, punkten 34.

¹⁴¹ *Ibid.*, punkten 35.

¹⁴² *Ibid.*, punkterna 36 och 37.

¹⁴³ *Ibid.*, punkten 41 där Domstolen hänvisar, analogt, till mål C-60/05 *WWF Italia m.fl.* punkten 34, och mål C-164/09 *kommissionen/Italien*, ej publicerad, punkten 25.

nå det syfte som de påstås kunna nå. I det sammanhanget är det upp till den beslutande myndigheten att, grundat på rigorösa vetenskapliga uppgifter, underbygga påståendet att det som dispens beviljas för att göra kommer att få den effekt som påstås.¹⁴⁴

Det kan här noteras att begreppet *insamling* ska anses omfatta både fångst och dödande av individer som tillhör de berörda arterna. Det medför att denna bestämmelse i princip kan utgöra grund för att bevilja ett undantag som bland annat tillåter dödande av individer som nämns i direktivets bilaga IV, förutsatt att villkoren är uppfyllda.¹⁴⁵

12.11.2 Förslag: Dispens avseende fåglar

Utredningens förslag: Förutsatt att det inte finns någon annan lämplig lösning och att beståndet av de berörda arterna bibehålls på en tillfredsställande nivå får dispens från förbuden ges av följande anledningar:

- a) Av hänsyn till människors hälsa och säkerhet.
- b) Av hänsyn till flygsäkerheten.
- c) För att förhindra allvarlig skada på gröda, boskap, skog, fiske och vatten.
- d) För att skydda flora och fauna.
- e) För forsknings- och utbildningsändamål, för återutsättning och återintroduktion och för den uppfödning av en djurart eller den artificiella förökning av en växtart som krävs för detta.
- f) För att under strängt kontrollerade förhållanden och på selektiv grund tillåta fångst, hållande i fångenskap eller annan förnuftig användning av vissa fåglar i litet antal.

En beviljad dispens får inte sammantaget medföra verkningar som strider mot målet med artförvaltningen enligt 8 kap. 1 § miljöbalken.

Vid beslut om dispens ska en bedömning göras av om särskilda åtgärder enligt 16 kap. 9 § miljöbalken ska vidtas för att kompen-

¹⁴⁴ *Ibid.*, punkterna 45 och 46.

¹⁴⁵ *Ibid.*, punkten 32.

sera den försämring eller förstörelse som åtgärden eller verksamheten medför. I dispensbeslutet ska ett motiverat beslut rörande kompensationsåtgärder innefattas.

Dispens avseende fåglar

Enligt fågeldirektivet är undantag tillåtet *endast* om det inte finns någon annan tillfredsställande lösning och *endast* av de listade skälen. Därför har vi heller inte föreslagit något skäl utöver de som listas i direktivet. Vidare anges i fågeldirektivets artikel 9 att det i undantagen ska det anges

- vilka arter som berörs av undantagen,
- vilka medel, arrangemang eller metoder som tillåts vid fångst eller dödande,
- villkoren vad gäller risker samt för vilka tider och områden dessa undantag får tillåtas,
- vilken myndighet som har befogenhet att förklara att de föreskrivna villkoren är uppfyllda och att besluta om vilka medel, arrangemang och metoder som får användas, inom vilka gränser och av vem samt den kontroll som kommer att ske.

Dispensgrunden allt överskuggande samhällsintresse saknas

Direktivet innehåller alltså inte dispensgrunden *allt överskuggande samhällsintresse* och Enligt Lindahl och Darpö verkar EU-domstolen också ha stängt möjligheten att använda sig av dispensgrunden om tvingande allt överskuggande allmänintressen i dessa situationer. Enligt författarna har domstolen också framhållit vikten av att undantagsreglerna är ordagrant återspeglade i den nationella lagstiftningen när det gäller sådan lagstiftning där förvaltningen av det gemensamma arvet är överlämnat till medlemsstaterna inom deras territorier; det räcker då inte med en ordning där det överlämnas till administrationen att se till att tillämpningen av oklara regler håller sig innanför ramarna

för direktivkraven. En sådan ordning ger inte tillräcklig klarhet och precision för att möta de krav som ställs enligt rättssäkerhetsprincipen.¹⁴⁶

Eftersom dispensgrunden saknas i direktivet saknas skäl för att den ska finnas med i förslaget till dispensskäl.

Uppgifter som styrker att föreskrivna villkor föreligger ska bygga på väl etablerade vetenskapliga rön

EU-domstolen har vidare framhållit att sådana undantagsbestämmelser, som de som föreskrivs i artikel 9 i fågeldirektivet, ska tolkas restriktivt, att den myndighet som har fattat beslutet har bevisbördan för att nödvändiga förutsättningar föreligger för varje undantag, och att medlemsstaterna ska säkerställa att varje åtgärd som påverkar skyddade arter endast tillåts i beslut som är noggrant och tillräckligt motiverade, och som hänvisar till skäl, villkor och krav som anges i nämnda artikel.¹⁴⁷ Domstolen är också mycket tydlig med att uppgifter som styrker att de kriterier är uppfyllda för att det ska vara möjligt att medge undantag (det vill säga dispens) ska bygga på väl etablerade vetenskapliga rön.¹⁴⁸ Myndigheterna ska alltså ha tillgång till de mest tillförlitliga och relevanta rönen när de beviljar tillstånd.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Darpö och Lindahl (2015) *Vindkraft, fåglar och brister i höjden. Om artskyddet vid provningen av vindkraftverk – analys, del II*, JP Miljönet den 8 oktober 2015 där de hänvisar till C-192/11 *Kommissionen mot Polen*. Domen finns endast på franska och polska, men enligt författarna, som haft hjälp att översätta domen framgår bland annat följande. Domstolen konstaterar i den avgörande passagen att de undantag som finns i den polska lagen – däribland den om tungt vägande tungt vägande skäl av social eller ekonomisk karaktär – inte är bland dem som anges uttömmande i artikel 9.1 i fågeldirektivet (p. 39). Därefter poängterar domstolen att kravet på att undantagsreglerna är ordagrant återspeglade i den nationella lagstiftningen är särskilt viktigt när det gäller sådan lagstiftning där förvaltningen av det gemensamma arvet är överlämnat till medlemsstaterna inom deras territorier. Det räcker heller inte med en ordning där det överlämnas till administrationen att se till att tillämpningen av oklara regler håller sig innanför ramarna för direktivkraven, då detta inte kan ge tillräcklig klarhet och precision för att möta de krav som ställs enligt rättssäkerhetsprincipen (här hänvisade CJEU till C 507/04 punkten 137 och däri angiven rättspraxis). En sådan ordning skulle även riskera att vilsleda de administrativa myndigheterna om hur direktivkraven ska genomföras (punkterna 56–58).

¹⁴⁷ Mål C-217/19, *kommissionen mot Republiken Finland (vårjakt på handjur av fågelarten ejder)* punkten 66 som för ett liknande resonemang hänvisar till C-60/05, *WWF Italia m.fl.*, punkten 34.

¹⁴⁸ *Ibid.*, punkten 70 som för ett liknande resonemang hänvisar till C-344/03 *kommissionen mot Republiken Finland*, punkt 54 och där angiven rättspraxis.

¹⁴⁹ Mål C-217/19, *kommissionen mot Republiken Finland (vårjakt på handjur av fågelarten ejder)*.

Dispens förutsätter att de berörda arterna bibehålls på en tillfredsställande nivå

Artikel 9 nämner inte gynnsam bevarandestatus som förutsättning för undantag (vilket är en förutsättning för undantag enligt livsmiljödirektivets artikel 12). EU-domstolen har emellertid slagit fast att undantag enligt artikel 9 i fågeldirektivet endast kan genomföras om det säkerställs att beståndet av de berörda arterna bibehålls *på en tillfredsställande nivå*.¹⁵⁰ EU-domstolen har förvisso inte tydliggjort exakt vad denna nivå innebär men utvecklar ändå ett resonemang kring huruvida det kan visas att denna nivå bibehålls i det finska överträdelseärendet om vårjakt på handjur av fågelarten ejder.¹⁵¹

Republiken Finland grundade sin talan (som gick ut på att nivån kunde bibehållas) på fem arbeten varav EU-domstolen konstaterade att Finland inte med framgång kunde åberopa fyra av dem för att visa att den myndighet som beviljade de omtvistade tillstånden förfogade över väl etablerade vetenskapliga rön som gjorde det möjligt att anse att populationen av den berörda arten bibehölls på en *tillfredsställande nivå*. Detta eftersom det bland annat handlade om studier som publicerats sju år innan det aktuella beslutet, en studie som publicerats efter beslutet samt då den vägledning som möjligen kunde anses vara aktuell anger att aktuell art är en av de arter vars bevarandestatus är *ogynnsam*.¹⁵² Emellertid hade Finland tillgång till finska *röda listan* som upprättades året innan de första besluten och avsåg en aktuell analys av fågelarter på dess territorium. Ejder klassificerades i kategorin *nära hotad*. Härefter konstaterade Domstolen den omständigheten att populationen av en berörd art tenderar att sjunka i sig inte räcker för att visa att denna population har en otillfredsställande bevarandestatus. Men, fortsätter Domstolen, när det inte finns några andra omständigheter som tyder på att situationen av andra skäl ändå ska anses vara gynnsam, innebär denna omständighet att populationen inte kan anses bibehållas på en *tillfredsställande nivå*.¹⁵³

Domstolen noterar i Ejder-målet att när det gäller livsmiljödirektivet så är det möjligt att bevilja undantag även i fall då bevarandestatusen inte är gynnsam, men att sådana undantag endast kan beviljas i särskilda fall och att ett sådant beviljande även ska bedömas

¹⁵⁰ *Ibid.*, punkten 67.

¹⁵¹ *Ibid.*, punkten 84.

¹⁵² *Ibid.*, punkterna 71–76.

¹⁵³ *Ibid.*, punkterna 77–83.

mot bakgrund av försiktighetsprincipen.¹⁵⁴ Direktiven ska i detta avseende inte anses skilja sig.¹⁵⁵

Förpliktelser att rapportera undantag till kommissionen

Bestämmelserna om dispens från fågel- och livsmiljödirektiven ska enligt utredningens förslag införas i 8 kap. miljöbalken. Notera att för det fall man meddelar dispens med stöd av ovanstående grunder uppkommer förpliktelser om att rapportera till kommissionen.

Enligt fågeldirektivets artikel 9.3 och 9.4 ska medlemsstaterna varje år lämna en rapport till kommissionen om genomförandet undantagsreglerna. På grundval av den information som finns tillgänglig för kommissionen och särskilt den information medlemsstaterna lämnar i dessa rapporter ska kommissionen alltid säkerställa att följderna av undantagen inte är oförenliga med fågeldirektivet och vidta lämpliga åtgärder i detta syfte

Medlemsstaterna ska vartannat år rapportera till EU-kommissionen de undantag som har gjorts i enlighet med artikel 1 till livsmiljödirektivet¹⁵⁶. Undantag enligt direktivets regler sker i Sverige i form av dispenser från fridlysningsreglerna eller beslut om jakt eller fiske enligt jakt- och fiskebestämmelserna. Rapportering ska göras till EU-kommissionen i systemet HABIDES (*Habitats and Birds Directive Derogation System*).

12.11.3 Förslag: Dispens avseende nationellt fridlysta arter

I den nu gällande 15 § artskyddsförordning (2007:845) finns bestämmelser om dispens från fridlysningsbestämmelserna gällande nationellt fridlysta arter. Utredningen föreslår att bestämmelsen utformas, vad avser dispensmyndighet och vissa grundläggande förutsättningar, på samma sätt som dispenser från fridlysningsbestämmelserna som följer av naturvårdsdirektiven. Det som skiljer från naturvårdsdirektivdispenser är att det för dispens från de nationella bestämmelserna inte fordras några egentliga dispenskäl. Förutsättningarna för dispens är att det inte finns någon annan lämplig lösning och dis-

¹⁵⁴ *Ibid.*, punkten 84 där Domstolen hänvisar till mål C-674/17 *Tapiola*, punkterna 68 och 69 samt där angiven rättspraxis.

¹⁵⁵ *Ibid.*, punkten 84.

¹⁵⁶ Artikel 16, punkt 2, livsmiljödirektivet.

pensen inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde.

12.12 Förslag: Kompensationsåtgärder ska alltid övervägas vid dispens från fridlysningsbestämmelserna

Utredningens förslag: I 8 kap. miljöbalken ska det införas ett krav på att kompensationsåtgärder alltid ska övervägas vid beslut om dispens från fridlysningsbestämmelserna.

12.12.1 Utredningens överväganden

Inledningsvis vill vi klarlägga att grunden för diskussionen om kompensationsåtgärder är att det har medgetts en dispens från fridlysningsreglerna. För att en dispens från fridlysningsreglerna ska vara aktuell måste ett förbud eller motsvarande ha utlösts, med stöd av fridlysningsreglerna. Försiktighetsmått (skyddsåtgärder) kan innebära att förbuden i fridlysningsreglerna inte utlöses. Om de inte löses ut finns det inte något att meddela dispens ifrån och utan en dispens är kompensationsåtgärder inte aktuellt på grund av en dispens.

Av 16 kap. 9 § första stycket miljöbalken framgår att det finns en möjlighet att förena beslut beträffande tillstånd eller dispens med villkor om att den som gynnas av beslutet ska vidta vissa åtgärder för att motverka eller kompensera den skada eller det intrång som den tillåtna verksamheten kan innebära för miljös del. Det kan till exempel gälla särskilda åtgärder för att bevara miljön på området eller särskilda åtgärder för kompensation av förlorade miljövärden.

Av miljöbalkspropositionen framgår att möjligheten att föreskriva om kompensationsåtgärder alltid finns, när tillstånd eller dispens meddelas för en åtgärd. Miljöbalkens generella bestämmelse ger en möjlighet men innehåller inte något krav (vilket är fallet enligt 7 kap. 29 § miljöbalken) på att kompensationsåtgärder ska föreskrivas. Vidare omfattar den endast tillstånd och dispenser.¹⁵⁷ Med stöd av paragrafen kan den som drar nytta av ett tillstånds- eller dispensbeslut åläggas att utföra eller bekosta undersökningar av det område

¹⁵⁷ Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 1, s. 315.

som påverkas av verksamheten, åtgärder för att bevara detta område eller åtgärder för att gottgöra det intrång som verksamheten medför. Vid bedömningen av om villkor ska meddelas med stöd av paragrafen har det betydelse hur allvarligt intrång som verksamheten medför samt vilken nytta som åtgärder enligt paragrafen medför.¹⁵⁸ Det handlar alltså om att väga tillståndshavarens fördel av beslutet mot den uppkomna skadan. Enligt Bengtsson et al. innebär det inte att tillståndshavarens hela vinst ska gå åt till kompensationsåtgärder; hur avvägningen närmare ska ske får bedömas från fall till fall.¹⁵⁹

12.12.2 Kompensation enligt 7 kap. miljöbalken

Kompensation föreskrivs också enligt 7 kap. 7 § fjärde stycket miljöbalken beträffande dispens från naturreservat och enligt 7 kap. 29 a § i fråga om tillstånd till verksamhet eller liknande när det gäller Natura 2000-områden. I dessa fall är kompensationen obligatorisk. Enligt 7 kap. 29 § ska intrånget kompenseras helt.

12.12.3 Skadelindringshierarkin

Skadelindringshierarkin betonas särskilt när det handlar om förstörelse av områden med höga naturvärden eller ekosystemtjänster av stor social eller ekonomisk betydelse.¹⁶⁰ Skadelindringshierarkin innebär att alla rimliga åtgärder för att undvika och minimera påverkan från en exploatering ska vidtas innan behovet av kompensation fastställs.

Skadelindringshierarkin bör, enligt utredningen om ekologisk kompensation användas i alla ärenden där ekologisk kompensation är aktuell.¹⁶¹ Det innebär att

1. skador i första hand ska undvikas
2. i andra hand minimeras och avhjälpas
3. i sista hand kompenseras.

¹⁵⁸ Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 2, s. 209.

¹⁵⁹ Bengtsson et al. *Miljöbalken* (JUNO, NJ, version 19), kommentaren till 16 kap. 9 §.

¹⁶⁰ Naturvårdsverket (2016). *Ekologisk kompensation En vägledning om kompensation vid förlust av naturvärden*. Handbok 2016:1, s. 20.

¹⁶¹ SOU 2017:34 *Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses*, s. 136.

12.12.4 Kompensationsåtgärder till följd av artskyddsdispenser

Av kommissionens vägledning framgår vilken roll som kompensationsåtgärder har när det handlar om avvikelser från livsmiljödirektivets artikel 12.1 d), det vill säga att försämra eller förstöra viloplatsen för arter som omfattas av livsmiljödirektivets bilaga IV.

Kompensationsåtgärder är *oberoende av* den aktivitet som orsakar själva försämringen eller förstörandet av häckningsplatsen eller viloplatsen och avsedda att *kompensera för* de specifika negativa effekterna på en art. I allmänhet handlar det, enligt kommissionen, om att:¹⁶²

- kompensera negativa effekter av aktiviteten givet de särskilda omständigheterna (på populationsnivå),
- det ska finnas goda chanser till framgång,
- basera kompensationsåtgärderna på *best practice*,
- garantera arternas utsikter att nå gynnsam bevarandestatus
- kompensationsåtgärderna ska ha fått effekt redan innan och senast när försämringen eller förstörandet äger rum.

Kompensationsåtgärder kan alltså få en beslutad dispens att framstå som legitim ur artskyddshänseende *men kompensationsåtgärder kan aldrig användas för att motivera en dispens* eller när det gäller att uppfylla förutsättningarna för att meddela en dispens.¹⁶³

En dispensansökan ska prövas i tre steg. Kompensationsåtgärder blir aktuell först om samtliga förutsättningar föreligger för att ge dispens. Det är centralt att möjligheten att vidta kompensationsåtgärder *inte* påverkar prövningen.¹⁶⁴

I SOU 2017:34 görs bedömningen att gällande krav om ekologisk kompensation i miljöbalkens 16 kapitel behöver förtydligas, så att det blir obligatoriskt att bedöma behovet av ekologisk kompensation vid tillståndsprovning och vid dispensprovning för ingrepp i skyddade områden.¹⁶⁵ I betänkandet föreslogs att tillägg skulle göras i 9 § med följande lydelse.

¹⁶² Kommissionens vägledning om livsmiljödirektivet (2007), s. 63.

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ Jfr Moksnes et al., (2016). *Ekologisk restaurering och kompensation av ålgräs i Sverige – Ekologisk, juridisk och ekonomisk bakgrund*. Havs- och vattenmyndighetens rapport 2016:8, s. 12.

¹⁶⁵ SOU 2017:34, *Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses*, s. 269.

Vid beslut om tillstånd eller dispens och upphävande av tillstånd eller dispens ska en bedömning göras av om särskilda åtgärder ska vidtas för att kompensera det intrång i allmänna intressen som verksamheten medför.

En sådan förändring har hittills inte skett. Vi anser emellertid att det är viktigt att redan i bestämmelsen om dispens från förbudet att försämra eller förstöra fortplantningsområden eller viloplats erinra om att överväga huruvida det finns skäl att vidta kompensationsåtgärder. Handlar det om känsliga biotoper och habitat finns sannolikt skäl för kompensation. Om omfattningen på skadan är mycket liten kan kompensationskostnaden däremot bli oproportionerligt stor på grund av kostnaden för undersökningar och övervakning.

12.12.5 Underlag för att bedöma krav på kompensation

För att prövningsmyndigheten ska kunna göra en bedömning av om krav på kompensation är motiverade behövs information om omfattningen på den skada som kvarstår efter att lokalisering valts, anpassningar gjorts och planerade skyddsåtgärder vidtagits. Skadan bör i ansökan beskrivas på ett sådant sätt att det blir tydligt vilka ekologiska funktioner, kvaliteter och samband som påverkas. Om verksamheten eller åtgärden ska vara föremål för en specifik miljöbedömning, där en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) är ett krav, görs detta i MKB:n, innan en verksamhet påbörjas. I de fall då MKB inte är ett krav ska ändå påverkan på habitatet ingå i underlaget för prövningen. Beskrivningen bör då inkludera en grundlig kartläggning av området som kan komma att påverkas av projektet. Även områden i anslutning till verksamhetsområdet bör inkluderas, om det löper risk att bli påverkat. Kartläggning bör utföras under en period som anpassas efter områdets ekologiska funktion för arter, exempelvis när en hänsynskrävande växt har hög biomassa (och därmed är som mest utvecklad och bäst synlig) eller när flyttfåglar använder aktuella marker som rastplats.¹⁶⁶

Av underlaget bör framgå vilka överväganden som påverkat valet av plats av kompensationsåtgärderna. Här bör även frågor angående åtkomst till de fastigheter som är aktuella för kompensationsåtgärder behandlas. Kompensationsutredningen bör även redogöra för eventuell negativ påverkan på allmänna och enskilda intressen vid

¹⁶⁶ *Ibid.*, s. 137.

genomförande av planerade kompensationsåtgärder och åtgärder för att begränsa denna påverkan. Det är i sammanhanget viktigt att beakta naturliga variationer.¹⁶⁷

En kompensationsyta kan behöva vara större än den yta som ska kompenseras (givet samma kvalitet) för att kompensera för tillfälliga förluster av ekosystemtjänster. Om kompensationen bedöms ha små möjligheter att lyckas, om kompensationsområdet ligger långt från skadeområdet, eller om sannolikheten är stor för naturlig kolonisering av kompensationsområdet kan omfattningen av kompensationen behöva öka. Om kompensationen blir försenad kan omfattningen av kompensationen behöva ökas. Om restaureringen utförs innan skadan sker (och konstateras fungera fullt ut) kan ett kompensationsförhållande på 1:1 vara tillräckligt.¹⁶⁸

Kompensationen bör utföras med vetenskapligt utprovade metoder för aktuella förhållanden. Metoden bör tydligt beskrivas. Det kan vara aktuellt att vald metod först ska godkännas av prövnings- respektive tillsynsmyndigheten. Om projektet under dess genomförande kan komma att påverka kompensationen negativt, bör kompensationen skjutas upp till efter att projektet är klart, men ske så snart som möjligt därefter. Då kan det vara aktuellt att öka omfattningen av kompensationen för att kompensera för tillfälliga förluster av ekosystemtjänster.¹⁶⁹

Kompensationen ska övervakas och utvärderas under viss tid. Vilken period som väljs bestäms från fall till fall. Eventuella referensområden används för att kunna ta hänsyn till eventuella naturliga förändringar och fluktuationer i habitatets egenskaper.¹⁷⁰

¹⁶⁷ *Ibid.*, s. 137 f.

¹⁶⁸ *Ibid.*, s. 138.

¹⁶⁹ *Ibid.*, s. 138 f.

¹⁷⁰ *Ibid.*, s. 139.

12.13 Förslag: Dispens från fridlysning söks hos tillsyns- eller prövningsmyndigheten

Utredningens förslag: Av dispensbestämmelsen ska framgå att dispens från fridlysningsreglerna söks hos den myndighet som utövar tillsyn över områden samt djur och växter enligt miljötillsynsförordningen. Det innebär i praktiken länsstyrelsen eller Skogsstyrelsen.

Uppkommer dispensfrågan inom ramen för ett tillståndsärende enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken ska frågan prövas där.

Om den uppkommer inom ramen för en 12:6-anmälan ska frågan prövas i samband med den, alltså samtidigt med anmälan.

12.13.1 Dispensfrågan i samband med tillståndsprövning

Enligt 14 § artskyddsförordningen är det länsstyrelsen som i det enskilda fallet får ge dispens från fridlysningsförbudet. Att det är länsstyrelsen som enligt artskyddsförordningen prövar dispenser har tidigare gjort att det uppkommit situationer där det sker en tillståndsprövning vid mark- och miljödomstol samtidigt som länsstyrelsen prövar artskyddsdispensen avseende samma verksamhet.

Redan i rättsfallet MÖD 2013:13 kom Mark- och miljööverdomstolen fram till att artskyddsförordningen är att se som en precisering av vad som kan följa av de allmänna hänsynsreglerna när det gäller skydd av arter. I MÖD 2014:47 konstaterade Mark- och miljööverdomstolen att en del i prövningen då blir att, med tillämpning av relevanta fridlysningsbestämmelser i artskyddsförordningen, bedöma hur de skyddade arterna påverkas av den planerade verksamheten. Genom att föreskriva villkor, försiktighetsmått och skyddsåtgärder kan prövningen leda fram till att verksamheten inte kommer i konflikt med fridlysningsbestämmelserna, och att det därför inte blir aktuellt med dispensprövning. Utgången av prövningen kan emellertid också bli att verksamheten, trots planerade försiktighetsmått, bedöms strida mot fridlysningsbestämmelserna. Om förutsättningar för dispens då inte finns är verksamheten olämpligt lokaliserad och inte tillåtlig. I rättsfallet MÖD 2014:48 underströk Mark- och miljödomstolen att det inte är en lämplig ordning att prövningen av artskyddsfrågorna sker separat från frågan om tillstånd.

Om sökanden inte har yrkat på dispens inom ramen för ett tillståndsmål och det därmed saknas underlag för tillståndsmyndigheten för att pröva dispensfrågan och tillståndsmyndigheten överväger att neka tillstånd på grund av fridlysningsbestämmelserna bör myndigheten eller domstolen göra klart för sökanden att kompletteringar behövs. Det måste då också göras klart för sökanden i vilket avseende som kompletteringar kan behövas.¹⁷¹ Om sökanden då, av någon anledning, inte önskar få dispensfrågan prövad kan denne också meddela detta varvid dispensfrågan alltså inte heller ska prövas. Det innebär sannolikt att tillståndsansökan ska avslås (inte avvisas, trots att underlag saknas i dispensdelen) eftersom en verksamhet som inte kan bedrivas utan att hamna i strid med en fridlysningsbestämmelse och som inte kan beviljas dispens (oaktat anledningen), inte heller uppfyller kraven på lokalisering i miljöbalkens andra kapitel.

12.13.2 Dispensfrågan i anmälningsärenden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken eller vid tillsyn

När en anmälan görs enligt 12 kap. 6 § miljöbalken kan myndigheten reagera på och ta ställning till huruvida den åtgärd som anmälts kan genomföras enligt anmälan, om det behövs några villkor eller om åtgärden ska förbjudas. Detsamma gäller vid tillsyn enligt 26 kap. 9 § miljöbalken.

Vid beslut om förelägganden eller förbud med hänvisning till artskyddet finns det möjlighet att ansöka om dispens från fridlysningsbestämmelserna. Beslutet om föreläggande eller förbud ger uttryck för myndighetens tolkning av fridlysningsreglernas innebörd för vilken hänsyn som måste tas relativt det som skyddas av fridlysningsreglerna och om dispens måste sökas. Fridlysningsreglerna gäller hela tiden, även om något beslut med stöd av dem inte fattats (förbuden är till och med straffsanktionerade enligt 29 kap. miljöbalken). En meddelad dispens innebär en dispens från en fridlysningsregel. Om dispens medges gäller därför inte längre den del av förbudet som avser det skydd som följer av den fridlysningsregeln som dispens medges för.

¹⁷¹ Se t.ex. NJA 2009 s. 321 samt Mark- och miljööverdomstolens dom av den 3 mars 2015 i mål nr M 5853-14 som rörde Natura 2000-tillstånd.

Den som ska vidta en åtgärd som fordrar dispens eller påbörja en verksamhet som fordrar dispens ska alltså söka dispens och bör göra detta självmant, utan att invänta myndighets uppmaning att göra det.

Om man vidtar en handling i strid med en fridlysningsregel som också är kriminaliserad enligt 29 kap., men har dispens för att göra så, har man inte agerat i strid med förbudet och kan heller inte bli straffad för det. Förbudet följer av fridlysningsbestämmelserna.

Anmälan enligt 12 kap. 6 § miljöbalken

Det har tydliggjorts för oss, i såväl utredningsdirektiven som i kontakter med berörda, att det upplevs som ett rörigt och svårgenomskådligt system att det är olika myndigheter som fattar beslut om förbud respektive beslut om dispens. Vårt förslag går därför ut på att besluten ska fattas av samma myndighet och i möjligaste mån vid samma tillfälle och i samma beslut. De tillsynsmyndigheter som är aktuella enligt miljötillsynsförordningen är länsstyrelsen och Skogsstyrelsen.

Mot bakgrund av att en verksamhetsutövare sannolikt vill få till stånd den åtgärd som anmäls är det rimligt att utgå från att denne också vill ha dispensfrågan prövad om en dispens skulle visa sig nödvändig. Såvitt vi kan se, saknas praktiska skäl att dela upp besluten i förbudsbeslut och dispensbeslut. Det frågan gäller, i praktiken, är huruvida anmäld åtgärd får vidtas och om så är fallet, med vilka försiktighetsmått. Däremot kan det finnas teoretiska skäl, men dessa bör kunna hanteras inom ramen för handläggningen.

Rimligen kan det klargöras i ett och samma beslut där såväl de krav som följer av fridlysningsbestämmelserna som det eventuella behovet av och i så fall möjligheten till dispens hanteras (jämför med hur en ren dispensansökan hanteras). Den frågan anmälaren vill ha svar på är ju helt enkelt om verksamheten får bedrivas eller åtgärden vidtas och, om så är fallet, vilka villkor som ska gälla för verksamheten. Om den inte får vidtas därför att fridlysningsbestämmelserna innebär att den är förbjuden är det sannolikt så att sökanden vill ha dispensfrågan prövad. Vi förutsätter här att den som lämnar in en 12:6-anmälan tror att anmäld åtgärd kan komma till stånd utan hinder av fridlysningsbestämmelserna. Om anmälaren redan vet att dispens behövs, ska en fullständig dispensansökan lämnas in.

För att förenkla för den enskilde ska emellertid den myndighet som mottar en 12:6-anmälan som omfattar fridlysningsfrågor, betrakta ansökan som att den innefattar en dispensansökan (såvida anmälaren inte anger något annat) för det fall myndigheten kommer fram till att ett förbud ska meddelas. Om anmälaren av någon anledning inte önskar att dispensfrågan prövas kan denne tydliggöra det i anmälan. Om anmälaren har uttryckt att en dispensprövning inte ska ske och myndigheten finner att åtgärden ska förbjudas, ska 12:6-samrådet avslutas med beslut om förbud samt upplysning om att hela eller delar av den anmälda åtgärden inte får utföras utan dispens.

En 12:6-anmälan kan alltså, i detta avseende, betraktas som en anmälan inklusive en ansökan om dispens från fridlysningsreglerna, för det fall det behövs. Att pröva huruvida en åtgärd eller verksamhet omfattas av ett fridlysningsförbud är ett nödvändigt led för att kunna fatta beslut om huruvida dispens behövs eller inte. Omfattningen av förbudet måste också klargöras för att kunna meddela en dispens. Förbudet följer direkt av lag (fridlysningsreglerna) men synliggörs genom myndighetens försorg.¹⁷² Om det är Skogsstyrelsen som i samband med en anmälan om samråd tillämpar fridlysningsreglerna kan den alltså komma fram till att en åtgärd är förbjuden eller att den är tillåten förutsatt att vissa försiktighetsmått vidtas. Om den kommer fram till att åtgärden är förbjuden bör Skogsstyrelsen överväga om det finns dispensskäl (steg 1 i dispensprövningen) som kan innebära att åtgärden kan tillåtas. Saknas dispensskäl ska Skogsstyrelsen, tillsammans med beslutet om förbud ange att dispens från fridlysningsreglerna inte kan medges för ansökt åtgärd.

Om Skogsstyrelsen här kommer fram till att det finns dispensskäl ska sökanden föreläggas att ge in en fullständig dispensansökan. Om dispens från fridlysningsbestämmelserna sedermera ges ska kopia av det beslutet alltid skickas till Naturvårdsverket, dels för att det, i egenskap av företrädare för allmänna intressen, ska ha möjlighet att överklaga en dispens, dels för att kunna rapportera in dispenser till kommissionen.

Eftersom samtliga beslut här fattas enligt miljöbalken eller föreskrifter som meddelats med stöd av balken överklagas beslut till mark- och miljödomstol. Vad gäller klagorätten regleras den i 16 kap. miljöbalken.

¹⁷² Jämför avsnitt 11.3.4, att gällande rätt inte är något förrän den används av någon; fram till dess är gällande rätt ett överlagrat tillstånd.

Tillsyn enligt 26 kap. miljöbalken

I samband med tillsyn enligt miljöbalken är situationen något annorlunda. I sådana fall har verksamhetsutövaren inte anmält sin åtgärd och heller inte sökt om dispens. Det kan till och med vara så att tillsynen utmynnar i ett straffrättsligt förfarande.¹⁷³ Här menar vi att det saknas skäl att inta den, för verksamhetsutövaren, välvilliga inställningen att denne ska förmodas vilja ha en dispensansökan prövad. Här kan tillsynsmyndigheten dock förelägga om att dispens måste sökas. Vad gäller tillsyn enligt 26 kap. miljöbalken föreslår vi således inte några förändringar i hur ärendena ska hanteras relativt i dag.

12.13.3 Förslag: Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket ska tillsammans med länsstyrelserna ta fram vägledning för dispensprövning.

Utredningens förslag: Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket ska ges i uppdrag att tillsammans med länsstyrelserna ta fram vägledning för dispensprövning.

I och med att fler myndigheter ska få pröva ansökningar om dispens från fridlysningsbestämmelserna är det viktigt att det sker på ett enhetligt sätt. Till exempel måste kumulativa effekter vägas in för det fall flera dispenser övervägs avseende samma art eller samma område. I sådana fall bör det till exempel uppmärksammas och hanteras så att beviljade dispenser inte får verkningar som strider mot målet enligt 8 kap. 1 § miljöbalken.

¹⁷³ Jfr 26 kap. 2 § miljöbalken som anger att tillsynsmyndigheten ska anmäla överträdelse av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten, om det finns misstanke om brott.

12.14 Förslag: Översyn av nationellt fridlysta arter enligt nya kriterier

Utredningens förslag: Regeringen ska göra en översyn av de arter som ska vara nationellt fridlysta, och som i dag framgår av artlistorna i bilaga 2 till artskyddsförordningen. Det kan bland annat innebära att arter som förekommer i livsmiljödirektivets bilaga II men som endast listas i artskyddsförordningens bilaga 2 kan behöva byta bilaga. Arbetet bör genomföras i samverkan med Naturvårdsverket och SLU Artdatabanken.

Följande kriterier föreslås ligga till grund för urval av vilka arter som ska vara nationellt fridlysta:

- a) Arten är eller riskerar att bli hotad i hela eller delar av sitt utbredningsområde i Sverige. Med hotad avses att arten är rödlistad i någon av kategorierna sårbar (VU), starkt hotad (EN) eller akut hotad (CR). Hotet utgörs helt eller delvis av att arten är eller kan komma att bli utsatt för plockning, uppgrävning, dödande eller infångande på grund av sitt attraktiva utseende, sin nyttighet, sitt samlarvärde, sitt kommersiella värde eller av någon annan orsak som hotar artens fortbestånd i landet.
- b) Arten är inte hotad, men utsatt för eller riskerar att utsättas för omfattande plockning, uppgrävning, dödande eller infångande, vilket medför att arten riskerar bli hårt decimerad regionalt.
- c) Fridlysning av arten krävs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden om skydd för arten.
- d) Arten är föremål för viss insamling och är svår att skilja från en art som uppfyller något av kriterierna ovan. Det finns risk för att den art som uppfyller kriterierna förväxlas med en annan art och därmed utsätts för insamling som ökar risken för negativ påverkan på arten. Detta kan i vissa fall motivera att en art som är utsatt för viss insamling, men inte är i direkt behov av fridlysning, fridlyses.
- e) Om en art är uppdelad i flera underarter, men endast en av dessa uppfyller något av kriterierna ovan, kan arten som helhet fridlystas om det finns risk för att den hotade underarten förväxlas med övriga underarter.

- f) Om en fridlyst art hybridiserar med en annan art, som inte är fridlyst, ska hybriden omfattas av samma skydd som det fridlysta föräldraexemplaret.

Utredningen konstaterar att det har framförts från många håll att listan över arter som är fridlysta, och som framgår av bilaga 2 till artskyddsförordningen, behöver ses över. Listan har tidigare reviderats 1999, i samband med att miljöbalken och den första artskyddsförordningen trädde i kraft, samt 2007, i samband med den förra översynen av artskyddsförordningen.

Den svenska fridlysningen av arter är mycket gammal, mer än 100 år, och förutsättningarna i samhället och naturmiljön har ändrats under den period som regelverket har funnits. När hotet mot arterna i början av 1900-talet främst utgjordes av insamling är hotet i dag främst kopplat till förlust av livsmiljöer och ändrade ekologiska förutsättningar för arterna. Fortfarande är dock insamling eller plockning ett högst aktuellt hot mot vissa arter, som därmed bör ha ett fortsatt skydd för varje exemplar. Motiven till insamling har dock i viss mån ändrats över tid och det finns skäl att se över vilka arter som kan vara hotade av detta.

Det framgår inte av vare sig den nuvarande artskyddsförordningen eller tidigare fridlysningsregler vilka hot som ligger till grund för fridlysning av de arter som i nuläget omfattas av bilaga 2 till förordningen. Vissa arter är sannolikt fridlysta på grund av hot från plockning och insamling, men skälen till andra arters fridlysning framgår inte tydligt av de underlag som utredningen har haft tillgång till. Utredningen har låtit göra en sammanställning över samtliga arter som förekommer i Sverige och som är fridlysta eller fredade enligt internationella åtaganden samt nationella regler för fridlysning, fiske och jakt. Denna lista omfattar därmed alla däggdjur som är fredade enligt jaktbestämmelserna, alla fåglar som omfattas av fågeldirektivet och jaktbestämmelserna, alla fiskar, blötdjur och vattenlevande kräftdjur som omfattas av livsmiljödirektivet och fiskebestämmelserna, alla övriga arter som omfattas av livsmiljödirektivet, Bernkonventionen och CITES-konventionen samt alla nationellt fridlysta arter. Resultatet visar att många nationellt fridlysta arter sannolikt är skyddade för att de omfattas av Bernkonventionen, vilket exempelvis är fallet för samtliga arter av grodor och reptiler som inte omfattas av EU:s livsmiljödirektiv. Dessa

arter är alltså troligen fridlysta till följd av internationella åtaganden, vilket är ett av de kriterier som föreslås av utredningen.

Utredningen konstaterar att Naturvårdsverket 2010 tog fram förslag till kriterier för arter som bör vara fridlysta enligt nationella svenska regler.¹⁷⁴ Utredningen bedömer att Naturvårdsverkets förslag är relevanta, tydliga och funktionella att tillämpa vid en översyn av fridlysta arter som syftar till att bevara de nationellt förekommande arter som är i behov av skydd. Utredningen föreslår dock några mindre justeringar och tillägg till Naturvårdsverkets tidigare förslag.

I samband med en översyn bör vissa formella frågor klargöras, exempelvis hur regelverket ska påverka varianter av arter i form av hybrider och underarter. Utredningen anser att en hybrid mellan en fridlyst art och en icke fridlyst art ska omfattas av samma skydd som det fridlysta föräldraexemplaret. I de fall en underart behöver fridlystas kan det övervägas om arten som helhet behöver samma skydd.

12.14.1 Förslag: Skäl för nationell fridlysning ska framgå av bilagorna till artskyddsförordningen

Utredningens förslag: I artskyddsförordningens bilagor ska för varje art framgå vilka kriterier som ligger till grund för nationella beslut om att arten ska vara fridlyst.

Utredningen konstaterar att det saknas samlad dokumentation av skälen till att de arter som omfattas av bilaga 2 till artskyddsförordningen är fridlysta. I vissa fall är det allmänt känt, exempelvis att blåsippan och orkidéer är attraktiva för plockning, men i andra fall är det oklart vad som är motivet till fridlysningen. I dessa fall kan motiven eventuellt framgå av äldre beslut från länsstyrelserna eller Naturvårdsverket, men utredningen har konstaterat att även i sådana beslut kan motivet till fridlysningen saknas. Utredningen har inte avsatt tid för genomgång av samtliga dessa äldre beslut, men ser inte heller att det är nödvändigt.

Vid en översyn av bilaga 2 bör utgångspunkten vara att anpassa listan över nationellt fridlysta arter till dagens situation och skydds-

¹⁷⁴ Naturvårdsverket. (2010) *Förslag om ändringar i artskyddsförordningen* (2007:845) Dnr 104-1326-10 Nv.

behov. Skälen till att en art ska vara fridlyst ska så införas i bilagan till artskyddsförordningen.

12.14.2 Förslag: Omfattning av nationell fridlysning

Utredningen förslår: Fridlysning ska normalt omfatta en arts förekomster i landet som helhet, men om det finns starka skäl kan fridlysningen begränsas till ett eller flera län. Fridlysning ska inte införas för mindre områden än ett län.

Fridlysning som i praktiken är begränsad till en eller ett fåtal förekomster bör, om det är lämpligt, ombildas till områdesskydd. Fridlysningen för arten kan i sådant fall upphöra, men kan kvarstå som ett komplement till områdesskyddet, i det fall arten troligen kan komma att sprida sig till nya områden.

För arter med specifika krav på livsmiljön är det inte tillräckligt att ha regler som skyddar de enskilda exemplaren, det måste därutöver finnas möjlighet att skydda livsmiljöerna som helhet och de ekologiska funktioner som utgör grunden för arternas existens.

Fridlysning enligt nationella regler för enskilda exemplar av växter ska inte gälla inom hemfridszon.

Utredningen föreslår att nationella regler om fridlysning för exemplar av växter inte ska gälla inom hemfridszon. Med hemfridszon avses den yta runt ett bostadshus där allemansrätten inte gäller.¹⁷⁵ Hemfridszonen överensstämmer vanligen med det som kallas tomt, där tomten är en tydligt avgränsad, privat del, som ibland kan överensstämma med fastighetsgränsen, men också kan utgöra en mindre del av en större fastighet.

Enligt Naturvårdsverkets vägledning gäller fridlysningsreglerna även på en privat tomt.¹⁷⁶ Reglerna gäller dock vilt levande exemplar och inte exempelvis odlade växter.

Utredningen konstaterar att de fridlysta växter som normalt kan förekomma på privat tomtmark inom hemfridszonen i många fall finns att köpa som odlade exemplar. Därmed kan arterna knappast

¹⁷⁵ Naturvårdsverkets webbplats: www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledninga/Skyddad-natur/Strandskydd/Tomtplatsavgransning-vid-strandskyddsdispens/ (2021-04-20).

¹⁷⁶ Naturvårdsverkets webbplats: www.naturvardsverket.se/Var-natur/Allemansratten/Det-har-galler/Plocka-blommor-bar-svamp/ (2021-04-25).

sägs vara utsatta för hot inom tomtmark, snarare motsatsen, genom att odlade exemplar planteras ut och sprider sig. Uppgrävning i naturen för att flytta exemplar till tomtmark är redan förbjudet, eftersom detta kan utgöra hot mot fridlysta arter.

Frågan om vilka regler som gäller för fridlysta växter inom tomtmark är en återkommande fråga för myndigheter. Utredningen bedömer att det inte är rimligt att det ska krävas dispens för att exempelvis bygga en altan i anslutning till ett bostadshus, i synnerhet inte om eventuella exemplar av exempelvis blåsippan eller gullviva i själva verket har spritts från planterade exemplar. Utredningen bedömer att verksamheter som bedrivs inom privata tomter sannolikt inte utgör något hot mot nationellt fridlysta växter, och föreslår därmed att fridlysningsreglerna inte ska gälla för exemplar av sådana växter inom privat tomt.

Utredningen bedömer att fridlysningsreglerna för djur inte ska omfattas av något undantag inom privat tomt, förutom de undantag som redan är införda i bestämmelserna. Det ska också understrykas att undantaget inom hemfridszon som utredningen föreslår inte omfattar arter som är fridlysta enligt EU:s fågel- eller livsmiljödirektiv.

12.14.3 Förslag: Skydd för livsmiljöer för vissa arter fridlysta enligt nationella bestämmelser

Utredningens förslag: Skyddet av de arter som markerats med R i artskyddsförordningens bilaga 7 ska också omfatta arternas livsmiljöer.

För arter med specifika krav på miljön är det främsta hotet förändringar som innebär att livsmiljön inte längre är duglig för arten. Det kan gälla ändringar i luftfuktighet, brist på död ved i ett visst stadium av nedbrytning, brist på ljus, brist på hävd, med mera. För dessa arter är det inte tillräckligt att ha regler som skyddar de enskilda exemplaren, det måste därutöver finnas möjlighet att skydda livsmiljöerna som helhet och de ekologiska funktioner som utgör grunden för arternas existens.

Enligt nuvarande nationella regler i 6, 8 och 9 §§ artskyddsförordningen finns inget skydd för arternas livsmiljöer, utan bara för de enskilda exemplaren. Även om regelverket alltså inte ger något ut-

talat skydd för arternas livsmiljöer har ett visst sådant skydd ändå tillämpats enligt praxis.¹⁷⁷

Eftersom arter knappast kan överleva i naturliga bestånd utan sina livsmiljöer anser utredningen att det ska finnas ett generellt skydd för fridlysta arters livsmiljöer, alltså även för arter som är fridlysta enligt svenska regler.

12.15 Förslag: Inför bestämmelse om proportionalitetsavvägning i 8 kap. miljöbalken

Utredningens förslag: Det ska införas en bestämmelse om allmän proportionalitetsavvägning i 8 kap. miljöbalken som innebär att en inskränkning i en enskilds rätt att använda mark eller vatten inte får gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses. Proportionalitetsavvägningen ska göras i alla beslut som fattas med stöd av 8 kap. miljöbalken eller med stöd av föreskrifter som meddelats med stöd av detta kapitel. Denna proportionalitetsavvägning innebär ingen annan avvägning än den som nu sker med stöd av 7 kap 25 § miljöbalken.

Syftet med bestämmelsen är alltså inte att förändra innebörden i fridlysningsreglerna. Syftet är heller inte att införa en ytterligare dispensgrund. Det ska handla om en slutlig kontroll av att ett beslut med stöd av 8 kap. miljöbalken eller föreskrifter som fattats med stöd av kapitlet inte är orimligt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

12.15.1 Utredningens överväganden

Den kortfattade bakgrunden till bestämmelsen är utformningen av egendomsskyddet i regeringsformen och Europakonventionens första tilläggsprotokoll och den praxis som utvecklats vad gäller proportionalitetsbedömningar som ett utflöde av egendomsskyddet (för en längre redogörelse om proportionalitetsprincipen som den har utvecklat sig, se kap. 8). Innebörden är att en proportionalitetsbedömning alltid ska ingå, som ett moment vid prövningen i det enskilda fallet, när ett beslut med stöd av bestämmelserna i det föreslagna 8 kap.

¹⁷⁷ Naturvårdsverket2009: Handbok för artskyddsförordningen, del 1, s. 27–29.

miljöbalken innebär en inskränkning i enskilds rätt. Det alltså inte är fråga om en annan eller mer omfattande proportionalitetsavvägning än den som normalt görs enligt 7 kap. 25 § miljöbalken, till exempel i samband med ärenden om bildande av naturreservat.

Viktigt att framhålla är att syftet med bestämmelsen inte är att förändra innebörden i fridlysningsreglerna utan att det ska handla om en slutlig kontroll av att ett beslut med stöd av 8 kap. miljöbalken eller föreskrifter som fattats med stöd av kapitlet inte är orimligt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Prövningen måste avse samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Vilken vikt olika omständigheter ska tillmätas får även det avgöras i det enskilda fallet. Det är härvid viktigt att också beakta de kumulativa effekter på de skyddade arterna som olika utfall i avvägningen kan ge upphov till, även på sikt, framför allt vad gäller artskyddets syfte.¹⁷⁸

Utredningen vill framhålla att proportionalitetsavvägningen ska göras mot syftet med artskyddet så som det kommer till uttryck, dels i förslagen 8 kap. 1 § miljöbalken, dels i bestämmelsen som tillämpas i det enskilda fallet. Här kan viss skillnad behöva göras mellan bestämmelser som syftar till att genomföra ett nationellt beslutat skydd och bestämmelser som syftar till att genomföra EU-rättsliga eller internationella förpliktelser. Skillnaden ligger i vilken avvägning som är (rättsligt) möjlig att göra, vilken avvägning som *kan* göras. Därmed inte sagt att en skillnad faktiskt *bör* göras i tillämpningen.

Av Högsta domstolens avgörande i rättsfallet NJA 2014 s. 79 framgår att det är möjligt att frångå vad som följer av EU-domstolens tolkning av en EU-bestämmelse *endast* om tillämpningen i det enskilda fallet annars skulle utgöra en allvarlig och otvetydig kränkning av Europakonventionen. Något exempel på när så skulle vara fallet anges inte av Högsta domstolen. Dock anses någon sådan allvarlig och otvetydig kränkning inte föreligga i det mål som Högsta domstolen uttalar detta i. Det utrymme som Högsta domstolen härigenom läm-

¹⁷⁸ Jämför Miljööverdomstolens resonemang i MÖD 2006:53 som gällde frågan tillstånd att anlägga ett enskilt avlopp. Domstolen slog fast bland annat att prövningen skulle ske utifrån principen att lika fall ska behandlas lika och att det innebär att man måste ta hänsyn till vad som skulle bli resultatet av en generell tillståndsgivning till liknande avloppsanläggningar med utsläpp till Östersjön. Enligt Miljööverdomstolen skulle prövningen utgå från de tänkta sammanlagda utsläppen från samtliga fastigheter som då skulle bli aktuella. Mot den bakgrunden, och med hänvisning till att det fanns brister i den valda typen av avloppsanläggning, bedömde domstolen att tillstånd inte skulle lämnas. Domstolen hänvisade bland annat till att detta skulle försvåra möjligheten att nå det nationella miljökvalitetsmålet ”Ingen övergödning”. Miljööverdomstolen resonerade alltså utifrån en framtida tänkt bördefördelning på principiell grund där även framtida kumulativa effekter togs i beaktande.

nar uppfattar vi vara en ventil, avsedd att tillämpas just vid *allvarliga och otvetydiga* kränkningar av konventionsrättigheter. Som redogjordes för i avsnittet om EU-domstolen är den tolkning av unionsrätten som EU-domstolen gör är bindande för nationella domstolar som har att ta ställning till tolkningen av bestämmelsen. Kravet på att en kränkning ska vara allvarlig och otvetydig är således ett mycket högt ställt krav.

Proportionalitetsavvägningen ska alltid göras i ljuset av det avsedda syftet med artskyddsförvaltningen som det framgår av förslagen 8 kap. 1 § miljöbalken, berörd art och omständigheterna i det enskilda fallet.

12.15.2 Proportionalitetsavvägningen

Proportionalitetsavvägningen kommer främst att aktualiseras ifråga om nekade dispenser från förbuden (jämför tillämpningen av strandskyddsdispens och prövningen enligt 7 kap. 25 § miljöbalken). Detta eftersom en proportionalitetsprincip gäller vid samtliga slag av intrång i äganderätten (se avsnitt 8.5.7 om proportionalitet och artikel 1 i Europakonventionens första tilläggsprotokoll). Det handlar om en slutlig kontroll av att en nekad dispens inte är orimlig med hänsyn till samtliga omständigheter i det enskilda fallet dock utan att innebära en generell utvidgning av möjligheterna till dispens.¹⁷⁹

12.16 Förslag: Övervakning och rapportering av oavsiktligt dödade eller fångade djur

Utredningens förslag: I 8 kap. miljöbalken ska det införas regler om att den som vidtar en åtgärd eller bedriver en verksamhet är skyldig i rimlig utsträckning övervaka och till tillsynsmyndigheten rapportera oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödade av djur av sådan art som listas i bilaga IV a till livsmiljödirektivet, och som dött eller fångats som en följd av verksamheten eller åtgärden.

¹⁷⁹ Jämför Högsta domstolens dom av den 29 december 2020 i mål nr T 6460-19 där domstolen hänvisar här till prop. 1997/87:45 del 1 s. 320 ff. och del 2 s. 97.

12.16.1 Bakgrund

När det gäller *oavsiktligt* dödande regleras det i artikel 12.4 att medlemsstaterna ska införa ett system för övervakning av oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande av de djurarter som finns förtecknade i bilaga IV a). Mot bakgrund av den insamlade informationen ska medlemsstaterna vidta de ytterligare forsknings- eller bevarandeåtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att oavsiktlig fångst eller oavsiktligt dödande inte får betydande negativa följder för de berörda arterna. Kommissionen betonar att artikel 12.4 kan vara av betydelse för att definiera krav på både ett ”strikt skyddssystem” och ett ”lämpligt övervakningssystem”.

Ett system för strikt skydd kan *också* innebära övervakning av oavsiktlig fångst och dödande av arter (för övervakning enligt artikel 12.4). I detta sammanhang kan de strikta skyddsåtgärderna i slutänden behöva inkludera de bevarandeåtgärder som krävs för att kompensera den negativa effekten av tillfällig fångst och dödande. Som exempel på tillämpningen av artikel 12.4 nämner kommissionen övervakning av bifångst av val i fiskesektorn samt de tekniska åtgärder som vidtagits för att undvika bifångst. Som ytterligare exempel nämner kommissionen övervakning av fladdermusdöd vid vindkraftverk och trafikdödade djur.¹⁸⁰

Enligt 65 § artskyddsförordningen ska Naturvårdsverket med biträde av Naturhistoriska riksmuseet se till att det finns ett nationellt *system för rapportering* av oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande av de djurarter som i bilaga 1 till artskyddsförordningen har markerats med N.

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har haft i uppgift att inom sina ansvarsområden ta initiativ till att de forsknings- eller bevarandeåtgärder vidtas som behövs för att säkerställa att oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande inte får betydande negativa följder för de berörda arterna. Det saknas en bestämmelse om inrättande av system för övervakning.

Naturvårdsverket har inte tagit fram något system för rapportering. Orsaken anges vara att Naturvårdsverket inte har kunnat styra hur andra myndigheter dokumenterar uppgifter på ett sätt som möjliggör ett rationellt nationellt system för sådan rapportering.

¹⁸⁰ Kommissionens vägledning (2007), s. 49.

Havs- och vattenmyndigheten är huvudansvarig för tillsyn och tillsynsvägledning för allt fiske, och har i dag viss övervakning av bifångster.

Förutom i artskyddsförordningen finns regler kring rapportering i jaktförordningen. Bestämmelserna innebär att om vilt av vissa arter¹⁸¹ som omhändertas, påträffas dött eller dödas när sådant djur är fredat, tillfaller det staten.¹⁸² Den som har påträffat ett dött djur av en sådan uppräknad art eller har omhändertagit eller vid annat än tillåten jakt har dödat ett sådant djur ska som huvudregel snarast möjligt anmäla händelsen till Polismyndigheten, oberoende av vem djuret tillfaller. Får en markägare veta att ett sådant djur har omhändertagits eller påträffats på hans eller hennes marker, är markägaren skyldig att förvissa sig om att en anmälan har gjorts eller själv göra en anmälan. En arrendator och en jakträttshavare har samma skyldighet.¹⁸³ En anmälan ska innehålla uppgifter om var och när djuret har dödat, omhändertagits eller påträffats.¹⁸⁴ När Polismyndigheten har tagit emot en anmälan ska den se till att djuret tas om hand.¹⁸⁵

12.16.2 Överträdelseärende om tumlare

EU-kommissionen lämnade en formell underrättelse till Sverige den 3 juli 2020¹⁸⁶ där man anser att Sverige har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.2 och 12.4 i direktiv 92/43/EEG vad gäller skydd av marina däggdjur (tumlare) från fiskeverksamhet i Sverige. Sverige svarade på den formella underrättelsen den 2 oktober 2020.

Kommissionen anser i den formella underrättelsen att Sverige bland annat inte har införlivat artikel 12.4 i art- och habitatdirektivet på ett korrekt sätt.¹⁸⁷ Regeringen har i svaret till kommissionen instämt i kommissionens bedömning såvitt gäller införlivandet av artikel 12.4 och angett följande:

¹⁸¹ Björn, varg, järv, lo, myskoxe, fjällräv, utter, valar, fiskejuse, bivråk, tornuggla, höguggla, berguv, fjälluggla, lappuggla, slaguggla, rördrom, lunnefågel, salskrake, svarthalsad dopping, skärfläcka, gråspett, vitryggig hackspett, mellanspett, kungsfiskare, blåkråka, härfågel, sommargylling, fjällgås, skräntärna, svarttärna, storkar, örnar, glador, falkar och kärnhökar samt älg eller hjort när det är fredat.

¹⁸² 33 § jaktförordningen (1987:905).

¹⁸³ 36 § (jaktförordningen (1987:905)).

¹⁸⁴ 37 § jaktförordningen (1987:905).

¹⁸⁵ 38 § jaktförordningen (1987:905).

¹⁸⁶ Överträdelenummer 2020/4037, KOM:s ref. C (2020) 4393 final, dnr N2020/01882.

¹⁸⁷ se särskilt styckena 69–71.

Kommissionen anger att enligt den information kommissionen har tillgång till har artikel 12.4 i direktivet införlivats genom 65 § artskydds-förordningen (2007:845). Eftersom det inte finns något klart och tydligt krav på införande av ett system för övervakning av oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande av arter som förtecknas i bilaga 4 a till habitatdirektivet anser kommissionen att artikel 12.4 i direktivet inte har införlivats på ett korrekt sätt.

Genomförande av artikel 12.4 har skett bl.a. genom 65 § artskydds-förordningen (2007:845). Skyldigheten i artikel 12.4 att införa ett system för övervakning av oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande har genomförts i 65 § första stycket genom att det föreskrivs att ett rapporterings-system ska inrättas. Artikel 12.4 har förutom genom 65 § artskydds-förordningen genomförts genom bl.a. 33, 36, 37 och 38 §§ jaktförordningen (1987:905), i vilka regleras det vilt som tillfaller staten, bl.a. valar. Regleringen innebär att den som har påträffat dött sådant djur eller har omhändertagit eller dödat ett sådant djur vid annat än tillåten jakt ska anmäla detta till Polisen. Polisen ska se till att djuret tas om hand. Den som underlåter att anmäla upphittat vilt döms till böter.

Det är riktigt, som kommissionen anför, att begreppet övervakning innefattar mer än passiv rapportering. Regeringen avser att omedelbart påbörja ett arbete för att förbättra genomförandet av artikel 12.4. Regeringen bedömer att förslag till förbättrat införlivande av artikel 12.4 kan redovisas till kommissionen före utgången av 2021.

EU-kommissionen skriver i den formella underrättelsen under rubriken ”Sveriges underlåtenhet att inrätta ett system för övervakning av oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande” följande.

Enligt artikel 12.4 ska det genom övervakning säkerställas att uppgifter om oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande samlas in, och mot bakgrund av övervakningsresultaten ska medlemsstaterna fastställa om det behövs forsknings- eller bevarandeåtgärder för att säkerställa att oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande inte får betydande negativa följder för de berörda arterna. Systematisk övervakning och insamling av uppgifter om oavsiktliga fångster är därför en nödvändig förutsättning för upprättandet och genomförandet av förebyggande åtgärder för att förhindra sådana negativa följder och för att säkerställa en hög skyddsnivå för den strikt skyddade arten.

Såsom domstolen har påpekat kräver inrättandet av ett system för skydd av arter i enlighet med habitatdirektivet inte enbart att åtgärder vidtas, utan även – och framför allt – att de faktiskt genomförs.

Inrättandet och det faktiska genomförandet av den övervakning av bifångster som föreskrivs i artikel 12.4 ska framför allt styras av behovet av att fastställa om det, på grundval av uppgifter om frekvens och intensitet av bifångst, kommer att krävas bevarandeåtgärder för att säkerställa att oavsiktlig fångst eller oavsiktligt dödande inte har någon betydande negativ påverkan på den berörda arten. En faktisk övervakning gör det

således möjligt att ge skyldigheterna full verkan, i enlighet med artikel 12.4 andra meningen.

Kommissionen anser därför att varje system för övervakning av fångst och dödande måste ge en tillfredsställande uppskattning av omfattningen av oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande av skyddade arter, med en hög grad av tillförlitlighet. Det måste omfatta alla de fisken där bifångster är kända eller misstänks förekomma, och ett stort antal fartyg måste ingå i provurvalet för att kunna ge resultat med tillräcklig statistisk styrka för att möjliggöra en tillförlitlig bedömning av hur arters bevarandestatus påverkas.

EU-kommissionen noterar vidare att Sverige inte har haft ett system för övervakning av oavsiktlig fångst eller oavsiktligt dödande och fokuserar i ärendet på bifångst av tumlare.

12.16.3 Kunskapskravet och ansvar för övervakning

Enligt 2 kap. 2 § miljöbalken ska alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet. Kunskapskravet innebär bland annat en skyldighet för verksamhetsutövaren att fortlöpande hålla sig informerad om verksamheten eller åtgärden och dess inverkan på människors hälsa och miljön. Kunskapskravet gäller även vid den löpande driften av en verksamhet, eller då en åtgärd genomförs.¹⁸⁸

Av 26 kap. 19 § miljöbalken följer att den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön fortlöpande ska planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar. Vidare ska den som bedriver sådan verksamhet eller vidtar sådan åtgärd genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön. Den ska också lämna förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärder till tillsynsmyndigheten, om tillsynsmyndigheten begär det. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om kontrollen.

Att övervaka i vilken utsträckning en åtgärd eller verksamhet oavsiktligt dödar eller fångar djur är nödvändigt för att kunna utvärdera

¹⁸⁸ Kruse (JUNO, Karnov) Kommentaren till 2 kap. 2 § miljöbalken.

vidtagna försiktighetsmått samt förebygga eller motverka sådana verkningar. Övervakning av oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande ska därför kopplas till kunskapskravet i 2 kap. 2 § miljöbalken, som en del i vad en verksamhetsutövare eller markägare behöver känna till och kontrollera i sin verksamhet.

Eftersom kraven på övervakning måste anses följa av 2 kap. 2 § miljöbalken ska även 2 kap. 7 § miljöbalken tillämpas så att en rimlighetsavvägning görs. Vilka krav som kan ställas på övervakning skiljer sig alltså åt med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning. Graden av sannolikhet för att en verksamhet eller åtgärd ska få konsekvenser för artförvaltningens mål ska härvid också beaktas. Övervakning och rapportering bör också ses som en nödvändig del i adaptiv förvaltning av fridlysta arter, där data från övervakningen ska ligga till grund för hänsynsåtgärder, skötsel och andra anpassningar som behövs för att arterna ska bibehålla eller återuppnå en god bevarandestatus. Därför är det viktigt att myndigheterna som ansvarar för förvaltningen har rättsliga möjligheter att ställa krav på att den som vidtar en åtgärd eller bedriver en verksamhet övervakar oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande.

12.16.4 Djurarter som ska övervakas framgår av bilaga IV a till livsmiljödirektivet

Av de djurarter som omfattas av bilaga IV a finns eller kan 63 arter förekomma i Sverige. I tabellen nedan anges också om det finns åtgärdsprogram för hotade arter (ÅGP) för arten.

Tabell 12.3 Livsmiljödirektivets bilaga IV a – arter som finns eller kan förekomma tillfälligt i Sverige

Arter för vilka medlemsstaterna ska införa ett system för övervakning av oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande

Artgrupp	Svenskt artnamn	Vetenskapligt namn	ÅGP finns för arten
blötdjur	tjockskalig målarmussla	<i>Unio crassus</i>	ÅGP
blötdjur	sirlig skivsnäcka	<i>Anisus vorticulus</i>	
fladdermöss	barbastell	<i>Barbastella barbastellus</i>	ÅGP
fladdermöss	Bechsteins fladdermus	<i>Myotis bechsteini</i>	
fladdermöss	brunlångöra	<i>Plecotus auritus</i>	
fladdermöss	dammfladdermus	<i>Myotis dasycneme</i>	
fladdermöss	dvärgpipistrell	<i>Pipistrellus pygmaeus</i>	
fladdermöss	fransfladdermus	<i>Myotis nattereri</i>	
fladdermöss	grållångöra	<i>Plecotus austriacus</i>	
fladdermöss	gråskimlig fladdermus	<i>Vespertilio murinus</i>	
fladdermöss	mindre brunfladdermus	<i>Nyctalus leisleri</i>	
fladdermöss	mustaschfladdermus	<i>Myotis mystacinus</i>	
fladdermöss	nordfladdermus	<i>Eptesicus nilssonii</i>	
fladdermöss	nymffladdermus	<i>Myotis alcaethoe</i>	
fladdermöss	större brunfladdermus	<i>Nyctalus noctula</i>	
fladdermöss	större musöra	<i>Myotis myotis</i>	
fladdermöss	sydfladdermus	<i>Eptesicus serotinus</i>	
fladdermöss	sydpipistrell	<i>Pipistrellus pipistrellus</i>	
fladdermöss	tajgafladdermus	<i>Myotis brandtii</i>	
fladdermöss	trollpipistrell	<i>Pipistrellus nathusii</i>	
fladdermöss	vattenfladdermus	<i>Myotis daubentonii</i>	
gnagare	buskmus	<i>Sicista betulina</i>	
gnagare	hasselmus	<i>Muscardinus avellanarius</i>	
groddjur	gölgroda	<i>Pelophylax lessonae</i>	ÅGP
groddjur	klockgroda	<i>Bombina bombina</i>	ÅGP (avslutat)
groddjur	långbensgroda	<i>Rana dalmatina</i>	ÅGP
groddjur	lökgroda	<i>Pelobates fuscus</i>	ÅGP
groddjur	lövgroda	<i>Hyla arborea</i>	ÅGP (avslutat)
groddjur	åkergroda	<i>Rana arvalis</i>	
groddjur	strandpadda	<i>Epidalea calamita</i>	ÅGP
groddjur	större vattensalamander	<i>Triturus cristatus</i>	ÅGP (avslutat)
groddjur	grönfläckig padda	<i>Bufo viridis</i>	ÅGP
insekter	apollofjäril	<i>Parnassius apollo</i>	
insekter	asknätfjäril	<i>Euphydryas maturna</i>	ÅGP
insekter	mnemosynefjäril	<i>Parnassius mnemosyne</i>	ÅGP
insekter	läderbagge	<i>Osmoderma eremita</i>	ÅGP

Artgrupp	Svenskt artnamn	Vetenskapligt namn	ÅGP finns för arten
reptiler	hasselsnok	<i>Coronella austriaca</i>	
reptiler	sandödlas	<i>Lacerta agilis</i>	ÅGP
rovdjur	brunbjörn	<i>Ursus arctos</i>	
rovdjur	fjällräv	<i>Vulpes lagopus</i>	ÅGP
rovdjur	lo	<i>Lynx lynx</i>	
rovdjur	utter	<i>Lutra lutra</i>	ÅGP
rovdjur	varg	<i>Canis lupus</i>	
sälar	vikare	<i>Pusa hispida</i>	
valar	blåval	<i>Balaenoptera musculus</i>	
valar	grindval	<i>Globicephala melas</i>	
valar	halvspäckhuggare	<i>Pseudorca crassidens</i>	
valar	kasketot	<i>Physeter macrocephalus</i>	
valar	knölval	<i>Megaptera novaeangliae</i>	
valar	nordlig näbbval	<i>Hyperoodon ampullatus</i>	
valar	Rissos delfin	<i>Grampus griseus</i>	
valar	sadeldelfin	<i>Delphinus delphis</i>	
valar	sillval	<i>Balaenoptera physalus</i>	
valar	småhuvudval	<i>Ziphius cavirostris</i>	
valar	Sowerbys näbbval	<i>Mesoplodon bidens</i>	
valar	späckhuggare	<i>Orcinus orca</i>	
valar	strimmig delfin	<i>Stenella coeruleoalba</i>	
valar	vikval	<i>Balaenoptera acutorostrata</i>	
valar	vitnos	<i>Lagenorhynchus albirostris</i>	
valar	vitsiding	<i>Lagenorhynchus acutus</i>	
valar	vitval	<i>Delphinapterus leucas</i>	
valar	öresvin	<i>Tursiops truncatus</i>	
valar	tumlare	<i>Phocoena phocoena</i>	ÅGP

Källa: SLU Artdatabanken.

12.16.5 Om oavsiktligt dödande av berörda arter

Oavsiktligt dödande kan betecknas som oförutsedda, oönskade händelser där övervakning ger kunskapsunderlag för försiktighetsmått, hänsynsåtgärder och proaktiv förvaltning som kan användas för att förebygga framtida dödande. För att kunna förebygga framtida oavsiktligt dödande måste först förekomsten av oavsiktligt dödande studeras genom att arterna övervakas och resultaten redovisas.

För arter som har tämligen stationära populationer bör det vara ganska lätt att bedöma vilka typer av oavsiktligt dödande som kan

förekomma och avgöra om övervakning är motiverad och i så fall i vilken utsträckning och på vilket sätt. I sådana fall är artens individer mer eller mindre stationära men de kan påverkas av rörliga verksamheter som exempelvis bilar eller tåg från närbelägna vägar/järnvägar eller verksamheter som tillkommer på platser där arten finns. Stationära artgrupper är främst fjärilar och läderbagge, groddjur, blötdjur (även om larverna kan vara rörliga i ett skede) hassel- och buskumus, hasselsnok samt sandödlor.

Bland de mest utpräglat stationära arterna kan nämnas musslor, när dessa har etablerat sig på en plats. Musslornas larver kan dock betecknas som rörliga, genom att de under en period lever som parasiter på gälar till fiskar. Ett av de främsta hoten mot musslornas spridning till nya miljöer är därmed vandringshinder i vattendrag, som medför att fisk inte kan passera och sprida larverna. Det krävs också att rätt fiskart finns tillgänglig, exempelvis finns en handfull olika möjliga värd fiskar för tjockskalig målarmussla, bland annat elritsa, sarv, storspigg, stensimpa och abborre.

Vuxna musslor är alltså helt bundna till sin befintliga miljö. De enskilda individerna kan bli mycket gamla, upp emot 70 år för tjockskalig målarmussla, vilket innebär att arten kan finnas kvar på en plats långt efter att de ekologiska förutsättningarna för artens fortsatta existens har försvunnit (så kallat utdöendeskuld). De vuxna individerna hotas främst av rensningar av vattendrag då individerna grävs upp. De kan även hotas av torrläggning, övergödning av vattnet, syrebrist, utsläpp av föroreningar eller igenslamning av botten. Även avverkning av träd i strandzonen kan påverka negativt¹⁸⁹.

Även läderbagge är ytterst stationär och förekommer främst i enstaka ihåliga träd. Larverna lever inne i träden och även vuxna individer håller sig helst på eller i närheten av lämpliga träd. Forskning har visat att skalbaggar i många fall troligen aldrig lämnar trädet de kläcktes i och det är sällsynt att en individ flyger längre bort från kläckningsträdet än 500 meter. Eftersom de vuxna individerna inte gärna förflyttar sig längre sträckor är arten svårspriod, vilket är en av orsakerna till att den är sällsynt. Individerna kan alltså förväntas hålla sig på eller nära runt lämpliga träd, vilket minskar risken för att de oavsiktligt löper risk att dödas av till exempel biltrafik eller olika typer av verksamheter. Största hotet mot arten är brist på lämpliga träd

¹⁸⁹ Naturvårdsverket (2006), *Åtgärdsprogram för bevarande av tjockskalig målarmussla*, s. 6.

eller att träd där arten lever avverkas.¹⁹⁰ Eftersom arten endast lever i mulm (trämjöl) i grova, ihåliga lövträd bör det vara möjligt att identifiera tänkbara värdräd, som även utan förekomst av läderbagge bör betraktas som värdefulla för den biologiska mångfalden. Nuvarande lokaler utgörs ofta av trädbärande slätter- och betesmarker, alléer, parker och gamla fruktodlingar.¹⁹¹

Valar och fladdermöss bedöms i högre grad vara migrerande. För dessa djur kan eventuell påverkan inte i samma grad knytas till specifika lokala förutsättningar. Här kan det i stället handla om att djuren söker sig till miljöer där de kan utsättas för risker, eller att de hamnar där av misstag. Valar och sälar hotas främst av oavsiktlig fångst i samband med fiske.

Även om rovdjur kan ha revir där de uppehåller sig är dessa områden så stora att det inte går att förutsäga var djuren kan befinna sig, såvida man inte GPS-märker djuren. Varg och lodjur kan vintertid söka sig till plogade vägar och järnvägsspår, när snödjupet gör det energikrävande att ta sig fram i den omgivande terrängen. Samtidigt utsätter sig då djuren för risken att bli påkörda av fordon. Det händer att andra djur, till exempel renar och älgar, söker sig till plogade områden av samma skäl. Om dessa blir påkörda kan rovdjur lockas dit för att äta av kadavren, och därmed i sin tur riskera påkörning. Utter är ett annat exempel på djur som i ökande grad dödas av trafik.

Övervakning av djur utmed järnvägsspår är svårt, främst i norra Sverige, där vinterns mörker och snö kan medföra att en lokförare inte ens noterar om tåget kör på ett djur. I de fall en påkörning noteras är det kanske inte möjligt att med säkerhet säga vilket slags djur det var. I glesbefolkade trakter med långa avstånd är det sällan möjligt att kontrollera eller eftersöka ett tågdödat djur. Ett snabbgående eller tungt lastat tåg har lång bromssträcka, upp till ett par kilometer, och det är inte alltid möjligt att med exakthet bestämma platsen för en kollision med ett djur. Eventuella kadaver kan snabbt bli över-snöade, uppätta eller dras in i skogen av andra rovdjur. Det är alltså inte säkert att ett kadaver kan återfinnas.

Det är känt att fladdermöss kan dödas av vindkraftverk, där de söker efter insekter. För att kunna övervaka hur många djur som dödas, och vilka arter de tillhör, krävs dock i det närmaste kontinuerlig övervakning med hund varje dygn, eftersom en död fladdermus

¹⁹⁰ Naturvårdsverket (2014), *Åtgärdsprogram för läderbagge*, 2014–2018.

¹⁹¹ SLU Artdatabanken, Artfakta: läderbagge, 2021-04-07.

är svårt att hitta i naturmark och kroppen sannolikt inte ligger kvar mer än något eller några dygn. Det är svårt att se hur sådan övervakning kan ske. Ljudscanning av fladdermusläten med inspelande ultraljudsdetektorer, så kallade autoboxar, kan förmodligen påvisa vilka arter som vistas i området, men det säger inte så mycket om hur ofta individer dödas. Sett över en längre period om ett antal år kan troligen sådana undersökningar ändå påvisa om arterna i området ökar eller minskar.

Groddjur får betecknas som tämligen stationära, men de förflyttar sig ändå några hundratal meter i terrängen varje år mellan övervintringsplatser, vattensamlingar för lek och äggläggning samt födosöksområden sommartid. Riskerna vid dessa förflyttningar är främst kopplade till fordonstrafik, i de fall djurens måste passera över vägar under sina säsongsvandringar. Vissa av groddjuren väljer ibland att etablera sig i grustäcker, där det finns vattensamlingar. Här kan de vuxna djuren dödas av fordonskörning medan rom och larver kan dödas om en tillfällig vattensamling dräneras bort. Vuxna djur övervintrar nedgrävda, och om tälken utökas vintertid kan djur i dvala dödas. På samma sätt kan sandödlor påverkas i eller i närheten av sand- och grustäcker.

Hasselsnok är stationär och största risken är troligen att den kan bli misstagen för en huggorm och ihjälslagen.

Hassel- och buskmus hotas främst av röjningar av lövbuskar i betesmark och skog, men också av att livsmiljöerna försvinner genom exploatering. Oavsiktligt dödande sker antagligen främst genom tamkatter och hundar i områden där mössen finns.

12.16.6 Fåglar

Utredningen noterar att någon bestämmelse som motsvarar livsmiljödirektivets artikel 12.4 inte finns i fågeldirektivet. Emellertid har kommissionen tagit fram en handlingsplan som vänder sig till Europaparlamentet och rådet för att minska oavsiktliga fångster av havsfåglar i fiskeredskap.¹⁹² De EU-rättsliga dokument som utredningen tagit del av, och som i någon mån handlar om övervakning av fåglar, riktar sig emellertid inte till medlemsstaterna, eller också rymmer de

¹⁹² Meddelande från kommissionen till europaparlamentet och rådet, Handlingsplan för att minska oavsiktliga fångster av havsfåglar i fiskeredskap /* COM/2012/0665 final */.

inom fiskelagstiftningen. Därmed faller detta utanför vad vi kan utreda och lägga förslag om.¹⁹³

12.16.7 Förslag: Myndigheter får förelägga eller meddela villkor om övervakning eller rapportering

Utredningens förslag: Det ska införas regler om skyldighet att i rimlig utsträckning övervaka och till tillsynsmyndigheten rapportera oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödade av djur av sådan art som listas i bilaga IV a till livsmiljödirektivet samt om att markägare, befälhavare med flera ska vara skyldiga att anmäla om de hittar döda eller fångade djur av sådana arter. Det är ytterst myndigheterna som ska erinra om detta ansvar genom förelägganden och villkor.

Som redovisats ovan kan fridlysta arter hotas av olika former av oavsiktligt dödande. Beroende på art och verksamhet ser möjligheterna att övervaka sådant dödande mycket olika ut. Här måste en avvägning göras i varje enskilt fall rörande vilka övervakningsmöjligheter som finns, och vilka som är rimliga att använda. Myndigheten ansvarar här för att den som söker tillstånd, eller som blir föremål för tillsyn, medvetandegörs om övervakningsansvaret. Myndigheten ska också försäkra sig om att verksamhetsutövaren, eller den som vidtar en åtgärd, har förmåga att i rimlig utsträckning övervaka oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande. Myndigheten får härvid, i samband med tillståndsprövning, föreskriva om villkor eller, i samband med tillsyn eller efter anmälan, förelägga om sådan övervakning samt inrapportering av övervakningens resultat.

¹⁹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32017D0848>
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52012DC0665>
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32017R1004>
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32019R1241>

12.16.8 Förslag: Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket ska ta fram vägledning gällande övervakning och rapportering av oavsiktlig fångst och dödande

Utredningens förslag: Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket ska få i uppdrag att i samverkan ta fram vägledning gällande övervakning och rapportering av oavsiktlig fångst och dödande.

Utredningen konstaterar att det kommer att behövas vägledning angående hur övervakning och rapportering av oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande ska gå till. Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket ska därför få i uppdrag att i samverkan ta fram sådan vägledning, som ska omfatta både land- och vattenmiljöer.

Utredningen bedömer att båda myndigheterna behöver resursförstärkning motsvarande en halv årsarbetskraft vardera som en tidsbegränsad insats för att ta fram vägledningen.

12.16.9 Förslag: MKB ska innehålla förslag på övervakningssystem

Utredningens förslag: Det ska införas en bestämmelse som anger att om verksamheten kan innebära ett oavsiktligt dödande eller fångade av arter så ska miljökonsekvensbeskrivningen innehålla förslag på hur detta ska övervakas. Bedömer man själv, som verksamhetsutövare (eller vidtagare av åtgärd) att förmåga att övervaka oavsiktligt dödande eller fångande helt saknas ska det anges och förklaras.

Mot bakgrund av livsmiljödirektivets krav på övervakningssystem måste kunskapsunderlaget även omfatta hur man som aktör (verksamhetsutövare eller den som avser vidta en åtgärd) avser övervaka oavsiktligt dödande och oavsiktlig fångst rörande de arter som omfattas av livsmiljödirektivets bilaga IV a. I och med den regionala variationen måste även själva övervakningssystemet vara flexibelt och variera med de regionala och lokala förutsättningarna. Möjligheten att övervaka och lämpliga metoder för övervakning varierar på motsvarande

sätt med ungefär samma variabler. Bedömer man själv, som verksamhetsutövare (eller vidtagare av åtgärd) att förmåga att övervaka oavsiktligt dödande eller fångande helt saknas ska det anges och förklaras.

Redan i dag följer av 6 kap. 35 § miljöbalken att miljökonsekvensbeskrivningen ska innehålla en identifiering, beskrivning och bedömning av de miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra i sig eller till följd av yttre händelser (p. 4) samt uppgifter om de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa de negativa miljöeffekterna (p. 5). Häri innefattas bland annat åtgärdens eller verksamhetens inverkan på arter som omfattas av fridlysningsbestämmelserna samt vilka åtgärder som planeras för att avhjälpa otillåten inverkan.

12.17 Förslag: Utred artskyddets tillämpning i jordbruket och havs- och vattenmiljöer

Utredningens förslag: Jordbruksverket ska få i uppdrag att utreda frågan om artskyddets tillämpning inom jordbruket.

Havs- och vattenmyndigheten ska få i uppdrag att utreda frågan om artskyddets tillämpning i havs- och vattenmiljöer.

Havs- och vattenmyndigheten

Utredningen konstaterar att det inte ingår i vårt uppdrag att närmare utreda tillämpningen av skyddet för fredade och hotade arter och deras livsmiljöer i vattenområden, eftersom regelverket för fiske inte ska omfattas av vårt arbete. Vi konstaterar också att frågan om skydd och bevarande av arter och livsmiljöer i vatten är komplex och involverar omfattande regelverk, bland annat EU:s gemensamma fiskeripolitik. Utredningen bedömer dock att frågan om artskydd och skydd för arters livsmiljöer i vattenområden bör utredas vidare, och föreslår att Havs- och vattenmyndigheten får ett sådant uppdrag.

Utredningen konstaterar också att enligt instruktionen för Havs- och vattenmyndigheten ska myndigheten särskilt inom sitt ansvarsområde ansvara för skydd av naturtyper och arter samt andra frågor

om biologisk mångfald i sjöar, vattendrag och hav.¹⁹⁴ Havs- och vattenmyndigheten har dock inget informationsansvar för geografisk information för vare sig livsmiljöer och biotoper i vatten eller för arters utbredning i vattenområden, förutom vad gäller fiskförekomster.¹⁹⁵

Jordbruksverket

Utredningen konstaterar att det inte har varit möjligt att inom ramen för vårt arbete klargöra på vilket sätt skydd av hotade arter och deras livsmiljöer kan tillämpas fullt ut inom jordbruket. Vi konstaterar att frågan är mycket komplex och involverar omfattande regelverk, bland annat EU:s gemensamma jordbrukspolitik CAP. Utredningen bedömer dock att frågan om artskydd och skydd för arters livsmiljöer i odlingslandskap och jordbruk bör utredas vidare, och föreslår att Jordbruksverket får ett sådant uppdrag.

12.18 Förslag: Utred föreskrifter om att luftledningar för el ska säkras mot risker för fågellivet

Utredningens förslag: Regeringen ska utreda att införa föreskrifter om att luftledningar för el-överföring ska säkras mot risker för fågellivet från kollisioner med linor och elolyckor

Luftledningar för kraftöverföring kan utgöra risker för fåglar, vilket uppmärksammas i en resolution till konventionen om skydd av flyttande vilda djur (CMS). Även Bernkonventionen uppmärksammar luftledningar som en risk för fågellivet. Riskerna är dels att fåglar kan flyga på linor och skada sig, dels att fåglar kan orsaka kortslutning om de kommer åt strömförande delar av anläggningen. Riskerna för påflygning är störst för större kraftledningar medan riskerna för kortslutning är störst i lokalnät.

Vi menar att det finns skäl att införa en föreskrift med det innehåll vi föreslår, men anser att förslaget behöver utredas ytterligare.

¹⁹⁴ 5 § förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

¹⁹⁵ 3 kap. 30–31 §§ förordning (2010:1770) om geografisk information.

Kollisioner med ledningar

Riskerna för kollision med luftledningar är störst för större fåglar som inte har så god manövreringsförmåga, exempelvis svanar, gäss, storkar, tranor och hönsfåglar. Rovfåglar har god manövreringsförmåga och bra syn och har därmed lättare att undvika kollisioner med ledningar. Småfåglar kan också kollidera med ledningar, men det sker troligen i förhållandevis liten omfattning. Risken för kollisionsolyckor är högre i områden där många fåglar vistas, exempelvis vid kustområden, våtmarker, större vattendrag och bergsryggar. Likaså är riskerna större i områden där fåglar rastar eller flyger mellan födosöksområden och övernattningsområden samt områden där många flyttande fåglar passerar.

Kollisioner kan undvikas genom exempelvis att man vid planering av nya ledningar tar hänsyn till fågellivet och undviker att tillskapa risker, men också genom att den geometriska placeringen av linorna kan minska risken för påflygning. Det finns också olika typer av så kallade fågelavvisare, som kan placeras på ledningar för att öka ledningarnas synlighet för fåglar.

El-död

El-överföring genom kortslutning kan ske om stora fåglar kommer åt flera strömförande luftlinor samtidigt vid en kollision. Kortslutning kan också inträffa när en fågel sätter sig på en stolpe eller ledning intill strömförande delar av anläggningen, där kroppen eller till och med en avföringsstråle kan orsaka strömöverföring. Det kan finnas risk för markbränder om en brinnande fågel faller ner från en ledning eller stolpe. Det finns också risk att anläggningen skadas.

Riskerna för kortslutning gäller både för kraftledningar och för kontaktledningar över tåg. Enligt CMS-resolutionen är riskerna för el-överföring störst i fråga om så kallade medium-voltage-ledningar, men även kontaktledningar över järnvägar kan utgöra en risk. I svenska anläggningar motsvarar medium-voltage-ledningar ledningar i lokala nät, vilket innebär storleksordningen 40 kV och mindre. Det påpekas i resolutionen att det finns tekniska lösningar för att minska riskerna och i ett separat dokument finns samlat olika typer av åtgärder som kan vidtas för att minska riskerna.

Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) och Ringmärkningscentralen vid Naturhistoriska riksmuseet i Stockholm gör gällande att strömgenomgång orsakar mer än 40 procent av den kända dödligheten hos flera svenska ugglearter.

Trafikverket beskriver i en rapport att fåglar står för cirka 7 procent av de tågstörande felen, i bekräftade fall. Troligen finns det utöver detta ett mörkertal där störningar orsakas av fåglar utan att det kan bekräftas. Trafikverket planerar förbättringar för att minska problemet med skador i kontaktledningar som uppstår på grund av fåglar och har tagit fram en rapport som beskriver problemen och olika tekniska lösningar.

Tyskland har infört följande bestämmelse i sin federala naturvårdslag (5 kap. 41 § BNat SchG). Länderna får inte avvika från den federala lagen, utom där det anges att de får ha strängare regler.

Vid nyanläggning ska stolpar och teknisk utrustning för medium-voltlinor säkras så att fåglar skyddas mot elstötar. Även existerande stolpar ska säkras (senast 2012-12-31) om de kan utgöra en hög risk för fåglar. Gäller inte för kontaktledningar vid tåg.

12.18.1 Utredningens överväganden

Utredningen noterar att Sverige har mer än 500 000 km kraftledningar. Eftersom forskning visar att riskerna för fågellivet inte är försumbara, vad gäller kollisioner med ledningar eller el-död vid kontakt med strömförande delar av anläggningar, bedömer utredningen att det finns skäl att minska riskerna för fågellivet. Utredningen konstaterar vidare att kraftledningar och kontaktledningar för tåg som är utformade för att vara säkra för fåglar även ger säkrare el-leveranser och minskar riskerna för störningar i samhällsviktiga funktioner.

Utredningen bedömer att det vore önskvärt att införa en bestämmelse liknande den som finns i Tyskland, i syfte att påskynda en övergång till säkrare anläggningar i nät som ägs av olika aktörer. Vi konstaterar dock att utformningen av en sådan bestämmelse behöver utredas vidare, med hänsyn till att det kan behövas ändringar i regler som gäller koncessionsprövningar i ellagen (1997:857). Det kan dels behövas en koppling mellan ellagen och 8 kap. miljöbalken, men det kan också vara så att det finns annan författning än artskyddsförordningen som lämpar sig bättre för regleringen.

Utredningen har inte haft möjlighet att utreda detta men föreslår att regeringen gör så inom ramen för det bemyndigande vi föreslagit gällande generella föreskrifter.

12.19 Förslag: En bestämmelse införs som gör det möjligt att upphäva gamla fridlysningsbeslut

Utredningens förslag: En bestämmelse införs som ger myndigheter rätt att upphäva gamla beslut om fridlysning.

Under närmare 100 år var fridlysningsbesluten uppdelade i ett antal olika regionala och nationella beslut. Först när den nuvarande artskyddsförordningen trädde i kraft 2008 samlades alla beslut i en lag, där alla nationellt eller regionalt fridlysta arter fördes in i bilaga 2 till förordningen.

Flera länsstyrelser har meddelat att det förekommer äldre regionala fridlysningsbeslut som inte harmonierar med den nuvarande artskyddsförordningens bilaga 2. Dessa gamla föreskrifter kan inte upphävas, eftersom länsstyrelsernas rätt att fatta beslut har försvunnit i samband med att äldre lagar har upphävts. Det bör därför införas ett begränsat bemyndigande som gör det möjligt för länsstyrelserna att upphäva äldre, inaktuella beslut.

När naturvårdslagen beslutades 1964 infördes en övergångsbestämmelse i 45 § som innebar att fridlysningsbeslut som tagits med stöd av äldre lagar skulle anses vara beslutade enligt motsvarande bestämmelser i den nya lagen. Därmed skulle alla beslut om fridlysning som fattas med stöd av 1909 eller 1952 års lagar betraktas som gällande med stöd av motsvarande bestämmelser i naturvårdslagen.

I lag (1998:811) om införande av miljöbalken meddelas i 3 § att om det i en lag eller någon annan författning hänvisas till bestämmelser som har ersatts genom bestämmelser i miljöbalken eller i införandelagen, ska i stället de nya bestämmelserna tillämpas. Enligt 4 § samma lag ska föreskrifter som gäller vid miljöbalkens ikraftträdande anses vara meddelade med stöd av motsvarande bestämmelser i balken, om de har meddelats med stöd av bestämmelser i en lag som anges i 2 § eller motsvarande bestämmelser i en äldre lag. Naturvårdslagen är en av de lagar som ersatts av miljöbalken och som listas i 2 § lagen om införande av miljöbalken. Beslut om fridlysning som har

tagits av länsstyrelser, med stöd antingen av naturvårdslagen eller miljöbalken, gäller alltså fortfarande med stöd av miljöbalken, i den mån de inte har upphävts.

Den nuvarande artskyddsförordningen (2007:845) trädde i kraft den 1 januari 2008, då den äldre artskyddsförordningen (1998:179) upphörde att gälla. I den nya förordningen finns övergångsbestämmelser vad gäller äldre föreskrifter som omfattas av övergångsbestämmelser till miljöbalken. Regeringen har inte heller beslutat om upphävande av tidigare föreskrifter.

Eftersom det inte längre finns något bemyndigande för länsstyrelserna kan äldre föreskrifter, som beslutats av dessa myndigheter, inte upphävas. Utredningen konstaterar därmed att det behöver införas en bestämmelse, så att myndigheter får rätt att upphäva fridlysningsbeslut som inte längre är aktuella.

12.20 Förslag: Nytt skäl för beslut om biotopskydd införs i förordningen om områdesskydd

Utredningens förslag: Livsmiljöer som behövs för att bevara fridlysta arter, både arter som omfattas av EU:s naturvårdsdirektiv och nationellt fridlysta arter, ska kunna skyddas genom att en ny grund införs för inrättande av biotopskydd. Ett sådant biotopskyddsområde ska omfatta minst 5 hektar och inkludera den skyddszon och utvecklingsmark som behövs för att livsmiljön ska bibehålla sin ekologiska funktion för de fridlysta arter som området avser att bevara.

12.20.1 Nuvarande regelverk för biotopskydd

Biotopskyddsområde är en form av områdesskydd som kan användas för att skydda små mark- och vattenområden, biotoper, som på grund av sina särskilda egenskaper är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter, eller som annars är särskilt skyddsvärda. Syftet med skyddet är att långsiktigt bevara och utveckla naturmiljöer som har särskilt stora värden för biologisk mångfald. Värdena kan till exempel utgöras av strukturer och funktioner som är viktiga för sällsynta djur- eller växtarter, eller områden som utgör tillflyktsorter,

restbiotoper och spridningskorridorer i ett i övrigt ensartat eller fragmenterat landskap.

Enligt 7 kap. 11 § miljöbalken får regeringen, i fråga om små mark- eller vattenområden som på grund av sina särskilda egenskaper är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda, meddela föreskrifter om

1. att samtliga lätt igenkännbara områden av ett visst slag i landet eller i en del av landet ska utgöra biotopskyddsområden, och
2. att en myndighet eller kommun i det enskilda fallet får besluta att ett område ska utgöra ett biotopskyddsområde. Ett sådant beslut ska gälla omedelbart, även om det överklagas.

Inom ett biotopskyddsområde får man inte bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön. Om det finns särskilda skäl får dispens från förbudet ges i det enskilda fallet. En fråga om dispens ska prövas av den myndighet som regeringen bestämmer, om dispensen avser ett område enligt första stycket 1, och i andra fall av den myndighet eller kommun som har bildat biotopskyddsområdet.

Det finns alltså två typer av biotopskyddsområden. Den ena typen omfattar ett antal lätt igenkännliga biotoper som är generellt skyddade i hela landet, oavsett var de finns och utan att det krävs särskilda beslut för varje område. För dessa generellt skyddade biotoper betalas ingen ersättning till markägaren. Den andra typen av biotopskydd kan införas för särskilt utpekade områden genom beslut i enskilda fall av länsstyrelsen, kommunen eller Skogsstyrelsen. För biotopskydd som inrättas genom beslut i ett enskilt fall utgår ersättning till markägaren. I denna utredning är det den senare skyddsformen som avses, det vill säga områden som kan skyddas genom beslut i enskilda fall.

Vad som kan skyddas som biotopskyddsområde regleras i förordningen om områdesskydd¹⁹⁶ och, när det gäller skogsmark, i Skogsstyrelsens allmänna råd om områdesskydd. I Skogsstyrelsens allmänna råd definieras 19 olika skogstyper som kan skyddas med beslut om biotopskyddsområde. Biotopskydd i skog ska enligt den nationella strategin för formellt skydd av skog¹⁹⁷ användas för:

¹⁹⁶ Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

¹⁹⁷ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2017: *Nationell strategi för formellt skydd av skog*.

- skydd av områden som normalt inte överstiger 20 hektar och som uppfyller biotopskyddskriterierna,
- områden som inte kräver skötselplan för förvaltningen.

Till skillnad från naturreservat innehåller ett beslut om biotopskyddsområde inte några särskilda föreskrifter som begränsar användningen av området. I stället anges i 7 kap. 11 § andra stycket det väsentliga skyddet för biotopskyddsområden. Man får inte inom området bedriva verksamhet eller vidta åtgärder som kan skada naturmiljön. I allmänhet gäller detta arbetsföretag av olika slag. Skogsstyrelsens allmänna råd till bestämmelsen anger allmänna exempel; grävning, dikning, schaktning, utfyllning med eller tippning av avfall eller över-skottsmassor samt anordnande av upplag. Exempel på skogsbruksåtgärder som enligt de allmänna råden kan skada naturmiljön är föryngringsavverkning, gallring, röjning, plockhuggning, selektiv avverkning av de äldsta träden, upparbetning av vindfällda träd, avverkning av hamlade träd, uttag av bränd eller död ved, markberedning, plantering, sådd, byggande av skogsbilväg, körning med maskiner, gödsling, kalkning, dikning och dikesrensning.¹⁹⁸ Om det finns särskilda skäl, får Skogsstyrelsen bevilja dispens från förbudet i det enskilda fallet.

Lagstiftningen reglerar inte specifikt hur avgränsningen av ett biotopskyddsområde ska göras. Enligt Skogsstyrelsens nuvarande riktlinjer ska biotopskydd i skogsmark inte omfatta några skyddszoner utan enbart en tydligt avgränsad biotop enligt de definierade områdestyper som framgår av förordningen för områdesskydd. Även Naturvårdsverkets vägledning om biotopskydd framhåller att biotopskyddsområden vanligen inte ska omfatta skyddszoner.¹⁹⁹

Trots att ett biotopskyddsområde geografiskt begränsas till den skyddsvärda biotopen och inte innefattar någon skyddszon ska hänsyn, enligt bland annat 2 kap. 6 § och 3 kap. 6 § miljöbalken, tas till områdets naturvärden, även vid åtgärder som vidtas utanför området, om dessa kan påverka naturvärdena. Bestämmelser till områdets skydd kan ges också med stöd av 7 kap. 30 § miljöbalken vilket innebär att ordningsföreskrifter för allmänheten kan föreskrivas. Det intrång i brukandet på fastigheten som ett biotopskyddsområde, enligt

¹⁹⁸ SOU 2020:73, s. 188 som hänvisar till SKSFS 2013:1, Allmänna råd till verksamhet eller åtgärder som kan skada naturmiljön.

¹⁹⁹ Naturvårdsverket (2012), *Biotopskyddsområden, Handbok 2012:1*, s. 55 och 59.

7 kap. 11 § första stycket andra punkten, medför ger markägaren rätt till ersättning enligt 31 kap. miljöbalken.²⁰⁰

12.20.2 Statistik om biotopskydd

Utredningen konstaterar att Skogsstyrelsen, länsstyrelserna och kommuner sammanlagt har inrättat 8 744 biotopskyddsområden under perioden 1994–2020.

Utredningen har inte haft tillgång till uppgifter om ersättning för beslut som meddelats av länsstyrelser eller kommuner. Eftersom dessa är fåtaliga i sammanhanget, mindre än 2 procent av samtliga biotopskydd, bedöms bristerna i underlaget vara försumbara.

Utredningen vill understryka att ersättningen som betalas för intrången kan variera stort beroende på vilket marknadsvärde den aktuella biotopen representerar. Värdet kan bland annat variera med naturtyp och vilken del av landet som berörs.

Beslut om biotopskydd i skogsmark

Skogsstyrelsen och kommuner får inrätta biotopskydd för sådana områden i skogsmark som anges i bilaga 2 till förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken med mera. Skogliga biotopskydd får inte inrättas för andra naturtyper än de 19 biotoper som anges i bilagan.

Skogsstyrelsen har under perioden 1994–2020 inrättat 8 615 skogliga biotopskyddsområden, som framgår både av Skogsstyrelsens kartverktyg Skogens pärlor och av Naturvårdsverkets kartverktyg Skyddad natur. Dessa omfattar sammanlagt drygt 32 000 hektar land, varav drygt 31 000 hektar produktiv skogsmark. Medelstorleken för dessa skogliga biotopskyddsområden är cirka 3,7 hektar.²⁰¹ Genomsnittlig areal för Skogsstyrelsens biotopskydd är 3,8 hektar, och genomsnittlig ersättning är 83 300 kronor/hektar, där ersättningen motsvarar 125 procent av marknadsvärdet på intrånget.²⁰²

²⁰⁰ SOU 2020:73. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*, s. 188.

²⁰¹ SOU 2020:73. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*, s. 189 som hänvisar till Skogsstyrelsen, Biotopskydd och naturvårdsavtal 2019, Statistisk meddelande, JO1402 SM 2001, 2020-03-24.

²⁰² Skogsstyrelsens statistikdatabas, utdrag 2021-04-05.

Naturvårdsverkets kartverktyg *Skyddad natur* anger att 16 så kallade övriga biotopskydd har inrättats av kommuner under perioden 2013–2020. Arealuppgifterna för dessa skyddade områden tyder på att även 13 av dessa områden har skyddats främst för skogliga värden, eftersom merparten av den skyddade arealen anges vara produktiv skogsmark.

Genomsnittlig areal för de biotopskydd som förvaltas av kommuner är 4,6 hektar. Utredningen har inte haft tillgång till några uppgifter om ersättning för dessa kommunala biotopskydd.

Beslut om övriga biotopskydd

För odlingslandskapet saknas sammanfattande data om alla biotopskydd, främst på grund av att många värdefulla biotoper i odlingslandskapet omfattas av generellt biotopskydd för åkerholmar, odlingsrösen, småvatten, med mera. Eftersom skyddet är generellt saknas beslut i de enskilda fallen, och därmed finns ingen lätt tillgänglig statistik över antalet objekt och deras storlek eller sammanlagda areal.

Länsstyrelser eller kommuner får inrätta biotopskydd för sådana övriga områden som anges i bilaga 3 till förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken med mera. Dessa övriga biotopskydd får inte inrättas för andra naturtyper än de 16 olika biotoper som anges i bilagan.

Naturvårdsverkets kartverktyg *Skyddad natur* anger att 129 övriga biotopskydd har inrättats, varav 16 av kommuner och 113 av länsstyrelser. Dessa övriga biotopskyddsområden har till viss del inrättats i odlingslandskapet och utgör den informationskälla som är tillgänglig vad gäller nationell statistik för denna typ av biotopskydd.

Vi har redan konstaterat att kommunernas beslut främst omfattar skogsmark, därmed bör dessa ha inrättats med hänvisning till bilaga 2 i förordningen om områdesskydd. Även när det gäller länsstyrelsernas beslut utgörs dock 48 biotopskydd till mer än hälften av produktiv skogsmark, vilket innebär att även bilaga 3 i förordningen om områdesskydd delvis används för skydd av skog.

Sammantaget omfattar dessa övriga biotopskydd 362 hektar, varav 64 hektar utgörs av vattenområden. Jämfört med biotopskydd i skogsmark omfattar alltså denna typ av biotopskydd endast en mindre del. Genomsnittlig areal för samtliga övriga biotopskydd är 2,6 hek-

tar. Utredningen har inte haft tillgång till några uppgifter om ersättning för dessa biotopskydd.

Tabell 12.4 Anslag och kostnader för formellt områdesskydd 2015–2020

Kommunernas egna kostnader ingår inte, inte heller vissa länsstyrelsers arbete med skydd av tätortsnära natur

Inrättande av formellt områdesskydd, kostnad i tusental kr (antal beslut inom parentes)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Naturvårdsverket, anslag för skydd av värdefull natur (1:14, tidigare 1:16)	955 391	1 343 500	1 268 000	1 418 000	978 000	870 700	1 680 700
Naturvårdsverket, intrångsersättning till markägare	805 600 (422)	1 167 08 7 (451)	1 096 83 7 (432)	1 241 61 9 (389)	822 627 (340)	694 396 (313)	
Naturvårdsverket, bidrag till kommuner för skydd	5 618 (3)	36 023 (12)	19 422 (10)	16 982 (7)	9 721 (6)	33 794 (10)	
Naturvårdsverket, övriga biotopskydd, statliga	(0)	119 (1)	1 880 (2)	(0)	149 (2)	593 (2)	
Naturvårdsverket, naturvårdsavtal	8 932 (43)	6 683 (29)	1 442 (16)	6 343 (15)	432 (12)	1 036 (8)	
Skogsstyrelsen, kostnader för intrångsersättning och civilrättsliga avtal (1:2)	196 000	286 000	262 867	391 200	301 200	193 400	193 400
Skogsstyrelsen, biotopskydd	102 745 (170)	192 756 (257)	182 248 (240)	287 798 (304)	163 126 (181)	114 044 (123)	
Skogsstyrelsen, naturvårdsavtal	29 141 (179)	36 288 (173)	28 205 (130)	30 014 (120)	9 113 (42)	10 451 (45)	

Källor: Naturvårdsverkets årsredovisning 2016 (s. 77), 2018 (s. 88), 2019 (s. 68, 161) och 2020 (s. 70, 166), regleringsbrev 2021 samt utdrag ur kartverket Skyddad natur gällande beslutsdatum för övriga biotopskydd 2021-03-09. Kompletterande statistik via e-post 2021-04-15.

Skogsstyrelsens statistikdatabas, utdrag 2021-04-05, samt regleringsbrev för åren 2015–2021.

12.20.3 Utredningens överväganden

För arter med specifika krav på miljön är det främsta hotet mer sällan insamling eller plockning, utan förändringar som innebär att livsmiljön inte längre är duglig för arten. Det kan gälla ändringar i luftfuktighet, brist på död ved i ett visst stadium av nedbrytning, brist på ljus eller hävd, med mera. För dessa arter är det inte tillräckligt att ha regler som skyddar de enskilda exemplaren, det måste därutöver finnas möjlighet att skydda livsmiljöerna som helhet och de ekologiska funktioner som utgör grunden för arternas existens.

Utredningen konstaterar att nuvarande områdesskydd som kan inrättas med stöd av 7 kap. miljöbalken givetvis leder till skydd av arters livsmiljöer, men utredningen konstaterar också att dessa skyddsformer inte primärt är avsedda för skydd av mindre artförekomster. Den form av områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken som ligger närmast till hands att använda för mindre naturområden är biotopskydd, men det nuvarande regelverket tillåter endast skydd av vissa specifikt angivna biotoper/naturtyper. Med undantag för strand- eller vattenmiljöer som hyser bestånd av hotade eller nära hotade arter, eller som har en väsentlig betydelse för hotade eller missgynnade arters fortlevnad, saknas i dag möjlighet att bilda biotopskydd i områden där skälet för skydd främst är förekomsten av fridlysta arter.

Utredningen bedömer att det bör vara möjligt att utgå från befintliga regelverk för områdesskydd och med vissa justeringar anpassa dessa även för skydd av specifika, mindre artförekomster. De skyddsformer som bedöms vara särskilt lämpliga är biotopskydd samt naturvårdsavtal, där naturvårdsavtal är civilrättsliga avtal enligt 7 kap. 3 § jordabalken. Biotopskydd kan inrättas för mindre naturområden som inte kräver skötselplaner, och i skogsmark skyddas vanligen enbart den värdefulla ytan utan skyddszoner eller utvecklingsmark. Naturvårdsavtal är alltid tidsbegränsade och brukar i skogsmark tillämpas lite friare så att även skyddszoner och utvecklingsmark kan ingå tillsammans med den yta som primärt ska skyddas.

Det generella biotopskyddet enligt 7 kap. 11 § miljöbalken, som gäller för de områden som framgår av bilaga 1 till förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m., bedöms inte vara användbart som skydd för fridlysta arter, eftersom denna skyddsform kräver att de områden som ska skyddas generellt kan definieras på ett entydigt sätt. Eftersom det inte är möjligt att med tillräcklig tydlighet beskriva hur ett område som hyser fridlysta arter kan se ut, bedömer utredningen att ett generellt biotopskydd inte är lämpligt som skyddsform.

Utredningen bedömer att tidsbegränsade naturvårdsavtal är den skyddsform som är lämpligast för skydd av områden som med rimlig säkerhet kommer att vara av betydelse för fridlysta arter under en begränsad tid. I de fall ett områdes betydelse för en fridlyst art sannolikt kommer att vara bestående under lång tid kan i stället områdesskydd i form av biotopskydd införas.

Utredningen konstaterar att det kan vara svårt att avgränsa den exakta yta som krävs för att ett antal exemplar av fridlysta arter ska kunna bevaras på lång sikt. Därmed anser utredningen att det även för biotopskydd, i de fall skyddet specifikt avser fridlysta arters livsmiljöer, ska vara möjligt att inkludera sådana skyddszoner och utvecklingsmark som behövs för att säkra artens fortbestånd i det skyddade området. Många arter är beroende av stabila förhållanden, som exempelvis hög luftfuktighet. I kanter mot öppen mark eller andra naturtyper kan det uppstå zoner där naturtypen upplevs som orörd, men där känsliga arter ändå inte kan leva. Vissa arter gynnas av kantzoner, som generellt är ljusare och torrare än sluten skog. Om syftet däremot är att bevara stabila förhållanden för särskilt identifierade arter i sluten skog, bör områden med troliga kanteffekter läggas till som skyddszoner, utöver den faktiska yta som ska bevaras. Den teoretiska andelen kantzoner beror på formen av en yta, där ett cirkelrunt område ger mest andel kärnområde i förhållande till kantzonerna. Ett område format som en långsmal rektangel ger däremot förhållandevis mycket kantzoner i förhållande till ett inre kärnområde.

Forskning på kanteffekter i skog visar att förhållandena kan påverkas så långt in i skogen som 150 meter från kanten mot en öppen yta, men att graden av påverkan varierar beroende på vilka arter som studeras.²⁰³ Andra exempel på forskning om kanteffekter i skog visar på mätbara effekter cirka 50 meter in i skogen.²⁰⁴

För att uppnå stabila förhållanden kan det alltså behövas en skyddszon för att den centrala delen av ett område ska bibehålla vissa ekologiska funktioner, som exempelvis hög luftfuktighet. Utredningen bedömer därmed att ett biotopskyddsområde som inrättas för skydd av fridlysta arter ska vara minst 5 hektar stort för att ge tillräckligt goda förutsättningar för att arterna ska finnas kvar långsiktigt.²⁰⁵

Som räkneexempel kan vi föreställa oss att en art behöver en viss skoglig livsmiljö med stabila ekologiska förhållanden, exempelvis stabilt hög luftfuktighet. Artens livsmiljö riskerar att påverkas nega-

²⁰³ Crockatt (2012). Are there edge effects on forest fungi and if so do they matter? *Fungal Biology Reviews* 26(s. 2–3):94–101.

²⁰⁴ Moen och Jonsson (2003) Edge Effects on Liverworts and Lichens in Forest Patches in a Mosaic of Boreal Forest and Wetland *Conservation Biology*, p. 380–388.

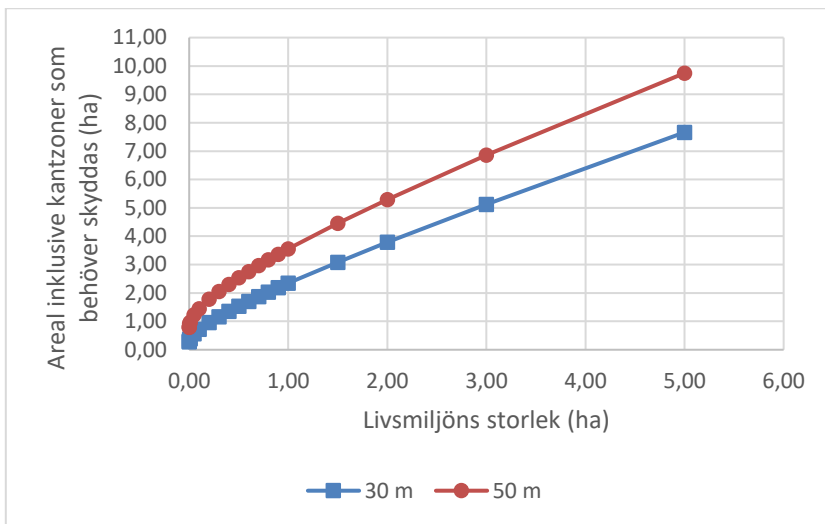
²⁰⁵ Jämför Skogsutredningens konstaterande att en önskvärd förändring i 7 kap. 11 § miljöbalken är möjlig att i biotopskyddsområden inkludera även en viss areal utöver den skyddsvärda miljön eftersom det avsevärt skulle förbättra funktionaliteten i skyddsformen samt att en sådan förändring skulle även öka markägares förståelse för biotopskyddsområdets avgränsning (SOU 2020:73. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*, s. 615).

tivt av ändrade förhållanden, som exempelvis ökad solinstrålning, ökad exponering för vind, eller liknande. För att med god säkerhet skydda ett område där artens ekologiska förhållanden kan vara fortsatt stabila krävs en skyddszon mot omgivande marker. I denna skyddszon kan förändringar accepteras, utan att det ska påverka arten negativt, men kärnområdet ska inte förändras märkbart.

I diagrammet nedan åskådliggörs förenklat hur stor areal som behöver skyddas totalt, inklusive skyddszoner, för att ett tillräckligt stort kärnområde ska kunna ha fortsatt stabila ekologiska förhållanden. X-axeln anger den önskvärda storleken på en intakt livsmiljö, Y-axeln hur stort ett område totalt behöver vara för att man ska uppnå intakta skogliga förhållanden på den önskade arealen. Den undre linjen, med fyrkantssymboler, motsvarar en kanteffekt på 30 m, den övre linjen med punkter 50 m. För att skydda 1 hektar behövs 2,35 respektive 3,56 hektar yta, inklusive skyddszoner, och för att skydda 2 hektar behövs 3,79 respektive 5,29 ha. Modellen utgår från cirkelytor, i verkligheten är det naturligtvis mer komplicerat. Arters förekomster påverkas av många faktorer förutom av graden av exponering för sol och vind, exempelvis tillgång på substrat, storleken på arternas hemområde, populationsstorlek, etc. Exemplet visar ändå att det inte räcker med att bevara den fysiska plats där arten befinner sig för tillfället, utan tillräckliga skyddszoner behövs för att även de ekologiska funktionerna på platsen ska bevaras.

Figur 12.1 Areal inklusive skydds-zoner som behövs för att skydda livsmiljön för en art

Exempel räknat på cirkeldiameter samt 30 resp. 50 meters skydds-zon runt ett kärnområde



Källa: SLU Artdatabanken 2021-04-07.

Utredningen bedömer alltså att ett sådant biotopskyddsområde som inrättas för skydd av fridlysta arter ska vara minst 5 hektar stort för att ge tillräckligt goda förutsättningar för att arterna ska finnas kvar långsiktigt. Med en bedömning att eventuella kanteffekter når cirka 30 meter in skulle ett skyddat kärnområde om cirka 3 hektar då kunna ha mer långsiktigt stabila förhållanden. Med bedömning att kanteffekterna når cirka 50 meter in skulle kärnområdet omfatta 2 hektar.

Biotopskyddsområden är avsedda som ett långsiktigt skydd för överskådlig framtid, men i situationer där det inte längre är motiverat att låta skyddet kvarstå är det möjligt att upphäva skyddet av den myndighet som har fattat det ursprungliga beslutet.

Större områden med kända värden och skogliga värdekärnor bör liksom tidigare skyddas enligt nationella och regionala strategier för långsiktigt områdesskydd och därmed avsättas som nationalpark eller naturreservat.

13 Förslag om ersättningsmodell

13.1 Utredningens uppdrag och genomförande

Vad gäller frågan om ersättning vid rådighetsinskränkningar omfattar vårt uppdrag att ta ställning till om en rätt till ersättning bör införas i de fall pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras samt säkerställa att lagstiftningen är tydlig gentemot markägare om när dessa har rätt till ersättning, utreda och vid behov föreslå hur sådan ersättning bör beräknas och finansieras.

13.1.1 Skogsutredningen

Skogsutredningen konstaterar att biologisk mångfald bevaras bland annat genom att tillräckliga arealer av de naturligt förekommande arternas livsmiljö säkerställs vilket i normalfallet förutsätter ett permanent skydd, särskilt beträffande arter som har höga krav på sin livsmiljö. Skogsutredningen konstaterar vidare att det finns ett behov av att även kunna avsätta områden på kortare sikt vilket innebär att det behövs ett tidsbegränsat områdesskydd för förekomst av skyddsvärda arter som under en kortare tid förekommer i skog, som i sig saknar höga naturvärden. I dag saknas möjlighet att med formellt områdesskydd, vid sidan av naturvårdsavtal, avsätta området för naturvård under en begränsad tid för ett specifikt ändamål. Skydd av enskilda arter, eller exemplar av arter kan, enligt skogsutredningen, kräva att enskilda platser där en sällsynt art etablerats skyddas. Om det rör sig om en skyddsvärd art som etablerats på en plats där förutsättningarna är osäkra kan det finnas goda skäl till att avsätta denna plats för naturvård under en begränsad tid. Om arten stannar kvar på platsen och bedöms kunna överleva där efter ett antal år finns då skäl att bevara livsmiljön mer långsiktigt. Detta bör, enligt skogsutredningen, kunna ske genom ett tidsbegränsat områdesskydd som under en begränsad

tid ger möjlighet att besluta om föreskrifter för ett område för att därefter eventuellt övergå till ett permanent skydd. Skogsutredningen menar därför att denna fråga bör utredas inom Artskyddsutredningen eftersom behovet och utformningen av ett tidsbegränsat områdesskydd är nära förknippat med de övriga frågor som Artskyddsutredningen har att bedöma.¹ I och med att våra förslag innebär att problematiken som beskrivs ovan hanteras, framför allt genom naturvårdsavtal eller genom möjligheten att inrätta biotopskydd för arters livsmiljöer, har vi valt att inte gå vidare med Skogsutredningens förslag om tidsbegränsat områdesskydd. Anledningen till det utvecklas i konsekvensbeskrivningen, tillsammans med övriga alternativ som vi inte går vidare med.

13.1.2 De skogspolitiska målen

Biologisk mångfald bevaras, som Skogsutredningen konstaterade, bland annat genom att säkerställa tillräckliga arealer. Bland annat. Något som lyfts och poängterats vid ett flertal tillfällen under utredningen är de skogspolitiska målen; att skogen ska ge hög och värdefull virkesproduktion och att skogens miljövärden ska bevaras och utvecklas. Målen anses lika viktiga och ska gå att förena. De sammanfattas ofta under devisen *frihet under ansvar*.²

Om man, mycket kort, ser till förarbetshistoriken sedan tidigt 1990-tal framträder följande. 1990 års skogspolitiska kommitté³ uttalade bland annat följande rörande principer och förutsättningar för ett nationellt miljömål i skogen. Kommittén pekar på möjligheten att till exempel skapa skog med gamla träd genom avsättningar till reservat men poängterade att, enligt kommitténs mening, var ett bättre beaktande av de krav som ställs för biologisk mångfald över hela den skogsbrukade arealen en effektivare naturvård. Kommittén pekade härvid på möjligheten att på ett genomtänkt sätt använda olika skogsskötselmetoder för att öka variationen i skogen, förvisso i kombination med avsättningar till reservat och avsättningar från skogägamas sida. Kommittén ansåg till exempel att trakthyggesbruk är en skogsskötselmetod som passar väl i den boreala barrskogen där frekventa kraftiga störningar alltid förekommit men att metoder som innebär

¹ SOU 2020:73. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*, s. 613 ff.

² Se t.ex. Skogsstyrelsen; www.skogsstyrelsen.se/aga-skog/du-och-din-skog/frihet-under-ansvar.

³ SOU 1992:76. *Skogspolitiken inför 2000-talet*.

att man undviker kalhuggning kan vara speciellt intressanta inom områden som i en naturskog skulle präglas av långa skogliga kontinuiteter. Slutsatsen i den delen blev att avsättningen av reservat i statens regi måste därför ökas men att skogsägaren har ett ansvar för att med hänsyn till förutsättningarna söka gynna eller åtminstone bibehålla diversiteten och den biologiska mångfalden vid skogens brukande.⁴

Med hänvisning till Världskommissionen för miljö och utvecklings rapport, *Vår gemensamma framtid*, lyftes att det är en felsyn att påstå att ekonomiska och ekologiska hänsyn nödvändigtvis skulle stå i motsättning till varandra. Produktionen måste integreras med hushållning med naturresurserna. Ansvaret för miljön måste läggas på de företag, organ och enskilda människor vars verksamheter skadar den samtidigt som myndigheterna ansvar för utvecklingen; alla måste göras ansvariga för en på lång sikt ekonomiskt och ekologiskt hållbar utveckling. En politik som skyddar skogen ger bättre förutsättningar på lång sikt att utveckla skogsnäringen.⁵

Efter att ha granskat olika alternativ med olika former och arealstorlekar av avsättningar med formellt skydd kom kommittén fram till att det rimligaste alternativet för miljöskydd i skogen var att *kombinera* avsättningar av reservat med ett bruk av den övriga arealen med sikte på hög produktion och god miljövard, eftersom det inte borde leda till några speciella problem vad gäller allemansrättsligt eller mångsidigt bruk och nyttjande av skogen. Alternativet befanns lämpligast för att faktiskt kunna bedriva skogsbruk och för att kunna utnyttja skogsmarksarealen för att uppnå en hög produktion *samtidigt* som den biologiska mångfalden i skogsekosystemen bevaras. Slutsatsen blev de jämställda målen som lika stor vikt ska läggas vid: produktionsmålet och miljömålet.⁶

Kommittén delade härefter, beträffande skogsnäringens ansvar kontra statens ansvar för naturvårdsåtgärderna i skogen mellan näringen och staten, in skogsmarken efter behovet av hänsyn till miljön. Det handlade om vardagslandskapet (normal skogsmark) med normalt hänsynstagande till mera känsliga områden där det i högre grad

⁴ SOU 1992:76. *Skogspolitiken inför 2000-talet*, s. 121.

⁵ *Ibid.*, s. 125. 1990 års skogspolitiska kommitté konstaterade härvid att många av de frågor och slutsatser Brundtlandkommissionen tar upp genomsyrat de beslut som den svenska riksdagen har tagit om miljöfrågor och angav som exempel på detta proposition 1987/88:85 *Miljöpolitiken inför 1990-talet* behandlad i jordbruksutskottets betänkande 1987/881Jou23 med samma namn. Aktuellast var proposition 1990/91:90 *En god livsmiljö* som behandlades i jordbruksutskottets betänkande 1990/91:JOU30 *Miljöpolitiken*.

⁶ SOU 1992:76. *Skogspolitiken inför 2000-talet*, s. 130.

handlar om bevarande och till naturreservat som handlar om säkerställande.⁷ Inom vardagslandskapet, som är det till ytan helt dominerande, bör ansvar och kostnader i huvudsak ligga på näringsutövaren som nyttjar naturen i sin verksamhet. För de mest bevarandevärda objekten, som omfattar naturtyper och innehåller arter som är så känsliga att de inte tål annat än en ringa grad av mänsklig påverkan, krävs ett mer eller mindre fullständigt skydd. Ansvar och kostnaderna på denna nivå ligger främst på staten. Ju mer åtgärderna avser bevarande av livskraftiga populationer av växter och djur, desto mer bör kostnadsansvaret ligga på näringen. Vid åtgärder som i huvudsak avser att främja rekreation och friluftsliv bör ansvaret åligga kommunen.⁸

Det var också den innebörd som Jordbruksutskottet läste in. Enligt Jordbruksutskottet ska skogsbruket ska bedrivas effektivt och ansvarsfullt så att det ger en uthålligt god avkastning och så att skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga bevaras samt att den biologiska mångfalden och den genetiska variationen i skogen ska bevaras.⁹ Skogsägaren gavs förvisso större frihet i valet av skogsbruksåtgärder men får samtidigt ett större ansvar för att naturvårdsintressena tillgodoses vilket kräver goda kunskaper om skogens ekologi. Utskottet förutsatte att näringen skulle ta det ekonomiska huvudansvaret för skogsvården. Utskottet tillstyrkte regeringens förslag att slopa röjnings- och gallringsskyldigheten liksom skyldigheten att avverka mogen skog. Tvånget att upprätta skogsbruksplan slopades men skogsägaren skulle i avverkningsanmälan redovisa sin hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen och det föreslogs att en miljökonsekvensbeskrivning skulle krävas vid införande av nya skogsbruksmetoder och skogsodlingsmaterial. Det konstaterades vidare att den nya skogspolitiken kräver stora insatser, inte minst vidareutbildning av dem som är verksamma i praktiskt skogsbruk samt vikten av rådgivningsinsatser, vilka i ökad utsträckning skulle finansieras av skogsägaren.¹⁰ Departementschefen var i 1992/93 års proposition också mycket tydlig med att erinra om att riksdagen, i 1991 års miljöpolitiska beslut, bl.a. slog fast att förvaltande av naturen och den biologiska mångfalden bör bli ett normalt inslag i verksamheten och i princip inte förutsätta statliga bidrag.¹¹

⁷ *Ibid.*, s. 131.

⁸ *Ibid.*, s. 139.

⁹ Jordbruksutskottets betänkande 1992/93:JOU15. *En ny skogspolitik.*

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Prop. 1992/93:226. *Om en ny skogspolitik*, s. 44.

13.1.3 Uppdragets genomförande

Den ovan beskrivna ansvars- och kostnadsfördelningen har i nu gällande rätt lösts genom att staten vid områdesskydd som inrättas för de mest skyddsvärda objekten betalar markägaren ersättning och gör det på ett, enligt vad vi har uppfattat, relativt konfliktfritt sätt. När det gäller det hänsyn till arterna och fridlysningsreglerna har situationen blivit mer komplicerad.

Nuvarande artskydd har kritiserats för att inte i tillräcklig grad vara tillämbart, effektivt och rättssäkert. Rättsfall om artskydd i skogsbruket anses ha skapat osäkerhet. Ett syfte med översynen är, enligt utredningsdirektiven, att förbättra legitimiteten för lagstiftningen. Det framgår av direktiven att äganderätten behöver värnas och rättssäkerheten för markägare och verksamhetsutövare stärkas. Det innefattar att säkerställa att markägare får ekonomisk kompensation för inskränkningar i ägande- och nyttjanderätten i den utsträckning *de har rätt till* [vår kursivering].¹²

Det är viktigt att berörda myndigheter tidigt i en ärendeprocess involverar markägare och är tydliga i sin kommunikation och för en dialog med berörda aktörer. Verksamhetsutövare, inklusive fastighetsägare och andra rättighetsinnehavare, ska kunna förutse hur långtgående rådighetsinskränkningar som bestämmelserna kan medföra och under vilka förutsättningar det finns rätt till ersättning. Inskränkningar i skogsbruket och annan pågående markanvändning, samt i planerade verksamheter, bör begränsas till vad som är nödvändigt för att uppnå ett effektivt artskydd.¹³

Vad som är nödvändigt för att uppnå ett artskydd som svarar mot arternas behov och Sveriges internationella åtaganden har redovisats i föregående kapitel. När det gäller rätten till ersättning har vi, i utformningen av våra förslag, satt in utredningsdirektiven i den kontext som ges av skogspolitikens två mål och de riktlinjer om kostnadsansvar som drogs upp i samband med att de fattades. Det ger som utgångspunkt att i den mån myndigheter, vid en tillämpning av fridlysningsreglerna, drar slutsatsen att det handlar om så känsliga arter med så stort behov av helt intakta livsmiljöer att de inte tål annat än en ringa grad av mänsklig påverkan och som därför kräver ett mer eller mindre fullständigt skydd, så ska områdesskydd inrättas. För

¹² Dir. 2020:58, s. 5.

¹³ Dir. 2020:58, s. 6.

ett sådant skydd ska ansvaret och kostnaderna främst ligga på staten och ersättningsrätt följer således enligt vad som gäller för områdeskydd.

När det gäller tillämpningen av fridlysningsreglerna i övrigt, i vardagslandskapet, är vår slutsats att de skogspolitiska målen pekar på att samexistens mellan arter och mänsklig verksamhet är förutsatt, möjlig och önskvärd. De innebär frihet under ansvar där förvaltande av naturen och den biologiska mångfalden är ett normalt inslag i verksamheten och som förutsätter ett stort mått av kunskap.

Vår utgångspunkt är alltså i första hand inte att söka efter nya möjligheter till områdesskydd (vi har heller inte uppfattat våra utredningsdirektiv som primärt inriktade på just områdesskydd) utan att med utgångspunkt i ett effektivt artskydd bidra till att skogspolitikens två mål kan nås. Vi påstår därmed inte att områdesskydd inte behövs, för det gör det. Det vi vill tydliggöra är att vår utgångspunkt är att mänskliga aktiviteter och andra arter måste kunna samexistera.¹⁴ En utgångspunkt blir därmed också att kostnaderna för ett sådant skydd främst ska ligga på verksamhetsutövaren (såvida det inte handlar om de mest skyddsvärda objekten där det i praktiken kan komma att handla om områdesskydd).

13.2 Befintlig ersättningsrätt i 31 kap. 4 § 7 miljöbalken

Av 31 kap. 4 § miljöbalken följer av punkten 7 i nuvarande lydelse att fastighetsägaren har rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras, om beslutet gäller förelägganden eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket som rör viss verksamhet. Det finns ingen punkt som direkt hänvisar till bestämmelser om artskydd.

Vi har tidigare redogjort översiktligt för ersättningsreglerna i 31 kap. 4 § miljöbalken samt för de kriterier som ska vara uppfyllda för att ersättning enligt den bestämmelsen ska aktualiseras. Det måste handla

¹⁴ Vi vill i sammanhanget hänvisa till t.ex. Hannertz och Simonsson (2020), *Skogens biologiska mångfald – om arter, miljöarbete och statistik*, s. 78 som menar att den sparade hänsynen, de frivilliga avsättningarna samt den gröna infrastrukturen i improduktiva marker, kantzoner mot vatten och trädbärande kulturmarker, borde ge flertalet arter förutsättningar att leva vidare i det brukade landskapet.

om avsevärt försvårande av pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten. Även om vi inser att det finns ett allmänt behov av klargörande av dessa kriterier (till exempel rörande vad som egentligen avses med berörd del av fastigheten), kommer vi inte att ytterligare analysera rekvisiten i sig eftersom utredningen är begränsad till artskyddet. En djupare analys, i syfte att avgränsa och identifiera dessas innebörd, skulle antagligen, direkt eller indirekt, komma att innebära en översyn av samtliga befintliga ersättningsbestämmelser i 31 kap. 4 § miljöbalken och det ligger utanför utredningens uppdrag. Av detta skäl kommer vi inte att gå in närmare på innebörden annat än om det är av direkt betydelse för våra förslag.

13.3 Avsevärt försvårande av pågående laglig markanvändning inom berörd del av fastigheten

Inverkan på den pågående markanvändningen ska bestämmas endast med hänsyn till den berörda delen av fastigheten, inte till fastigheten i dess helhet. Enligt Bengtsson tillkom regeln som en politisk kompromiss och den innebär en fördel för markägaren då även ett mindre intrång kan komma över kvalifikationsgränsen (avsevärt försvårat) om man hänför intrånget bara till de omedelbart berörda området. Regeln infördes 1994 i 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen och finns nu även i 31 kap. 4 § miljöbalken.¹⁵

Formuleringen *berörd del* innebär att även om ett intrång endast berör en liten del av fastigheten så kan intrånget ändå vara av betydelse eftersom det är inverkan på bruket just av detta område, till exempel ett skogsbestånd eller ett åkerskifte som ska bedömas, inte på fastigheten i övrigt.¹⁶ Därtill kommer att hänsyn ska tas också till andra beslut som begränsat markanvändningen inom en tioårsperiod, till exempel enligt andra bestämmelser i plan- och bygglagen eller miljöbalken. Det som ska avgöras är om den sammanlagda effekten avsevärt försvårar markanvändningen, det är den ackumulerade skadan som är relevant. Enligt Bengtsson har de förts över till miljöbalken från äldre lagstiftning, fast de inte stämmer särskilt väl med balkens syfte. Det krävs dock *konkreta beslut* enligt vissa paragrafer för att skadan ska ackumuleras. Att markägaren redan fått inskränka

¹⁵ Bengtsson. (JUNO upplaga 12) *Speciell fastighetsrätt*, s. 251 som hänvisar till Bostadsutskottets betänkande 1986/87:1 s. 147 ff., prop. 1997/98:45 I s. 554 ff.

¹⁶ Bengtsson. a.a., s. 252.

verksamheten enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. eller andra bestämmelser som inte berättigar till ersättning, till exempel strandskyddsreglerna, tar man däremot inte hänsyn till.¹⁷

Enligt Bengtsson är motivuttalandena ganska oklara, och lär delvis vara föråldrade, i vart fall beträffande ingrepp enligt miljöbalken. Dels bör, menar Bengtsson, hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken rimligen medföra att till exempel en lantbrukare eller skogsägare redan utan ett beslut om områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken är skyldig att utöva lantbruket eller skogsbruket på ett miljövänligt sätt. Vad ska då krävas för att hans markanvändning ska vara *avsevärt försvårad* genom beslutet?¹⁸

13.3.1 Markanvändning kan inte anses försvårad av att man följer lagen

Markanvändning kan till att börja med inte anses försvårad av att man följer lagen. Det måste således handla om markanvändning som är tillåten enligt miljöbalken och annan lagstiftning.

Bengtsson hänvisar i sammanhanget till ett rättsfall från 2002 angående en äldre hänsynsregel i vattenlagen (19 kap. 1 §) där länsstyrelsen hade meddelat föreskrifter om skydd för vattentillgångar vilket medförde att markägaren inte kunde förfoga fritt över området. Miljööverdomstolen fann att inskränkningarna inte gick längre än vad som motsvarade skälig aktsamhet beträffande vattentäkter enligt vattenlagens hänsynsregel. Markägaren ansågs därför vara skyldig att tåla inskränkningarna utan ersättning, och föreskriftsbesluten kunde inte anses ha medfört att pågående markanvändning avsevärt försvårades. Troligen skulle, enligt Bengtsson, ersättningsfrågan ha bedömts på samma sätt enligt nuvarande regler.¹⁹

Oavsett om det handlar om 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen eller 31 kap. 4 § miljöbalken så begränsas alltså *pågående markanvändning* till vad som får anses vara en *laglig markanvändning*. Att principen om lagenlighet är central kan utläsas redan ur 1972 års proposition om ändringar i naturvårdslagen som innebar att ersättningsrätten begränsades i syfte att motverka markspekulation och opå-

¹⁷ *Ibid*, s. 253.

¹⁸ *Ibid*, s. 252.

¹⁹ Bengtsson. a.a., s. 252 som hänvisar till *Miljödomar 2/2002* s. 8 där även åberopades bl.a. Lagrådets uttalande i prop. 1981/82:130 *med förslag till ny vattenlag m.m.* s. 362.

kallad markvärdestegring.²⁰ Vid bedömningen av vad som utgjorde pågående markanvändning skulle, enligt regeringen, hänsyn tas till det allmännas syn på lämpliga bruks- och rationaliseringsmetoder så som den kommer till uttryck i *relevant lagstiftning* eller på annat sätt [vår kursivering].²¹

Utredningen om ersättning vid rådighetsinskränkningar menar att principen om lagenlig markanvändning är så grundläggande att man bör kunna tala om den som ett generellt krav.²² Vi instämmer i detta. I begreppet avsevärt försvårande av pågående markanvändning finns alltså ett inneboende krav på lagenlighet vilket i förarbetena till miljöbalken²³ framhölls som en underförstådd och självklar begränsning. Hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken har, enligt Bengtsson et al., väsentlig betydelse i sammanhanget och innebär att en verksamhetsutövare är skyldig att iakttä hänsynsreglerna. Om en myndighet meddelar föreläggande eller förbud för att hänsynsreglerna ska följas, till exempel ett föreläggande eller förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, bör detta *inte* innebära ett ingrepp i pågående markanvändning som medför att ersättningsbestämmelsen i 31 kap. 4 § miljöbalken blir tillämplig.²⁴

Endast lagenlig användning kan berättiga till ersättning, om den lagenliga användningen inskränks genom föreläggande eller andra beslut. Skulle hänsynskraven skärpas på grund av ny kunskap, eller därför att markanvändningen ger upphov till nya problem, bör inte heller detta leda till att det allmänna ska behöva utge ersättning. Krav som ställs för att följa allmän hänsyn kan alltså inte berättiga till ersättning.

Detta påverkar förutsättningarna för ersättning i och med bedömningen av vad som utgör *avsevärt försvårande* av markanvändningen.²⁵ För att anses försvårande måste kraven gå utöver allmän hänsyn. För att anses vara *avsevärt* försvårande måste inskränkningen vara större än så. Det betyder också att vid tillämpningen av 31 kap. 4 § 7 miljöbalken (som relaterar till 12 kap. 6 § miljöbalken) måste det i varje enskild situation avgöras när tillämpningen av artskyddsreg-

²⁰ Prop. 1972:111. *Kungl. Maj:ts proposition angående regional utveckling och hushållning med mark och vatten*, s. 2.

²¹ *Ibid.*, bil. 2 s. 333 f.

²² SOU 2013:59. *Ersättning vid rådighetsinskränkningar*, s. 66, under hänvisning till uttalanden i prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 2 s. 514 och prop. 2009/10:80. *En reformerad grundlag*, s. 170.

²³ Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*.

²⁴ Bengtsson et al. (JUNO version 19) *Miljöbalken*, kommentaren till 31 kap. 4 § miljöbalken.

²⁵ *Ibid.*

lerna går utöver de krav som hade kunnat ställas efter en avvägning enligt 2 kap. 7 §.

Av en rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, *Skydda lagom*,²⁶ framgår att, med den tolkning av regeringsformens ersättningsregler som Skogsstyrelsen tillämpar i dag, har myndigheten små möjligheter att ställa relevanta krav på markägarna. Enligt rapporten är skärpta generella krav om hänsyn (av typen ”minst x meter breda skyddszoner längs alla vattendrag” eller ”minst y m³ hänsynsträd per hektar slutavverkning”) en ineffektiv och onödigt kostsam metod att förbättra naturanpassningen och att strävan i stället bör vara att variera hänsynen efter lokala förhållanden. För att optimera anpassningen krävs, enligt rapporten, att Skogsstyrelsen ges utökade resurser att, i dialog med markägaren, avgöra vilka hänsyn som bör tas på varje fastighet eller vid varje enskild avverkning.²⁷ Logiken kräver emellertid också att beslut om försiktighetsmått fattas i det enskilda ärendet vilket inte alltid sker i dag.

Föreskrifterna skulle kunna betraktas som sådan hänsyn som anger laglig markanvändning, särskilt då skyddszoner mot vatten kan betraktas som miljöskyddshänsyn som därmed inte alls är ersättningsgrundande. Om man betraktar åtgärden på så sätt blir den inte kostsam för staten eftersom ersättning då inte ska utgå och den blir därmed inte heller ineffektiv; till exempel skulle den med automatik bidra till att skapa spridningskorridorer i landskapet.

Om lagenlighetsprincipen aktualiseras i samband med pågående verksamhet behöver man avgöra när en verksamhet ska anses vara påbörjad samt vilka senare instiftade lagar man är skyldig att följa inom ramen för en pågående verksamhet. En sådan analys leder ofrånkomligen tillbaka till 2 kap. 15 § regeringsformen eftersom det är just den bestämmelsen som avgör huruvida en sådan lagstiftning är möjlig eller inte samt i vilken mån och under vilka förutsättningar ersättning ska utgå. Möjlig är den enligt första stycket som föreskriver att ingen kan tvingas tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Artskyddsintresset är ett sådant intresse. Av 8 kap. 2 § regeringsformen följer vidare att om föreskrifter avser

²⁶ Nilsson (2018); *Skydda lagom – en ESO-rapport om miljömålet Levande skogar*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2018:4, Finansdepartementet.

²⁷ *Ibid.*, s. 119.

ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, så ska de meddelas genom lag.

Om det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten följer, av 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen, att den som fått vidkännas inskränkningen är berättigad till ersättning. Om inskränkningen sker av miljöskyddsskäl gäller dock vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning.

13.4 Ersättningsrätten i dag

13.4.1 Ersättning enligt 31 kap. miljöbalken

Vi ska också utreda och vid behov föreslå hur ersättning bör beräknas och finansieras. Nedan redogör vi översiktligt för hur ersättning beräknas enligt 31 kap. miljöbalken.

Sammanfattningsvis innebär nuvarande reglering av intrångsersättning att ägaren behåller fastigheten, med det intrång som sker på grund av beslutet, samtidigt som intrångsersättning utgår enligt expropriationslagen på samma vis som om en del av fastigheten exproprieras. Det innebär att intrånget ersätts med 125 procent, även avseende den del som en markägare generellt ska tåla inom ramen för allmän hänsyn.

13.4.2 4 kap. 1 § expropriationslagen

När det gäller ersättning för rådighetsinskränkningar enligt miljöbalken är det expropriationslagens regler om expropriation av nyttjanderätt och servitut som ska tillämpas.²⁸ Den centrala ersättningsregeln i expropriationslagens ersättningssystem finns i 4 kap. 1 § expropriationslagen. Av detta stycke följer att ersättningen ska delas upp på olika delposter. Vid expropriation av en hel fastighet handlar det om *löseskillning*. Det är inte relevant för vad vi diskuterar här. Exproprieras en del av en fastighet, ska *intrångsersättning* betalas med ett belopp som motsvarar den minskning av fastighetens marknadsvärde som uppkommer genom expropriationen samt *ersättning för*

²⁸ 31 kap. 2 § miljöbalken.

övrigt skada som uppkommer för ägaren genom expropriationen. Ersättning för övrig skada benämns ofta som *annan ersättning*.

Ersättningen för en fastighet när det gäller intrångsersättning ska motsvara minskningen av marknadsvärdet. Annan ersättning ska i princip svara mot den restskada, det vill säga förmögenhetsminskning, som inte har blivit kompenserad genom intrångsersättningen, detta för att uppfylla den grundläggande principen att ersättningen normalt ska medföra en oförändrad förmögenhetsställning.²⁹

Med marknadsvärde menas det mest sannolika priset vid en försäljning av fastigheten på den allmänna marknaden. Marknadsvärdet är således en tankekonstruktion som inte är detsamma som priset. Priset är ett belopp som faktiskt har betalats, eller kommer att betalas, för fastigheten vid en specifik överlåtelse på den allmänna marknaden, det är kopplat till en verklig överenskommelse mellan två parter. Marknadsvärdet uttrycker vad som sannolikt skulle betalas vid en viss tidpunkt med alla förhållanden normaliserade.³⁰

Intrång genom delexpropriation kan förekomma i många olika former. Den vanligaste arten av fastighetsintrång är den som uppstår vid utbyggnad av infrastruktur av olika slag, såsom ledningar, vägar och järnvägar. Vid expropriation av en del av en fastighet ska, enligt paragrafens andra mening intrångsersättning betalas. Denna ersättning ska svara mot den minskning av fastighetens marknadsvärde som uppkommer genom expropriationen. Marknadsvärdet före och efter expropriationen ska därmed i princip beräknas, vilket bör ske enligt de riktlinjer som gäller för beräkningen av löseskillingen vid expropriation av en hel fastighet. Om det exproprierade området utgör endast en ringa del av fastigheten, kan det vara svårt att påvisa någon skillnad i marknadsvärde mellan den odelade fastigheten och restfastigheten. I sådana fall kan ersättning bestämmas exempelvis till ett visst belopp per kvadratmeter. Marknadsvärdeminskningen bestäms då genom så kallad *direktuppskattning*, det vill säga genom en direkt bedömning av värdeminskningen utan att bestämma marknadsvärdet före respektive efter expropriationen.³¹

När det gäller intrång på jord- och skogsbruksfastigheter finns, enligt Dahlsjö et al., ett flertal så kallade normer och schablonmetoder utarbetade, som bygger på olika former av direktuppskattningar.

²⁹ Dahlsjö et al. (JUNO version 3A). *Expropriationslagen*, kommentaren till 4 kap. 1 § expropriationslagen.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

Gemensamt för dessa metoder är att den direktuppskattning som görs i första hand är inriktad på att bestämma intrångets inverkan på den berörda fastighetsägarens *avkastningsvärde*. En årlig skada uppskattas, varefter denna nuvärdeberäknas så att minskningen i avkastningsvärdet kan bestämmas. Med ledning av inverkan på avkastningsvärdet görs sedan en bedömning av minskningen i marknadsvärdet, vilket betalas som intrångsersättning, varefter eventuell överskjutande del av avkastningsvärdeminskningen kompenseras genom annan ersättning.³² Det kan också finnas avtal mellan olika partsintressen om hur normerna ska tillämpas.³³

2010 års lagändring: 25 procents påslag

Regeln tillkom 2010³⁴ och innebär att utöver delposterna ovan ska ytterligare intrångsersättning betalas med 25 procent av marknadsvärdeminskningen. Det handlar alltså om en schabloniserad förhöjd ersättning om 25 procent som beräknas på marknadsvärdeminskningen. Påslaget är inte villkorat av omständigheterna i det enskilda fallet och det finns därför inte något utrymme för den som exproprierar att argumentera för att påslaget i ett visst fall inte ska betalas. I 4 kap. 1 § andra stycket andra meningen expropriationslagen finns dock ett undantag för expropriation enligt 2 kap. 7 § expropriationslagen (som gäller expropriation för att försätta eller hålla fastighet i tillfredsställande skick när grov vanvård föreligger eller kan befaras uppkomma). I det fallet ska något påslag aldrig betalas.³⁵

Av 4 kap. 1 § andra stycket expropriationslagen följer att det 25-procentiga påslaget är en del av intrångsersättningen. Ersättning för skada i övrigt (annan ersättning) berörs inte. Något påslag ska alltså inte göras på den posten. Av propositionen framgår vidare att det 25-procentiga påslaget inte ska minska utrymmet för att få ersättning för övrig skada, utan ersättningsposten är fristående i förhållande till löseskilling och intrångsersättning.³⁶

Bakgrunden till förslaget var, enligt propositionen, att ersättning med endast fastighetens marknadsvärde eller marknadsvärdeminsk-

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

³⁴ Prop. 2009/10:162. *Ersättning vid expropriation.*

³⁵ *Ibid.*, s. 93.

³⁶ *Ibid.*, s. 94.

ning inte är en tillräcklig kompensation med hänsyn till expropriationens ingripande konsekvenser. Det procentuella påslaget är avsett att ge fastighetsägaren ersättning som motsvarar det så kallade individuella värdet. Med begreppet individuellt värde avses det pris till vilket fastighetsägaren är beredd att frivilligt sälja fastigheten utan hot om expropriation. Regeringen ansåg härvid att fastighetsägarens ställning i ersättningshänseende borde stärkas då såväl skyddet för äganderätten som de samhällsförändringar som har skett sedan expropriationslagens tillkomst talar för en stärkt ställning. Ett sätt att stärka fastighetsägarens ställning skulle, enligt regeringen, ha kunnat vara att genom en uttrycklig reglering införa en rätt till ersättning för de affektionsvärden och liknande som kan finnas. Det skulle dock innebära ett avsteg från gällande principer om att rätt till ersättning föreligger under förutsättning att det har uppstått en ekonomisk skada eftersom ersättning inte i något fall betalas för affektionsvärden.³⁷

Eftersom expropriationsersättningen bestäms utifrån det pris som fastigheten sannolikt skulle ha betingat vid en försäljning på den allmänna marknaden utan något hot om expropriation, bestäms ersättningen med utgångspunkt i vad andra skulle vara beredda att betala för fastigheten. Det beaktas härvid inte att fastighetsägaren själv inte har tagit något initiativ till försäljning eller i vart fall inte genomför den frivilligt. När fastighetens värde ska bestämmas är det, enligt regeringens uppfattning, rimligt att också ta hänsyn till vilket belopp ägaren frivilligt skulle vara beredd att sälja sin fastighet för. Emellertid, konstaterade regeringen, går det knappast att objektivt bedöma vilka värden som fastighetsägaren i det enskilda fallet tillmäter vikt, då det kan vara fråga om affektionsvärden eller andra värden i form av en stark koppling till fastigheten.³⁸ Ett påslag bör därför betalas utan någon prövning i varje enskilt fall. Enligt regeringen bör den höjda ersättningsnivån närmast kunna betraktas som kompensation för en ekonomisk skada och därför visar den sig genom en höjning av löseskillingen respektive intrångsersättningen.³⁹

³⁷ *Ibid.*, s. 66 som hänvisar till prop. 1971:122. *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i lagen (1917:189) om expropriation, m.m.*, s. 192.

³⁸ *Ibid.*, s. 66.

³⁹ *Ibid.*:162, s. 67.

2010 års lagändring: toleransavdraget slopas

Hela skadan ska alltså ersättas så snart kvalifikationsgränsen är över-skriden, det vill säga när pågående markanvändning anses avsevärt försvårad på området i fråga.

Det tidigare toleransavdraget, som avskaffades 2010, innebar att marknadsvärdet inte ersattes fullt ut. Det gjordes först ett så kallat *toleransavdrag* ifrån detta. Det belopp som drogs bort motsvarade den rådighetsinskränkning som markägaren under alla förhållanden skulle vara skyldig att tåla, skyldig att tolerera. När miljöbalken infördes ansåg departementschefen att rätten till ersättning vid till exempel bildandet av ett områdesskydd borde minska med det belopp som fastighetsägaren var skyldig att tåla, bland annat för att komma tillrätta med oskäliga tröskeeffekter (se exempel av Bengtsson, nedan) som kan medföra att vissa markägare får ersättning och andra inte för samma intrång. Ersättningen skulle därför, enligt dåvarande 31 kap. 6 § miljöbalken, minska med ett belopp som motsvarar vad fastighetsägaren är skyldig att tåla utan ersättning.⁴⁰ Toleransavdraget uppgick i praxis, med vissa undantag, till fem procent av fastigheternas värde i deras ”oskadade” skick.⁴¹

Toleransavdraget fungerade alltså som en slags självrisk som alla fick bära. Avdraget omprövades drygt tio år senare, då bestämmelsen slopades. Motiven till att inte beräkna ett toleransavdrag förefaller i mindre grad ha utgått från något principiellt ställningstagande utan snarast motiverats av praktiska skäl. Skälen som anfördes var bland annat att det skulle underlätta arbetet med områdesskydd med endast obetydliga kostnader för staten som följd.⁴²

Sedan avdraget togs bort kan det, särskilt i kombination med 25-procentsregeln, i slutänden bli en mycket stor skillnad beroende på om man hamnar över eller under toleransnivån, även om ingångsvärdena ligger mycket nära varandra.⁴³ Vad tröskeln kan innebära exemplifieras av Bengtsson enligt följande.

Om man anser att ett avsevärt intrång i det aktuella fallet motsvarar en skada som överstiger 50 000 kronor och markägaren genom ett reservatbeslut (till exempel en föreskrift om att dennes skog bara får gallras och inte kalavverkas) gått miste om en inkomst om 49 900 kro-

⁴⁰ SOU 2020:73. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*, s. 196.

⁴¹ Prop. 2009/10:162. *Ersättning vid expropriation*, s. 61.

⁴² SOU 2020:73. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*, s. 196.

⁴³ Prop. 2009/10:162. *Ersättning vid expropriation*, s. 62.

nor, får hen alltså ingen ersättning alls. Men uppgår förlusten till 50 100 kronor får markägaren 125 procent av full ersättning, det vill säga 62 625 kronor.⁴⁴

Regeringen framhöll, i samband med regelns borttagande, bland annat att ett upphävande av toleransavdraget skulle innebära en förenkling av ersättningsregleringen i stort, vilket skulle bidra till att öka förutsägbarheten i ersättningsbestämningarna. Regeringen ansåg att intresset av att tillförsäkra fastighetsägare full kompensation när den skadliga inverkan är av ersättningsgill omfattning väger tyngre än skälen för att göra toleransavdrag.⁴⁵

13.4.3 Förtida överenskommelse

När det gäller ersättningar för områdesskydd som inrättas med stöd av 7 kap. miljöbalken finns det, enligt 34 § områdesskyddsförordningen, en skyldighet för myndigheterna att ingå förhandling med markägare och, om möjligt, teckna en överenskommelse om ersättning.⁴⁶ På så sätt kan ersättningen regleras i en frivillig överenskommelse.⁴⁷ Förhandlingarna om ersättning sköts för naturreservatens del av Naturvårdsverket och länsstyrelserna genom upphandlade konsulter och för de skogliga biotopskydden av Skogsstyrelsen. Om ingen överenskommelse om ersättning träffas har en sakägare, enligt 31 kap. 13 § miljöbalken, ett år på sig, från det att beslutet om områdesskydd vinner laga kraft, att väcka talan i mark- och miljödomstol för att få rätten till ersättning fastställd. Görs inte detta har rätten till ersättning gått förlorad.

Innan en myndighet fattar beslut om områdesskydd kan den som vill göra anspråk på betalning eller inlösen, enligt 31 kap. 12 § miljöbalken, föreläggas att anmäla sitt anspråk och inom viss tid ange hur mycket ersättning som begärs. Görs inte detta inom föreskriven tid kan rätten till ersättning gå förlorad. Denna möjlighet, som även skulle innebära att sakägaren måste bekosta en värdering av fastigheten, används dock ytterst sällan av länsstyrelserna och Skogsstyrelsen.⁴⁸

⁴⁴ Bengtsson (JUNO upplaga 12) *Speciell fastighetsrätt*, s. 254.

⁴⁵ Prop. 2009/10:162. *Ersättning vid expropriation*, s. 61.

⁴⁶ 34 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

⁴⁷ Enligt 31 kap. 12 § andra stycket miljöbalken blir en sådan överenskommelse gällande även mot en förvärvare av fastigheten.

⁴⁸ SOU 2020:73. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*, s. 190.

Rätt till ersättning följer på ett beslut om till exempel områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken som innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Ofta nås emellertid överenskommelser om ersättning i de allra flesta fall innan myndigheten beslutat om områdesskydd. Arbetssättet innebär i praktiken att ersättningsfrågan enligt 31 kap. miljöbalken avgörs innan ersättningsrätten formellt uppkommit. Genom att reglera ersättningen i förtid i en överenskommelse med fastighetsägaren skapar myndigheten på så sätt acceptans för det efterföljande reservatsbeslutet. Problem kan uppstå om något inträffar som förhindrar det efterföljande beslutet om områdesskydd, som är det beslut som formellt ger rätt till ersättning. Detta kan till exempel inträffa om ett ägarbyte hinner genomföras innan beslutet om områdesskydd vinner laga kraft och den nya markägaren motsätter sig att områdesskydd bildas. En överenskommelse om ersättning som träffas innan ett beslut om områdesskydd vinner laga kraft är inte sakrättsligt skyddad om avtalet skrivits in i fastighetsregistret som en belastning på fastigheten och som ny ägare ska informeras om innan köp, vilket normalt sker.⁴⁹ Det är för att förhindra att ny ägare kräver samma ersättning som nyss betalats ut. Innan utbetalning av ersättning sker ska länsstyrelsen också, med hänvisning till 31 kap. 2 § miljöbalken, samt 6 kap. 1 och 2 §§ expropriationslagen, göra en egen bedömning av säkerheten för de borgenärer som innehar panträtt i fastigheten den dag överenskommelse undertecknas. Om länsstyrelsen finner det nödvändigt ska medgivande från borgenärer inhämtas.

Vid bildande av naturreservat erbjuder sig i regel Naturvårdsverket att svara för fastighetsägarens kostnader för att anlita ett ombud för förhandling om ersättning och i förekommande fall granskning av ersättningsutredning. Naturvårdsverkets kostnad för sådana ombud uppgår till cirka 3,5 miljoner kronor per år. Motsvarande arbets sätt tillämpas inte av Skogsstyrelsen vad gäller att stå för kostnaden för markägarens ombud vid bildande av biotopskyddsområden. Där emot erbjuder Skogsstyrelsen berörda fastighetsägare att på myndighetens bekostnad, upp till en i förväg bestämd kostnad, anlita en extern konsult att granska värderingen.⁵⁰

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*, s. 191.

13.4.4 Ersättningsmark

Ett alternativ till ersättning enligt miljöbalken vid bildande av naturreservat är att markägaren i vissa fall erbjuds annan mark som ersättningsmark. Det är viktigt att poängtera att det handlar om att markägaren kan erbjudas detta; det kan aldrig krävas att staten ställer upp med i en förhandling om ersättning eftersom möjligheten att få ersättningsmark inte stöds av lag. Ersättningsmark kan erbjudas i samband med 34 § – förhandlingar⁵¹ i de län där det allmänna har lämplig (oftast) statligt ägd mark finns att erbjuda. Enligt uppgift från länsstyrelsen är detta mycket sällsynt i Götaland men möjligheterna är större i norra Sverige.

Innebörden är att staten förvärvar reservatsmarken av fastighetsägaren och samtidigt överlåter annan mark till denne genom bytesavtal eller fastighetsreglering. Om markens värde skiljer sig åt kan markbytet ske med mellanlikvid. Ersättningsmarken kan vara mark i statlig ägo eller privat mark som staten köpt för att använda som ersättningsmark.⁵²

Fram till år 2010 hade Naturvårdsverket möjlighet att förvärva ersättningsmark från Sveaskog, som hade i uppdrag att vara Naturvårdsverket behjälplig. Sveaskogs uppdrag upphörde dock 2010, och därefter har Naturvårdsverket i enstaka fall köpt fastigheter med syftet att erbjuda dessa som ersättningsmark.⁵³

Vid markbyte aktualiseras inget extra påslag om 25 procent utöver markvärdet. Trots detta kan markbyte vara ett attraktivt alternativ för fastighetsägare beroende på bland annat den lokala fastighetsmarknaden eller skattemässiga fördelar i förhållande till ersättning i pengar samt i de fall bruksarealens storlek (med tillgång till avverkningsbara bestånd) avgör vilka möjligheter skogsägaren har att försörja sig på sitt skogsbrukande.⁵⁴

⁵¹ 34 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. I bestämmelsen anges att uppgörelse ska sökas i ärenden enligt 7 kap. miljöbalken.

⁵² SOU 2020:73. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*, s. 200.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

13.4.5 Toleranströskel – avsevärt försvårande

Även om en rådighetsinskränkning är av sådan art att den grundar rätt till ersättning (det vill säga går utöver vad som följer av allmän hänsyn) säger nuvarande fördelningsregel att markägaren måste tåla ett visst intrång i pågående markanvändning utan ersättning, närmare bestämt det intrång som ligger under toleranströskeln (”avsevärt försvårande”). Det är omöjligt att bestämma tröskelnivån generellt utan förhållandena i enskilda fallet avgör.⁵⁵

Vissa generella hållpunkter har emellertid utvecklats i förarbeten⁵⁶ och praxis, nämligen följande.

- Markägaren får tåla restriktioner som motsvarar högst 10 procent av marknadsvärdet inom berörd del av fastigheten (berörd del bestäms utefter fackmannamässiga grunder, såsom ett skogsbestånd med viss avverkningsålder).
- Restriktionerna får dock aldrig i absoluta tal innebära ett avsevärt försvårande. En restriktion som i absoluta tal kostade 300 000 kronor, cirka 4,5 procent av virkesvärdet inom den berörda delen, har bedömts vara sådan att markägaren skulle behöva tåla den utan ersättning.⁵⁷ I ett annat fall uppskattades motsvarande kostnad till 199 000 kronor, cirka 3 procent av virkesvärdet, vilket var en kostnad som markägaren ansågs få tåla utan ersättning.⁵⁸

Vid bedömningen av intrånget i ”absoluta tal” tillämpar Skogsstyrelsen i praktiken ett slags steg som innebär att ju högre ekonomiskt värde på skogsråvaran i det enskilda fallet, desto lägre procentsats, till exempel 5 procent eller 2 procent.⁵⁹ Enligt Michanek et al. har denna steg inte godtagits som gällande rätt i något prejudicerande avgörande.⁶⁰

⁵⁵ Michanek et al. a.a., s. 44 f.

⁵⁶ Främst Bostadsutskottets betänkande 1986/87:1 *om en ny plan- och bygglag m.m.* (prop. 1985/86: 1 *med förslag till ny plan- och bygglag* och prop. 1984/85:207 *om försöksverksamhet med förenklade regler om byggnadslov m.m. i vissa kommuner*).

⁵⁷ Kammarrätten i Göteborg i dom av den 31 mars 2009 i mål 5238-075238-07.

⁵⁸ Kammarrätten i Jönköping i dom av den 28 mars 2011 i mål nr 2928-10.

⁵⁹ Se. Skogsstyrelsen (2019) *Skogsstyrelsens tillämpning av toleransnivå vid olika nettovärden på skogsobjektet*, powerpointbild, www.skogsstyrelsen.se/globalassets/lag-och-tillsyn/-skogsvardslagen/intrangsbe-gransningskurvan.pdf.

⁶⁰ Michanek et al. a.a., s. 45.

Av rapporten *Skydda lagom*,⁶¹ framgår att nivån på den tolerans-tröskel som tillämpas i dag är orimligt låg samtidigt som det är orimligt att utgå från att den genomsnittlige markägaren eller entreprenören har möjlighet att på egen hand bedöma vilka hänsyn och vilken anpassning som ur ett mera storskaligt landskapsperspektiv är lämpligast på den egna fastigheten eller i samband med den aktuella slutavverkningen. Enligt rapporten är det viktigt att nationella och regionala prioriteringar får genomslag i de hänsyn som tas.⁶² Det är i sammanhanget viktigt att erinra om kunskapskravet. Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska, emellertid, enligt regleringen i miljöbalken skaffa sig den kunskap som behövs.⁶³

Det som, enligt Skogsstyrelsen, kan utläsas av ovan nämnda domar är att värdet av det högsta intrång som ska behöva tolereras vid tillämpningen av 30 § skogsvårdslagen ligger någonstans i intervallet 199 000–300 000 kronor. Toleransnivån beräknas därmed på olika sätt beroende på om nettovärdet är mindre än 250 000 kronor, mellan 250 000 kronor och 2 miljoner kronor eller över 2 miljoner kronor.⁶⁴

13.5 Bör en rätt till ersättning införas gällande artskyddet?

Det har framförts till utredningen att rätten till ersättning i själva verket är en politisk fråga som handlar om vem ska stå kostnaderna för att bevara biologisk mångfald: markägaren eller det allmänna. Emellertid ska det poängteras att rätten till ersättning enligt 2 kap. 15 § är en rättslig fråga och det är ur det perspektivet vi kommer att ta oss an frågan. Utredningsdirektiven är tydliga med att vi ska utreda om inskränkningar i förfoganderätten kan innebära avsevärt försvårande av pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten och om detta i så fall ska berättiga till ersättning.

⁶¹ Nilsson. (2018) a.a.

⁶² *Ibid.*, s. 119.

⁶³ 2 kap. 2 § miljöbalken.

⁶⁴ Skogsstyrelsens webbplats: www.skogsstyrelsen.se/lag-och-tillsyn/skogsvardslagen/-miljohansyn-som-maste-tas/ (2021-03-03).

I miljöbalkspropositionen uttrycker regeringen att

[D]å alla har ansvar för att bevara biologisk mångfald etc. så skall även det ekonomiska ansvaret delas av alla. Med detta synsätt fordras alltså regler enligt vilka samhället till en viss grad kompenserar markägare och andra rättighetsinnehavare för intrång som grundas på miljöskäl.⁶⁵

Med ett sådant synsätt fordras regler som innebär att samhället till en viss grad kompenserar markägare och andra rättighetsinnehavare för intrång som grundas på miljöskäl. För en generös ersättningsrätt talar också att en markägares incitament för bevarande av arter kan öka om det finns möjlighet att få ersättning för detta, liksom acceptansen för ett strikt artskydd.

Mot ett system med generös ersättning talar den miljörättsliga principen om att förorenaren betalar, *polluter pays principle*, eller, i det här fallet kanske snarare att användaren av en resurs betalar, *user pays principle*. Innebörden är i princip densamma, det vill säga att den som orsakar en kostnad för samhället också ska stå för ersättningen. Ett ersättningssystem får heller inte komma i konflikt med EU:s bestämmelser om otillåtna statliga stöd. Därtill kommer att samhället har begränsade resurser att betala ersättning för att skydda naturmiljö och arter. Ur det perspektivet kan en generös ersättningsrätt resultera i att allt som skulle behöva skyddas inte kan skyddas därför att staten inte har råd och att Sverige därmed inte kan uppfylla sina förpliktelser enligt EU-rätten. En konsekvens av detta är att statens resurser räcker längre ju lägre ersättning som utgår i varje enskilt fall. Det talar för att en ersättningsrätt inte ska vara odelat generös, utan begränsas till vad som är rimligt i en avvägning mellan statens och individens ansvar (jämför med *principen om frihet under ansvar*).

Skyddet av den biologiska mångfalden ska inte begränsa pågående markanvändning mer än vad som är nödvändigt. Samtidigt måste skyddet vara så omfattande som är nödvändigt för att bromsa förlusterna av biologisk mångfald. Om markanvändning kan bedrivas genom anpassning och hänsyn till biologisk mångfald ska möjligheten till ersättning vara ytterst begränsad. På så sätt kan en begränsad ersättningsrätt, i bästa fall, bidra till att driva fram ett brukande med metoder som i sig är hållbara, också ur ett biologiskt mångfaldsperspektiv.

⁶⁵ Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. s. 550.

13.5.1 2 kap. 15 § regeringsformen

Det finns skäl att inledningsvis kort se till uppbyggnad och innehåll i 2 kap. 15 § regeringsformen. Bestämmelsen består av fyra stycken.

Det första stycket slår fast rätten att ha sin egendom tryggad mot vissa ingrepp och anger en allmän ram för vilka sådana ingrepp som är tillåtna.

Det andra stycket innehåller regler om rätt till ersättning vid de former av ingrepp som avses i första stycket.

Det tredje stycket inskränker inledningsvis rätten till ersättning enligt andra stycket i de fall inskränkningen sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Härefter ges ändå en möjlighet för lagstiftaren att ge en sådan rätt; den ska då regleras i lag.

Det fjärde stycket innebär ett allmänt förbehåll i egendomsrätten för allemansrätten. Allemansrätten betraktas här som en inskränkning i egendomsrätten som måste tålas utan att ersättning ges.

Första stycket reglerar sålunda när inskränkningar är tillåtna och följande stycken i vilken mån ersättningsrätt föreligger.

13.5.2 Rådighetsinskränkningar i 2 kap. 15 § regeringsformen

Av utredningsdirektiven framgår att vi ska ta ställning till hur långtgående rådighetsinskränkningar som artskyddsbestämmelserna bör kunna ge utrymme för. Tillämpningen av artskyddsbestämmelserna kan få rådighetsinskränkande konsekvenser.

Av 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen följer bland annat att vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Av propositionen framgår att kriteriet, att tillgodose angelägna allmänna intressen, ska vara uppfyllt för att ingrepp genom lagstiftning eller myndighetsbeslut i enskilds egendom över huvud taget ska få ske men att den närmare innebörden av uttrycket angelägna allmänna intressen inte är möjligt att i detalj beskriva.⁶⁶ Det som i första hand åsyftas, poängteras dock, är sådana ingrepp som är motiverade med hänsyn till intresset av att kunna tillgodose allmänhetens berättigade krav på en god miljö och möjligheterna att kunna bevara och

⁶⁶ Prop. 1993/94:117. *Inkopporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor*, s. 48.

skydda områden som är av särskild betydelse från naturvårdssynpunkt, liksom intresset av att kunna ge allmänheten tillgång till naturen för rekreation och friluftsliv. Det framhålls att uttrycket anknyter till vad som gäller i fråga om egendomsskyddet enligt Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna, EKMR.⁶⁷ Artskyddet är sålunda ett allmänt intresse och något som det är möjligt att göra en inskränkning i egendomsskyddet för att tillgodose.

När det gäller hur långtgående rådighetsinskränkningar som fridlysningsreglerna *bör* kunna ge utrymme för måste det observeras att fridlysningsreglerna som implementerar det EU-rättsliga artskyddet följer av naturvårdsdirektiven och därmed av EU-rättsliga förpliktelser. Som konstaterades i resonemanget kring att införa en bestämmelse som begränsar tillämpningen av 2 kap. 7 § miljöbalken medges inga undantag utöver dem som följer just av direktivens undantagsbestämmelser och som i Sverige implementeras genom möjligheterna till dispens från fridlysningsbestämmelserna. Någon EU-rättslig begränsning gäller inte för de nationella fridlysningsreglerna, varför frågan skulle kunna vara berättigad ifråga om dessa. Emellertid menar vi att reglerna, för tydlighets skull *bör* hanteras i liknande ordning. Det innebär att om fler dispensmöjligheter eller andra dispensgrunder *bör* införas för nationellt fridlysta arter så *bör* det göras som just dispensgrunder.

13.5.3 Ersättningsrätt föreligger primärt enligt andra stycket i 2 kap. 15 § regeringsformen

Enligt EKMR finns det omfattande möjligheter för det allmänna att lagstifta på ett sätt som kan anses inskränkande för den enskilde, utan att det innebär en rätt till ersättning.

Vilken rätt som egentligen följer av 2 kap. 15 § regeringsformen är svårare att utreda, till stor del beroende på bestämmelsens uppbyggnad vilken, i ljuset av bestämmelsens förarbeten, i viss utsträckning är svärförenlig med de miljörättsliga principer och ställningstaganden som kommer till uttryck i miljöbalken och förarbetena till balken. Det kan emellertid enkelt konstateras att det är andra respektive tredje stycket som reglerar i vilken mån ersättningsrätt föreligger för inskränkningar som gjorts enligt första stycket.

⁶⁷ *Ibid.*

Det finns det inneboende problem i grundlagsstadgandet i 2 kap. 15 § regeringsformen som i sin tur ger upphov till svårförenliga ståndpunkter i diskussionen. Detta eftersom 2 kap. 15 § i andra och tredje stycket tycks göra en uppdelning mellan naturvårdsåtgärder och miljöskyddsåtgärder som var möjlig vid den tidpunkt när regleringen var tydligt uppdelad i naturvårdslagstiftning respektive miljövårdslagstiftning, men som i princip inte kan låta sig göras i dagsläget, mot bakgrund av hur miljöbalkens mål är utformade samt den kunskap som finns om hur systemen hänger samman och påverkar varandra. Det ligger inte inom utredningens uppdrag att utreda eller föreslå ändringar av 2 kap. 15 § regeringsformen.

I betänkandet *Ersättning vid rådhetsinskränkningar – vilka fall omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen och när ska ersättning lämnas?*⁶⁸ analyseras de båda styckena med slutsatsen att det är svårt att närmare avgränsa det område som omfattas av tredje stycket. I betänkandet argumenteras sedan för att gränstragningen, förutom i lagstiftningssammanhang, endast bör få aktualitet i den praktiska tillämpningen då fråga uppkommer om det i ett enskilt fall går att grunda en rätt till ersättning direkt på grundlagsbestämmelsen.⁶⁹

Det går inte att komma ifrån att en tolkning av orden hälsoskydds- och miljöskyddsskäl som går ut på att till exempel inrättandet av ett vatten-skyddsområde inte syftar till att skydda hälsa och miljö känns onaturlig.⁷⁰ Detsamma gäller miljöbalken där samtliga bestämmelser, mot bakgrund av 1 kap. 1 § miljöbalken, måste sägas syfta till att skydda miljön på ett eller annat sätt. I miljöbalkspropositionen uttalas att med uttrycket skydd för människors hälsa och miljön avses i miljöbalken att allt som är av betydelse för miljöbalkens mål ska beaktas. Även sådant som att den biologiska mångfalden utarmas eller misshushållning med natur- och energiresurser liksom kulturreсурser avses, då sådant är av direkt betydelse för miljön och i förlängningen även för människors hälsa. Att tolka begreppen på ett annat sätt för grundlagens vidkommande skulle till exempel innebära att undantaget i tredje stycket omfattar 7 kap. 20 § (miljöskyddsområde) men inte 7 kap. 5 § (naturreservat). En dylik avgränsning går svårligen att förena med ordalydelsen.⁷¹

Att en rådhetsinskränkning omfattas av undantaget i tredje stycket innebär dock inte att en ersättningsrätt därmed är utesluten. Regleringen i 2 kap. 15 § regeringsformen får tvärtom anses bygga på förutsättningen

⁶⁸ SOU 2013:59. *Ersättning vid rådhetsinskränkningar*.

⁶⁹ Vi har använt citatformatering för att markera att texten inte är vår utan är hämtat från SOU 2013:59, emellertid bör noteras att det inte är fråga om ett citat utan texten utgör en ihopklippat sammanfattning. För utförliga referenser hänvisas till SOU 2013:59. *Ersättning vid rådhetsinskränkningar*.

⁷⁰ *Ibid.*, s. 57 som hänvisar till prop. 2009/10:80. *En reformerad grundlag*, s. 170.

⁷¹ *Ibid.*, s. 57 f.

att det är en huvudregel att ersättning ska utgå när det allmänna inskränker den enskildes möjligheter att använda sin egendom. Stöd för detta finns såväl i förarbetsuttalanden avseende egendomsskyddet som i allmänna rättsstatliga principer. Grundlagen hindrar inte att en sådan rätt framgår av lag. Gränsdragningen bör, förutom i lagstiftnings-sammanhang, i den praktiska tillämpningen endast få aktualitet då fråga uppkommer om det i ett enskilt fall går att grunda en rätt till ersättning direkt på grundlagsbestämmelsen.⁷²

I rättsfallet MÖD 2017:7 (Bombmurkledomen) gjorde Mark- och miljööverdomstolen vissa överväganden med bärighet på frågan om huruvida artskyddet omfattas av andra eller tredje stycket i 2 kap. 15 § regeringsformen. Domstolen konstaterade här att utgångspunkten i lagstiftningen är att markägaren har rådighet över sin fastighet men att det av 2 kap. 15 § regeringsformen framgår att den enskildes egendom inte är ovillkorligt skyddad. Inskränkningar kan göras för att tillgodose angelägna allmänna intressen, varav miljöskydd är ett. Domstolen konstaterade vidare att även EKMR ger utrymme för rådighetsinskränkningar av miljöskäl. Härfter framhöll domstolen att vid samtliga slag av äganderättsintrång gäller emellertid en proportionalitetsprincip som innebär att nödvändigheten av ett intrång i det allmännas intresse måste balanseras mot det men den enskilde lider av intrånget och att staten, vid tillämpningen av denna princip, ges en förhållandevis vid egen bedömningsmarginal.⁷³ Domstolen drog härav slutsatsen att fastighetsägare alltså får tåla vissa inskränkningar av rådigheten över sin fastighet för att tillgodose allmänna intressen men att en proportionalitetsavvägning måste göras när det allmännas intresse kolliderar med ett enskilt intresse. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade sedan att det finns en viss ersättningsrätt enligt 31 kap. 4 § miljöbalken men att några motsvarande ersättningsregler inte finns vad avser inskränkningar som skett med stöd av artskyddsförordningen. Härfter behandlar domstolen tredje stycket i 2 kap. 15 § regeringsformen och noterar att det i samband med styckets införande uttalades att det finns situationer där det inte framstår som rimligt att den enskilde ensam får bära hela den ekonomiska bördan vid rådighetsinskränkningar som sker av bland annat miljöskäl.⁷⁴ Mark- och miljööverdomstolens konstaterar att det alltså inte finns någon ovillkorlig ersättningsrätt vid inskränkningar av pågående markanvänd-

⁷² *Ibid.*, s. 59 som hänvisar till prop. 2009/10:80. *En reformerad grundlag*, s. 168.

⁷³ MÖD 2017:7 som i skälen hänvisar till prop. 2009/10:80. *En reformerad grundlag*, s. 165.

⁷⁴ MÖD 2017:7 som hänvisar till prop. 2009/10:80, s. 169 samt NJA 2014 s. 332.

ning av miljöskäl och att miljölagstiftningen innehåller tämligen långtgående möjligheter till inskränkningar av pågående markanvändning av miljöskäl. Domstolen hänvisar härvid till förarbetena till 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen där det anges:

Vid stiftande av lag som medför rätt för det allmänna att inskränka användningen av mark eller byggnad av hälso-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl får det (därför) övervägas om en rätt till ersättning bör införas.⁷⁵

Utgångspunkten synes, enligt Mark- och miljödomstolen, vara att mer betydande inskränkningar av pågående markanvändning ska leda till ersättningsrätt, när behovet av miljöskydd föranleds av omständigheter som den enskilde markägaren inte råder över. Härfter nämnde domstolen rättsfallet NJA 2014 s. 332 och att ersättningsrätt kan föreligga direkt enligt 2 kap. 15 § regeringsformen om ersättningsrätten inte är reglerad.⁷⁶

Mark- och miljööverdomstolen framhåller Högsta domstolen uttalande i målet att inskränkningar av bland annat miljöskäl som regel inte ger rätt till ersättning, men att ersättning kan utgå direkt enligt regeringsformen, utan uttryckligt lagstöd, om inskränkningen beror på omständigheter som ligger utanför den enskildes kontroll och drabbar denne särskilt hårt. Det förutsätter dock att pågående markanvändning avsevärt försvåras eller att en betydande skada uppkommer för markägaren. Vidare konstaterade Mark- och miljööverdomstolen att tillämpningen av artskyddsförordningen kan få mycket ingripande konsekvenser för den enskilde men att den ändå saknar såväl en uttrycklig proportionalitetsreglering som ersättningsregler knutna till regleringen.⁷⁷ Det synes som om Mark- och miljööverdomstolen helt utgår från att artskyddsbestämmelserna omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen. Också utredningsdirektiven utgår, såvitt vi kan se, från uppfattningen att artskyddet omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen, och tar härvid stöd i såväl SOU 2013:59⁷⁸ som MÖD 2017:7.

Frågan, huruvida det handlar om andra eller tredje stycket, är grundläggande för huruvida ersättningsrätt föreligger eller inte. För inskränkningar som faller under andra stycket föreligger en grundlagsskyddad

⁷⁵ MÖD 2017:7 som i skälen hänvisar till prop. 2009/10:80, s. 169 f.

⁷⁶ Hur stor betydelse rättsfallet kan tillmätas är diskutabelt då omständigheterna kring och bakgrunden till den aktuella ersättningsfrågan var speciella (se t.ex. Jermsten; *Regeringsformen* (1974:152) 2 kap. 15 §, Lexino 2021-01-01).

⁷⁷ MÖD 2017:7 med hänvisning till NJA 2014 s. 332.

⁷⁸ SOU 2013:59. *Ersättning vid rådgivningsinskränkningar.*

rätt till ersättning, vilket det inte gör för inskränkningar som omfattas av tredje stycket. Om det inte redan föreligger en grundlagsstadgad rätt ska vi överväga huruvida en rätt bör införas. Om det redan föreligger en grundlagsstadgad rätt ska vi överväga huruvida den bör utvidgas. Vi menar att det är möjligt eftersom andra stycket reglerar den *grundläggande* rätten till ersättning. I vilken mån det är möjligt att gå utöver den diskuterar vi nedan, för det fall vi kommer fram till att rätten föreligger och bör utvidgas.

I bakgrundsavsnittet om ersättning drog vi, framför allt med stöd av förarbetena till tredje stycket och Bengtssons konstaterande att en oklar grundlagsregel bör tolkas till förmån för den skyddade enskilde medborgaren, i detta fall markägaren – särskilt när motiven ger stöd för detta,⁷⁹ slutsatsen artskyddsbestämmelserna innebär en sådan typ av inskränkning att rätt till ersättning föreligger med stöd av 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen förutsatt att förfoganderätten inskränks på ett sätt som innebär ett avsevärt försvarande av pågående markanvändning. Att Mark- och miljööverdomstolen synes ha likställt artskyddsförordningen med inskränkningar av miljöskyddsskäl och inte naturvårdsskäl har vi svårt att utläsa skälen för och vi kan heller inte se att ett vägledande avgörande från Mark- och miljööverdomstolen skulle väga tyngre än förarbetsuttalandena.⁸⁰

Att så är fallet måste tydliggöras och det lämpligaste sättet att tydliggöra detta är att med stöd av 2 kap. 15 § regeringsformen reglera situationen genom lag (jämför 8 kap. 1 och 2 §§ regeringsformen). Med det sagt kvarstår gråskalan och svårigheten att skilja mellan kategorierna i andra och stycket; det är uppenbart att det inte finns någon skarp skiljelinje mellan miljöskydds- och naturvårdsskäl.⁸¹ Beroende på syfte, effekt och ur vilket perspektiv man betraktar en given situation som ska hanteras av en viss bestämmelse och som innebär en inskränkning, kan det vara svårt att avgöra huruvida inskränkningen gjorts av miljöskydds- eller naturvårdsskäl. Det förtar emeller-

⁷⁹ Bengtsson (2010) Nya ersättningsfrågor i fastighetsrätten, *SvJT* 2010 s. 726.

⁸⁰ Se Forsbergs kritik av Mark- och miljööverdomstolens tolkning i det avseendet, att det i grunden är felaktigt och urholkar markägarens grundlagsskyddade rätt till ersättning (Forsberg (2018). Landskapsplanering för naturvård och virkesproduktion – särskilt med koppling till ersättningsrätten. *Nordisk miljörettslig tidskrift* 2018:1, not 70).

⁸¹ Se t.ex. Bengtsson. (2018) Om bombmurklor och egendomsskydd. I Bäcklund, Eka, Rolén, Säfve (Eds.), *Vänbok till Fredrik Wersäll*, s. 110 f. och Michanek (1995) Markägare med rätt att döda? *Miljörettslig tidskrift* 1995:2 s. 155–184, som lyfter fram att det saknas vattentäta skott mellan de två typerna. Samma slutsats dras i och för sig i SOU 2013:59. *Ersättning vid rådighetsinskränkningar*, s. 57.

tid inte slutsatsen att artskyddet, som sådant, måste anses vara inrättat av naturvårdsskäl.

13.6 Rådighetsinskränkning till följd av artskyddet – allmänt

Det kan först konstateras att konstruktionen av artskyddsbestämmelserna i dag (det vill säga artskyddsförordningen) skiljer sig något från de bestämmelser i 7 kap. miljöbalken som i dag ger rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 §. De bestämmelser i 7 kap. miljöbalken som kan ge rätt till ersättning är beslut som gäller

1. föreskrifter enligt 7 kap. 3 § om åtgärder och inskränkningar som rör nationalparker,
2. föreskrifter enligt 7 kap. 5, 6 eller 9 § om åtgärder och inskränkningar som rör naturreservat och kulturreseptat,
3. en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket som har förenats med särskilda villkor eller en vägran att ge en dispens enligt 7 kap. 11 § andra stycket, om dispensen avser ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 1,
4. bildande av ett biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § första stycket 2,
5. föreskrifter enligt 7 kap. 22 § om åtgärder och inskränkningar som rör vattenskyddsområden,
6. skydd för särskilda områden enligt 7 kap. 28 a–29 b §§.

Med undantag för biotoper i punkten 3, ovan, måste ett beslut fattas för att en inskränkning ska ske. Det generella biotopskyddet har det gemensamt med fridlysningsreglerna; det fordras inget beslut för att det som kan innebära en rådighetsinskränkning ska gälla. Artskyddet följer direkt av författning. I artskyddsförordningen finns alltså inte möjlighet för det allmänna att, utöver vad som redan framgår av lagstiftningen, inskränka användningen av mark eller byggnad. Vad som är förbjudet att göra framgår direkt av artskyddsförordningen och fordrar inte att det först fattas ett beslut.

Inte heller några av våra förslag till fridlysningsregler i 8 kap. miljöbalken medför någon sådan rätt att ytterligare inskränka markan-

vändningen. Den inskränkning som fridlysningsreglerna kan medföra följer således direkt av lagstiftningen. I flera fall preciserar dock myndigheter innebörden av lagen i det enskilda fallet. Detta kan göras i ett dispens-, tillstånds- eller tillsynsbeslut. Skyddet för arterna hade emellertid gällt även om något beslut inte hade fattats. När det gäller de i 31 kap. 4 § miljöbalken uppräknade bestämmelserna som syftar på bestämmelser i 7 kap. miljöbalken inträder ersättningsrätten i samband med att ett beslut fattas som inskränker förfoganderätten (utom just vad gäller det allmänna biotopskyddet där rätten inträder vid dispens med särskilda villkor eller nekad dispens). När det gäller artskyddsförordningen är det alltså lagstiftningen som kan sägas inskränka förfoganderätten. Det innebär, om ersättning ska utgå, att det inte finns någon given tidpunkt att knyta ersättningen till (jämför värdetidpunkt⁸²).

Dock finns det situationer när det fattas beslut som innebär att något förbjuds och där det inte kan ges någon dispens. I och med att artskyddet gäller generellt och det finns en möjlighet att få dispens kan ett förbud behöva motiveras utifrån artskyddsförordningens särskilda bestämmelser i det enskilda fallet. För sådana fall finns också en möjlighet till ersättning enligt 31 kap. 4 § 7 miljöbalken, förutsatt att beslutet i grunden är fattat efter ett samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Bestämmelsens utformning är emellertid, i alla fall till sin lydelse, generösare än så, då den inte endast omfattar förbud utan även förelägganden. Vi diskuterar punkten i avsnittet nedan.

13.7 Ersättning som följd av 12:6-samråd

Enligt 12 kap. 6 § miljöbalken får myndigheten förelägga den anmälningsskyldige att vidta åtgärder för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön eller i sista hand förbjuda verksamheten. Om ett sådant beslut innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras, kan ersättning utgå enligt punkten 7 i 31 kap. 4 § miljöbalken. I 12 kap. 6 § fjärde stycket miljöbalken erinras om att bestämmelser om rätt till ersättning vid ett sådant föreläggande eller förbud finns i 31 kap. miljöbalken.

⁸² I rättsfallet NJA 2010 s. 255 tydliggörs att värderingen av den ersättning som en markägare har rätt till på grund av föreskrifter om åtgärder och inskränkningar som rör naturreservat genomgående ska hänföras till den dag då beslutet om föreskrifter vinner laga kraft.

Bestämmelsen innebär en viss utvidgning av ersättningsmöjligheten i förhållande till den motsvarande regeln i 26 § naturvårdslagen, som föreskrev ersättning enbart vid förbud.⁸³ Bengtsson et al. ställer sig dock frågan om utvidgningen får särskilt stor betydelse, eftersom förelägganden av det aktuella slaget ofta torde grundas på hänsynsreglerna i 2 kap., och då skyldighet att följa dem kan inte grunda rätt till ersättning. Att vägra ersättning kan, menar Bengtsson et al., ibland tyckas strängt mot den enskilde, men det skulle stämma med huvudprincipen att miljöskyddande åtgärder över huvud taget inte ersätts av det allmänna. Bengtsson et al. noterar här att vid förbud enligt 12 kap. 6 § finns en möjlighet till ersättning också i samband med förelägganden (alltså inte endast vid förbud), men vad som ersätts är i så fall endast sådana inskränkningar som går längre än vad hänsynskravet påkallar.⁸⁴

Krav på att iaktta lagstadgad hänsyn utan ersättning är inte något nytt. I sammanhanget kan nämnas att enligt propositionen från 1990/91 hade skogsbrukets utövare kritiserats för att inte ta hänsyn till de konkurrerande markanvändningsintressen som ryms inom ramen för ett rationellt skogsbruk och enligt samma proposition hade jordbruksutskottet våren 1989 förklarat sig dela den uppfattning som framförts i flera motioner i riksdagen, att det på sina håll brister åtskilligt i efterlevnaden av reglerna om naturvårdshänsyn i jordbruket. Enligt jordbruksutskottet var det inte reglerna som var för krångligt utformade utan det gällde snarare att utveckla kunskapen hos skogsägare och skogshuggare om de biologiska och ekologiska förhållanden som utgör grunden för hänsynsreglerna.⁸⁵

Enligt Bengtsson et al. lär myndigheterna till en början, sedan miljöbalken infördes, ha varit återhållsamma med att åberopa hänsynsreglerna till stöd för att markanvändningen skulle inskränkas ersättningsfritt. I MÖD 2008:3 och MÖD 2008:4 har domstolen, också enligt Bengtsson et al., visserligen uttalat att miljöbalken inte ändrat tidigare ersättningsregel men har samtidigt angett att en verksamhetsutövare utan att kunna ställa krav på ersättning har att beakta hänsynsreglerna.⁸⁶

⁸³ Bengtsson et al. (JUNO version 19) *Miljöbalken*, kommentaren till 31 kap. 4 § miljöbalken som hänvisar till prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 1, s. 557.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ Prop. 1990/91:3. *Om skogsbruket i fjällnära skogar* s. 26 som refererar till jordbruksutskottet.

⁸⁶ Bengtsson et al. (JUNO version 19) *Miljöbalken*, kommentaren till 31 kap. 4 § miljöbalken.

Skogsutredningen noterar att det av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. 3 § miljöbalken bland annat följer att alla som vidtar eller avser att vidta en åtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön, samt att, vid yrkesmässig verksamhet, ska bästa möjliga teknik användas i samma syfte. Skogsutredningen pekar också på avvägningsregeln i 2 kap. 7 § miljöbalken och att det av den bestämmelsen följer att bland annat kraven i 3 § endast gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem samt att det vid den bedömningen ska tas särskild hänsyn till nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder.⁸⁷

Skogsutredningens slutsats är att rätten till ersättning därmed förefaller vara att de hänsyn som krävs enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ger rätt till ersättning om kraven är orimliga att uppfylla inom ramen för pågående markanvändning. De konstaterar också att de allmänna hänsynsreglerna i viss mån har specificerats genom de föreskrifter⁸⁸ som Skogsstyrelsen meddelat relaterade till begreppet avsevärt försvårande av pågående markanvändning. Detta begrepp sammanfaller inte nödvändigtvis med de krav som ska anses vara rimliga att uppfylla enligt 2 kap. 7 § miljöbalken.⁸⁹

13.8 Förslag: Ny ersättningsbestämmelse i 31 kap. miljöbalken

Utredningens förslag: Om rådighetsinskränkningen är en följd av ett beslut om att dispens inte kan medges från fridlysningsbestämmelserna i 8 kap. miljöbalken ska ersättning utges i den mån inskränkningen utgör ett avsevärt försvårande av pågående (laglig) markanvändning. En bestämmelse om det ska införas som en ny punkt i 31 kap. 4 § miljöbalken.

En rimlig tolkning av den rättsliga gränsen för vad som är pågående laglig markanvändning enligt hänsynsreglerna är att låta 2 kap. 7 § miljöbalken utgöra gränsen.

⁸⁷ SOU 2020:73, s. 209. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen.*

⁸⁸ Föreskrifter om ändring i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2011:7) till Skogsvårdslagen (SKSFS 2013:2).

⁸⁹ SOU 2020:73. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*, s. 209.

Om de försiktighetsmått som krävs för att en åtgärd ska vara förenlig med fridlysningsbestämmelserna innebär att åtgärden genom val av metod och bästa tillgängliga teknik ändå kan komma till stånd ska utgångspunkten vara att det handlar om rimlig hänsyn vid en avvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken.

På samma sätt ska, om tillämpningen av artskyddsreglerna i praktiken innebär ett förbud mot verksamheten (inte en viss metod), utgångspunkten vara att försiktighetsmåttan anses gå utöver gränsen för rimlig hänsyn

13.8.1 Rimlighetsavvägningen i andra kapitlet

Det är inte självklart hur en avvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken ska göras. Utredningen har uppfattat att denna osäkerhet upplevs som problematisk av aktörerna eftersom det är svårt att förutse hurvida en rätt till ersättning föreligger eller inte. I sammanhanget noterar vi att utredningsdirektiven anger att lagstiftningen måste vara tydlig för såväl enskilda som myndigheter och att tillämpningen ska innebära att lika fall behandlas lika.⁹⁰

Emellertid ligger det i en avvägningsregels natur att det måste vara fråga om en avvägning i det enskilda fallet och att det därför är omständigheterna i det enskilda fallet som blir avgörande. Enligt propositionen har olägenhetens karaktär, såsom farlighet och omfattning, betydelse vad gäller angelägenhetsgraden av att förebygga eller begränsa miljöpåverkan. Dessutom är graden av känslighet i det område där påverkan sker och känsligheten hos dem som utsätts för störningen faktorer som ska beaktas. Särskilda krav kan, enligt propositionen, ställas till exempel i ett redan mycket belastat område eller ett område som innehåller en mycket sällsynt växt- eller djurart. Vidare är det till exempel mer angeläget att begränsa buller vid bostäder än i ett industriområde.⁹¹ Om det finns sällsynta växter eller djur i ett område är alltså gränsen för vad som är rimligt annorlunda än om det inte gör det.

Likabehandlingsprincipen går ut på att lika fall ska behandlas lika och olika fall behandlas olika. Eftersom så många olika faktorer spelar in när det handlar om artskyddet är det rimligt att tänka sig att prin-

⁹⁰ Dir 2020:58, s. 6.

⁹¹ Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 2, s. 25.

cipen, när den tillämpas i artskyddssammanhang, mer kommer att handla om de olika fallen än om de lika fallen. Det är häri rättssäkerhetsgarantierna ligger; att man inte tillämpar en regel utan att beakta hur hela situationen i det enskilda fallet ser ut.

Bedömningen av vad som är ekonomiskt orimligt betungande vid krav på försiktighetsmått ska, enligt Naturvårdsverkets vägledning för 2 kap. 7 § miljöbalken, utgå från branschförhållanden och inte från den enskilda verksamhetsutövarens betalningsförmåga.⁹²

Medan de krav som ställs med stöd av 2 kap. miljöbalken kan vara mer långtgående än vad som är lönsamt från enbart företagsekonomiska utgångspunkter⁹³ bör åtgärden inte, i jämförelse med de krav som ställs på branschen i övrigt, bli så betungande för företaget att det allvarligt försämrar företagets möjlighet att konkurrera. Det är bolaget som har att visa att de förpliktelser som följer av miljöbalken iakttas, det är alltså verksamhetsutövaren eller den som ska vidta en åtgärd som ska visa att kostnaderna för att anpassa en åtgärd inte är miljömässigt motiverade eller att den anpassning som krävs är orimligt betungande.⁹⁴ Kraven på rimliga försiktighetsmått bör emellertid inte sättas lägre än att allt ska göras som är meningsfullt för att miljöbalkens mål ska uppnås. Det innebär att en rimlighetsavvägning inte får medföra att resultatet av den strider mot de mål som sätts upp i 1 kap. 1 § miljöbalken. Vidare skiljer sig bedömningen av vad som är rimligt eller orimligt beroende på om det är en privatperson eller näringsverksamhet som ska vidta en åtgärd (se avsnittet om kunskapskrav).⁹⁵

Utgångspunkter i pågående markanvändning

När man diskuterar inskränkning i pågående markanvändning är det därför viktigt att reflektera över vad som ska vara utgångspunkten. Det handlar i grunden om vilka krav som, ur ett miljöbalksperspektiv, är rimliga att ställa. Utgångspunkten kan vara kalavverkning, där i princip allt virke tas ut vid samma tidpunkt, eller så kan den vara

⁹² Naturvårdsverkets vägledning för 2 kap. 7 § miljöbalken (www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Hansynsreglerna--kapitel-2-miljobalken/7-Rimlighetsavvagning/, senast besökt den 9 februari 2021) som hänvisar till prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 1, s. 232 samt MÖD 2014:15.

⁹³ *Ibid.*, som hänvisar till bl.a. MÖD 2009:17 och MÖD 2014:42.

⁹⁴ *Ibid.*, som hänvisar till prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 2, s. 24 f.

⁹⁵ *Ibid.*, som hänvisar till prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 1. s. 232.

andra former av skogsbruk där virke tas ut, men med andra metoder. Vad som är rimligt måste avgöras i det enskilda fallet utifrån rådande omständigheter.

Myndigheternas inskränkande beslut handlar långt ifrån alltid om att helt stoppa verksamhet utan oftare om beslut om villkor för den pågående markanvändningen. Det kan till exempel vara att skogsbruket kan behöva anpassa verksamheten till att det häckar och spelar tjädrar i skogen. Exempel på anpassningsåtgärder kan vara att välja avverkningstidpunkt, lämna vissa hänsynsytor etc. För jordbruket kan det handla om att inte sprida bekämpningsmedel överallt utan undanta vissa områden på åkern i närheten av där det finns värdefulla växter (som till exempel kan vara värdväxt för en hotad fjärlil) finns som inte överlever växtskyddsmedel. Det är alltså inte görligt att på förhand ange exakt hur en rimlighetsavvägning ska falla ut, i så fall hade det inte varit en avvägning i det enskilda fallet. Det är i sammanhanget viktigt att påpeka att bedömningen är beroende av att ett så fullständigt och korrekt underlag som möjligt om eventuella skyddade eller hänsynskrävande arter och livsmiljöer har getts in av verksamhetsutövaren i samband med en anmälan eller ansökan.

Olika arter kräver mycket olika hänsyn. Viss hänsyn är fullt rimlig utan ersättning (den utgör inte ett avsevärt försvårande av pågående markanvändning) men den bör vara precis och anpassad till respektive art och inte vara generell. Viss annan hänsyn blir orimlig (den utgör ett avsevärt försvårande av pågående markanvändning) och då utlöses ersättningsrätten. Även om det är svårt att bestämt ange när krav på hänsyn är så orimliga att de utgör ett avsevärt försvårande ser vi en möjlighet att ange vissa principiella utgångspunkter för rimlighetsavvägningen när det gäller de fridlysningsregler som vi har föreslagit i 8 kap. miljöbalken. I syfte att tydliggöra att vissa försiktighetsmått är fullt rimliga, utifrån det allmännas syn på lämpliga bruks- och rationaliseringsmetoder (jämför skogspolitikens jämställda mål), föreslår vi att avvägningen i artskyddssammanhang ska utgå från följande principiella förhållningssätt.

Så länge försiktighetsmått för att följa fridlysningsbestämmelserna handlar om att man vidtar försiktighetsmått genom att använda bästa tillgängliga teknik, metod och kunskap så handlar det, som utgångspunkt, om rimlig hänsyn. För de areella näringarnas del är begreppet ”bästa tillgängliga teknik” inte helt lämpligt. Detta eftersom det skulle kunna argumenteras för att det är *åtgärderna* som kräver

bästa tillgängliga teknik, inte *verksamheten* som sådan. Bästa tillgängliga teknik är emellertid endast en del av det som ska användas (och då av yrkesmässig verksamhet) enligt 2 kap. 3 § miljöbalken.

Av bestämmelsen följer bland annat att skada och olägenhet för miljön ska förebyggas, hindras eller motverkas genom behövliga försiktighetsmått, varvid dock förutsätts att de inte är orimliga (se 2 kap. 7 §). Det gäller såväl yrkesmässig verksamhet som annan verksamhet. Med skada och olägenheter för miljön avses bland annat utarmande av värdefulla natur- och kulturmiljöer eller den biologiska mångfalden.⁹⁶ Miljöbalkens målsättning ska hela tiden påverka tillämpningen (jfr 1 kap. 1 § andra stycket). Hur mycket man kan begära av en verksamhetsutövare beror delvis på de geografiska förhållandena, särskilt omgivningens känslighet (det saknar här betydelse om verksamheten bedrivs i näringssyfte eller om det är fråga om ideell eller offentlig verksamhet). Försiktighetsmått av flera olika slag kan bli aktuella, inte endast tekniska åtgärder, utan även metodval och begränsningar av verksamheten samt inhämtande av eller spridande av information.⁹⁷ Att endast låta *åtgärderna* omfattas av kraven i 3 § i allmänhet och på bästa möjliga teknik i synnerhet, men inte verksamheten är en alltför snäv avgränsning av bestämmelsens tillämpningsområde.

De allmänna hänsynsreglerna, inklusive 3 §, träffar verksamheten och när det gäller de åtgärder som anmäls så innebär en anmälan av just dessa åtgärder att man begär en slags förhandstillsyn av just dessa. Det hindrar inte att hela verksamheten som sådan kan tillsynas, särskilt som det inte handlar om tillståndsgiven verksamhet som bedrivs i skydd av ett tillstånd.

Det finns således inte något som hindrar att krav ställs på själva verksamheten. Det kan till exempel handla om krav på mer naturvårdsanpassade metoder. Kan verksamheten fortsatt bedrivas över tid och därvid, genom vissa försiktighetsmått, följa föreslagna fridlysningsregler så ligger det normalt inom ramen för allmän hänsyn. Här är kunskapen en viktig faktor. Inte endast för att 2 kap. 2 § miljöbalken ställer krav på att verksamhetsutövaren eller den som vidtar en åtgärd ska ha nödvändig kunskap, utan också för att många kunliga markägare kan både bruka skog och ha naturvärden kvar, vilket är en kvalifikationsnivå att sträva mot. Det kan inte anses orimligt.

⁹⁶ Bengtsson et al. (JUNO version 19) *Miljöbalken* kommentaren till 2 kap. 3 §.

⁹⁷ *Ibid.*

Gränsen för orimlighet går när kraven på försiktighetsmått blir så betungande för företaget att det allvarligt försämrar företagets möjlighet att konkurrera. Var gränsens läggs för laglig markanvändning har givetvis betydelse för möjligheten att få ersättning efter som ersättning aldrig kan utgå för att man följer lagen. Våra överväganden kring hur långt allmän hänsyn sträcker sig är inte heller några nya tankar. I sina överväganden rörande Skogsnäringens ansvar kontra statens, presenterade 1990 års skogspolitiska kommitté⁹⁸ följande (vi återger som citat i och med de många hänvisningar som kommittén gör).

Arbetsgruppen för naturvårdshänsyn har i promemorian (Ds 1991:87) Naturvårdshänsyn i de areella näringarna i fråga om sektorsprincipen hänvisat till jordbruksutskottets uttalande att skogs- och jordbrukare är skyldiga att ta skäligen naturvårdshänsyn utan att ersättning utgår.⁹⁹

Det grundläggande sektorsansvaret för de skogliga naturresurserna ligger på skogsägarna/skogsbrukarna. Detta innebär att skogsägarna ansvarar för och bekostar de naturvårdande åtgärder som normalt bör ingå i verksamheten. Det ställs ökade krav på att alla sektorer skall åstadkomma en bättre anpassning till de ekologiska systemen. För skogsbrukets del innebär det både ett ökat miljöansvar och en tyngdpunktsförskjutning i naturvården mot att bevara en rik flora och fauna och att värna biologisk mångfald. Detta innebär behov av att utveckla och tillämpa skötselmetoder som utgår från de naturgivna förutsättningarna. Skyddet av biotoper är också en viktig förutsättning för att kunna behålla den biologiska mångfalden. Sektorsansvaret ställer krav på grundläggande kunskaper om ekologi och naturvård hos den som har det primära ansvaret, dvs. markägaren. Det får i övrigt anses ingå i Skogsägarens sektorsansvar att engagera den sakkunskap som behövs för att kunna tillgodose naturvårdshänsynen.¹⁰⁰

Figur 7.1 avser att illustrera det relativa ansvaret för naturvårdsåtgärderna i skogen mellan näringen och staten. Den delar in skogsmarken efter behovet av hänsyn till miljön alltifrån vardagslandskapet (normal skogsmark) med normalt hänsynstagande till mera känsliga områden där det i högre grad handlar om bevarande och till naturreservat som handlar om säkerställande.

(...¹⁰¹)

Inom vardagslandskapet som är det till ytan helt dominerande bör enligt jordbruksutskottets uttalande ansvar och kostnader i huvudsak ligga på näringsutövaren som nyttjar naturen i sin verksamhet. För de mest bevarandevärda objekten, som omfattar naturtyper och innehåller arter som är så känsliga att de inte tål annat än en ringa grad av mänsklig på-

⁹⁸ SOU 1992:76. *Skogspolitiken inför 2000-talet*.

⁹⁹ *Ibid.*, s. 138.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ Här finns en figur i betänkandet som vi inte återger.

verkan, krävs ett mer eller mindre fullständigt skydd med stöd av naturvårdslagen (NR i figuren). Ansvar och kostnaderna på denna nivå ligger främst på staten.

För området däremellan i figuren bör ansvar och kostnader i högre grad delas mellan skogsbruket, stat och kommun. Ju mer åtgärderna avser bevarande av livskraftig [sic!] populationer av växter och djur, desto mer bör kostnadsansvaret ligga på näringen.¹⁰²

I den 1992/93-års proposition underströk också departementschefen att bevarandet av arter bör vara en angelägenhet för skogssektorn och inte ses som en separat naturvårdsfråga.¹⁰³ Han erinrade också om att riksdagen i 1991 års miljöpolitiska beslut bland annat slog fast att förvaltande av naturen och den biologiska mångfalden bör bli ett normalt inslag i verksamheten och i princip inte förutsätta statliga bidrag.¹⁰⁴

Innan det konstateras att ens ett försvårande av pågående markanvändning föreligger måste därmed alternativa brukningsmetoder beaktas, brukningsmetoder som kan vidtas utan att pågående markanvändning anses avsevärt försvåras. Möjligheterna utanför vad som skulle kunna betecknas som konventionella metoder, när det gäller skötselmetoder i jord- och skogsbruk är många och kunniga markägare kan både bruka skog och ha naturvärden kvar, vilket bör vara något att sträva mot.

Avvägning i det enskilda fallet

Innebörden är att vad som är lämpliga bruknings- och rationaliseringsmetoder ska innefatta överväganden rörande vilka alternativa brukningsmetoder som kan vidtas utan att gå utöver vad som är rimligt enligt 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken. Allmängiltiga eller vanliga bruknings- och rationaliseringsmetoder är inte alltid lämpliga och det finns ofta möjligheter att välja en skötselmetod i jord- eller skogsbruk som möjliggör brukande med bibehållna naturvärden och samtidigt nå produktionsmålen.

Med det sagt finns givetvis situationer där det av olika skäl är svårt eller omöjligt att använda alternativa metoder och då är det viktigt att lyfta vikten av att avvägningen enligt 2 kap. 7 § miljöbalken måste

¹⁰² SOU 1992:76. *Skogspolitiken inför 2000-talet*, s. 139 f.

¹⁰³ Prop. 1992/93:226. *Om en ny skogspolitik*, s. 41.

¹⁰⁴ *Ibid.*, s. 44.

göras i det enskilda fallet och med beaktande av de förutsättningar som föreligger där. Krav på alternativa brukningsmetoder skulle kunna kräva stora insatser för lantbruket, till exempel i form av andra maskiner än de man har i dag eller att lantbrukaren behöver tillägna sig ny odlingskunskap. Många företag är så specialiserade att det är omständigt att ens göra smärre justeringar vilket också innebär att det snabbt kan komma upp i stora belopp för att möta krav på ändrade skötselmetoder. Andra anpassningar som fordrar betydligt mindre insatser är till exempel att inte vanemässigt spruta en extra gång i vissa områden. Att tillämpa förebyggande växtskyddsmetoder för att minska behovet av växtskyddsmedel är också möjligt (ett krav enligt EU:s direktiv om hållbar användning av bekämpningsmedel¹⁰⁵).

När det gäller möjligheten att använda andra metoder i skogsbruket kan det till exempel vara svårt att på vissa marker åstadkomma självföryngring eller reproduktion då det kan vara svårt för andra träslag än gran att växa i skuggan av kvarlämnat skärmtak. Även av naturvårdsskäl är det relevant med återbeskogning av lämpligt träslag.

När det gäller att till exempel senarelägga sin vallskörd för att inte hota skyddsvärda arter bör det som en utgångspunkt betraktas som ett rimligt försiktighetsmått. Dock måste typen av vallskörd beaktas liksom vilken art som riskerar att skadas. Huruvida det går över gränsen för vad som är att betrakta som rimlig hänsyn beror alltså på omständigheterna i det enskilda fallet. Det är också fullt tänkbart att dispenskäl kan föreligga, återigen beroende på valltyp och vilken art som riskerar att skadas. Om man anser att en senareläggning av vallskörden är att gå utöver rimlighetskraven i allmän hänsyn får dispens från fridlysningsbestämmelserna sökas och en nekad dispens kan då läggas till grund för ersättningsanspråk förutsatt att intrånget innebär ett avsevärt försvårande av pågående markanvändning. En sådan dispens måste alltid prövas skyndsamt. Eftersom skadan av senarelagd vallskörd uppstår redan några dagar efter att proteinnivåerna i gräset är som högst, kan ett dispensförfarande som tar mer än någon dag, skapa problem. Sämsta tänkbara utfall är att dispens beslutas, men försent, det vill säga efter gräsets bäst före datum, eftersom det skulle innebära en förstörd skörd samtidigt som man inte får ersätt-

¹⁰⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/128/EG av den 21 oktober 2009 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder för att uppnå en hållbar användning av bekämpningsmedel.

ning (eftersom man fått dispens). Den lösning vi ser på just det problemet är att sådana dispenser ska prövas skyndsamt.

Vad vi angett om utgångspunkter ska ses som just utgångspunkter. En avvägning måste alltid göras i det enskilda fallet utifrån de specifika förutsättningarna vad avser vilka metoder som är möjliga på den aktuella platsen. Det bör dock erinras om att det ankommer på verksamhetsutövaren att visa att en åtgärd är orimlig.¹⁰⁶

En avvägning enligt 2:7 får inte innebära att fridlysningsreglerna inte kan följas

Prövningen av en åtgärd ska göras med beaktande av planerade försiktighetsmått och med tillämpning av relevanta fridlysningsbestämmelser. Leder prövningen fram till att verksamheten inte kommer i konflikt med fridlysningsbestämmelserna lägger inte dessa hinder i vägen. Om prövningen i stället leder fram till att verksamheten, trots rimliga försiktighetsmått, kommer i konflikt med fridlysningsbestämmelserna blir en dispensprövning aktuell. Saknas då förutsättningar för dispens innebär det, enligt Mark- och miljööverdomstolens praxis, att åtgärden eller verksamheten är olämpligt lokaliserad och därmed inte tillåtlig enligt hänsynsbestämmelserna i 2 kap. miljöbalken.

En avvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken är inte aktuell, i praktiken. När det gäller pågående markanvändning får bestämmelsen emellertid en teoretisk betydelse för att avgöra huruvida verksamheten ligger inom ramen för vad som är laglig markanvändning. Det är härvid viktigt att påpeka att relevanta bestämmelser i 2 kap. miljöbalken faktiskt ska tillämpas innan avvägningen enligt 2 kap. 7 § görs. 2 kap. 3 § miljöbalken genomför såväl försiktighetsprincipen som preventionsprincipen samt, såvitt gäller yrkesmässig verksamhet, bästa möjliga teknik. Dessa regler handlar just om allmän hänsyn och det handlar om att anpassa metod och teknik efter naturförhållandena eller efter särskilt känsliga arter eller natur. Artskyddsbestämmelserna är just en precisering av allmän hänsyn.¹⁰⁷ För att kunna underlåta att ta den hänsyn som fordras måste verksamhetsutövaren visa att kostnaderna inte är miljömässigt motiverade eller att åtgärden är orimligt

¹⁰⁶ Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 1, s. 233.

¹⁰⁷ Jämför prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 1, s. 206 och prop. 2005/06:182. *Miljöbalkens sanktionssystem, m.m.*, s. 127 ff.

betungande på ett sådant sätt att det allvarligt försämrar företagens möjlighet att konkurrera.¹⁰⁸

Utgångspunkterna igen

Som *utgångspunkt* menar vi att en åtgärd (eller nödvändigheten att avstå åtgärden) ska anses orimligt betungande om tillämpningen av artskyddsreglerna innebär att vissa utpekade geografiska områden måste skyddas på ett sätt som innebär att *verksamheten* inte alls kan tillåtas (att en viss åtgärd inte kan tillåtas kan mycket väl ligga inom rimlighetens gräns). Då handlar det i praktiken om ett slags områdeskydd och då ska *utgångspunkten* i avvägningen enligt 2 kap. 7 § vara att kraven går utöver vad som är rimligt. Det handlar alltså om situationer där det inte hjälper att vara försiktig och ta hänsyn genom att tillämpa bästa möjliga teknik, metod och kunskap; verksamheten kan ändå inte bedrivas på den platsen (jämför 2 kap. 6 § miljöbalken). Utgångspunkten i avvägningen ska då vara att försiktighetsmåttan anses gå utöver gränsen för rimlig hänsyn.

Med utgångspunkt menas just utgångspunkt. Det kan finnas situationer där hänsynsåtgärderna kan anses orimligt betungande eller omotiverade trots att det inte handlar om något som motsvarar ett områdesskydd. Exakt var gränsen går för när försiktighetsmått kan godtas, även efter en avvägning enligt 2 kap. 7 §, och när de blir orimliga, måste avgöras i det enskilda fallet med stöd av samtliga omständigheter som ska beaktas i rimlighetsavvägningen. Det är värt att upprepa att avvägningen endast har en teoretisk betydelse i ersättningsfrågan och då endast för att avgöra var gränsen går för laglig markanvändning. Avvägningen får inte medföra att en verksamhet eller åtgärd kommer till stånd i strid med fridlysningsreglerna.

13.8.2 Avsevärt försvårande

Även om en rådighetsinskränkning är av sådan typ att den grundar rätt till ersättning säger regeln i 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen att markägaren måste tåla ett visst intrång i pågående markanvändning utan ersättning, närmare bestämt det intrång som ligger under toleranströskeln (avsevärt försvårande). Det är också här omöj-

¹⁰⁸ Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 2, s. 24 f.

ligt att bestämma tröskelnivån generellt utan förhållandena i enskilda fallet avgör.¹⁰⁹ Att toleranströskeln måste nås innebär att det inte räcker att inskränkningen går utöver vad som kan krävas enligt 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken för att ersättningsrätt ska föreligga. Det krävs också att inskränkningen innebär ett avsevärt försvårande och således når upp till toleranströskeln.

Frågan är då vad som ska till ytterligare för att utgöra ett avsevärt försvårande om ett förbud mot verksamhet har meddelats? Eller innebär ett förbud att det är tillräckligt försvårat för att ersättning ska utgå? Mot bakgrund av de höga krav som ställs enligt andra kapitlet miljöbalken kan det i vissa fall bli så att gränserna mellan rekvisiten sammanfaller på så sätt att om inskränkningen går utöver vad som är rimlig hänsyn så utgör den också ett avsevärt försvårande.

Vad det innebär i det enskilda fallet måste avgöras i det enskilda fallet. I den mån rättstillämparen lägger sig vinn om att markanvändning aldrig kan anses försvårad för att man följer lagstiftningen anser vi att det är nödvändigt att ersättning utgår redan man passerat gränsen för vad som är rimlig/orimlig hänsyn. I vissa fall kan det alltså vara så att gränsen för rimlig hänsyn och avsevärt försvårande sammanfaller.

13.8.3 Ersättningen knyts till dispens som har förenats med särskilda villkor eller beslut att neka dispens

Eftersom utredningens föreslagna fridlysningsbestämmelser utgörs av bestämmelser som ska följas, oavsett huruvida en myndighet fattat beslut med stöd av dem eller inte, behöver det definieras en tidpunkt när ersättningsrätt kan uppkomma. Det beslut som ersättningsrätten ska knytas till är en nekad artskyddsdispens för åtgärder eller verksamhet inom ramen för pågående markanvändning (eller en dispens som har förenats med särskilda villkor). Förvisso skulle det kunna tyckas onödigt att man, för att komma ifråga för ersättning, måste ansöka om dispens när det i många fall är i princip omöjligt att få, men vi menar att det är nödvändigt att det finns ett beslut i grunden. För att lösa den situationen har vi föreslagit att myndigheten *ex officio* ska pröva dispensfrågan i samband med en anmälan enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

¹⁰⁹ Michanek et al. a.a., s. 44 f.

Tidsaspekten

Vi har övervägt behovet av tidsbegränsade beslut om försiktighetsmått eller förbud (som dispens inte medges från). Detta för att det inte ska vara möjligt att begära (och få) ersättning för att avstå från viss påverkan och året efter göra en ny anmälan plus dispensansökan där åtgärden (kanske på grund av förändrade förhållanden i naturen eller med viss modifikation av försiktighetsmåttens så att åtgärden inte längre kommer i konflikt med förbud) varmed den inskränkning som ersättning utgetts för inte längre föreligger – och därmed heller inte behovet av inskränkningen. Vi har därför övervägt att införa ett tidsbegränsat beslut till grund för nekade dispenser för att dessa sedan ska kunna ligga till grund för ersättningsanspråk samt att, i den mån övriga förutsättningar för ersättning föreligger, reglera så att ersättning endast kan utgå för denna tid. Efter att ha försökt lösa en sådan konstruktion i olika versioner har vi slutligen kommit fram till att det inte är möjligt. Detta eftersom ett beslut om förbud eller försiktighetsmått endast är en uttolkning av vad som hela tiden gäller enligt fridlysningsbestämmelserna. Även om ett beslut skulle begränsas i tid så gäller ju fridlysningsbestämmelserna oavsett att tiden i beslutet går ut. På samma sätt avser en dispens inte dispens från ett beslut om förbud eller försiktighetsmått utan dispens från fridlysningsreglerna. Vi har försökt att, genom olika rättsliga konstruktioner, ändå pressa in de olika formerna av beslut i en tidsram men landar i slutsatsen att det inte är en funktionell lösning.

Det viktiga, som det framgår av utredningsdirektiven, är att ersättning inte ska kunna betalas ut två gånger för samma inskränkning. Den situationen löser vi genom en bestämmelse om att omfattningen av dispensbeslut som legat till grund för att ersättning faktiskt betalas ut ska antecknas i fastighetsregistret.

13.8.4 Beslut till följd av 26 kap. 9 § miljöbalken omfattas inte

Beslut om förbud eller föreläggande kan också fattas i samband med tillsyn enligt 26 kap. 9 § miljöbalken. Sådana beslut ska inte omfattas av ersättningsrätten eftersom de normalt fattats till följd av att markägare eller verksamhetsutövare inte har agerat i enlighet med miljöbalkens regler. Ersättning ska endast utgå i de fall man anmält åt-

gården på föreskrivet sätt samt uppfyller kraven på kunskap, allmän hänsyn etc. eller om man har sökt dispens på föreskrivet sätt (innan åtgärden vidtas eller verksamheten påbörjas). Det sammanhänger också logiskt med att utan anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken prövas inte heller frågan om dispens från fridlysningsbestämmelserna tillsammans med beslutet om förbud.

Om däremot en nekad dispens är en följd av en självständig dispensansökan för en verksamhet eller åtgärd som man avser vidta kan ersättning alltså utgå på de villkor som bestämmelsen föreskriver.

13.8.5 Skogsutredningen och 25-procentsregeln

Utredningens ställningstagande: Vi ställer oss bakom Skogsutredningens förslag att uppdra åt Naturvårdsverket att analysera vilka effekter höjningen av intrångsersättningen med 25 procent av marknadsvärdet fått bland annat för myndigheternas naturvårdsarbete och för markägare, samt vilka konsekvenser skattefri ersättning motsvarande 100 procent av skadan skulle medföra och utgår från att en sådan utredning även ska omfatta den ersättningsbestämmelse som vi föreslår.

Enligt propositionen från införandet av den så kallade 25-procentsregeln ska påslaget närmast betraktas som kompensation för en ekonomisk skada och ersätta affektionsvärden eller andra värden i form av en stark koppling till fastigheten.¹¹⁰ Vi har svårt att se varför sådana värden ska ersättas när det inte är frågan om expropriation utan om att fastighetsägaren faktiskt behåller marken och i flertalet fall fortfarande kan använda den, om än inte på exakt det sätt fastighetsägaren önskade. Åter igen; utgångspunkten för ersättningsbestämmelserna är att markägaren genom ersättningen ska försättas i samma situation som om expropriationen eller delexpropriationen inte ägt rum. Rätt till ersättning för ideella skador är ytterst begränsad i skadeståndssammanhang och förbehållen speciella situationer. Det är också, vilket påpekas i särskilt yttrande till betänkandet om nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen, något diffust vilka olägenheter det individuella värdet ska täcka in, men det förefaller vara fråga om

¹¹⁰ Prop. 2009/10:162. *Ersättning vid expropriation* s. 66.

just affektionsvärden, obehag av psykisk natur och så kallade frustrationsskador samt möjligen även skador till följd av expropriationsförfarandet (utlägg, tidsförluster). Olägenheter av detta slag står inte i något direkt samband med fastighetens marknadsvärde varför det ter sig märkligt att de ska ersättas i den posten och med ett schablonmässigt påslag. Frågan är också om sådana intrång som det är fråga om i artskyddssammanhang utgör så speciella situationer att de, med avsteg från vad som normalt gäller i skadeståndssammanhang (även om det sedan 2010 års förändring av expropriationslagen är normalt i expropriationssammanhang), ska utlösa ersättning för ideella skador.¹¹¹

Emellertid kan, vilket har påpekats av Skogsutredningen i SOU 2020:73, ett system där skattefri ersättning utgår med utgångspunkt i den fulla marknadsvärdesminskningen, det vill säga 100 procent i stället för dagens 125 procent, bli lättare att motivera för den enskilde och medför inte oväntade skatteeffekter samtidigt som statens naturvårdsanslag, vid bibehållen nivå, kan användas till större naturvårdsnytta. Det görs då inte heller någon skillnad i hur mycket ersättning som den enskilde får i handen om fastigheten är nyligen köpt till marknadspris, eller om den gått i arv i generationer.¹¹² Vi ställer oss bakom Skogsutredningens förslag att uppdra åt Naturvårdsverket att analysera vilka effekter höjningen av intrångsersättningen med 25 procent utöver marknadsvärdet har fått, samt vilka konsekvenser skattefri ersättning motsvarande 100 procent av skadan skulle medföra.

13.8.6 Förslag: Ersättning utgår inte för allmän hänsyn

Utredningens förslag: Ersättning blir aktuell först vid nekad artskyddsdispens och utgår endast för den del med vilken försiktighetsmättet eller förbudet går utöver allmän hänsyn.

Det artskyddsutredningen har att överväga är ersättning för det intrång i förfoganderätten som tillämpningen av fridlysningsbestämmelserna i den föreslagna ändringen i 8 kap. miljöbalken kan medföra. Även om expropriationsreglerna ska tillämpas vid ersättningens bestämmande menar vi att det är viktigt att framhålla att det här inte

¹¹¹ Anders Dahlsjö. Särskilt yttrande. SOU 2008:99. *Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen, m.m.*, s. 431 ff.

¹¹² SOU 2020:73. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*, s. 1061.

handlar om verklig expropriation utan om begränsningar i förfoganderätten. Fastighetsägaren behåller sin mark och kan använda den på många olika sätt, så länge det inte strider mot lagstiftningen. Så länge försiktighetsmåttan är rimliga, det vill säga inom ramen för allmän hänsyn har en ersättningsgill inskränkning av egendomsrätten inte ägt rum. Det handlar då om att bedriva en verksamhet i enlighet med gällande lagstiftning.

Den ersättning som vi, enligt övervägandena ovan, har kommit fram till bör utgå, är ersättning i de fall lagstiftningen ställer krav som innebär ett avsevärt försvårande av pågående markanvändning. Ett sådant avsevärt försvårande bör anses föreligga redan när en dispens har förenats med särskilda villkor eller om dispens inte kan ges och detta går utöver vad som kan anses rimligt enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Utgångspunkten för ersättningsbestämmelserna är att markägaren genom ersättningen ska försättas i samma situation som om expropriationen eller delexpropriationen inte ägt rum, det vill säga ersättningen har en reparativ funktion.

Tidigare fanns ett schablonmässigt toleransavdrag. Ett sådant avdrag har fördelen av att ge en indikation om vad allmän hänsyn innebär, i ekonomiska termer.¹¹³ Argumentet för att slopa toleransavdraget var att intresset av att tillförsäkra fastighetsägare full kompensation väjde tyngre än skälen för att göra toleransavdrag. Syftet var, enligt regeringen, att stärka äganderätten. Sådan full kompensation blir emellertid någonting annat än att försätta den skadelidande i samma situation som om skadan inte skett. Vi menar att det kan ifrågasättas på vilket sätt äganderätten skulle stärkas genom att någon som iaktar i princip lika mycket hänsyn som grannen, men hamnar precis under vad som anses orimligt, inte ersätts alls, medan den som hamnar precis över orimlighetsgränsen får ersättning även för den del som innebär att hen följer lagen.

Sammanfattningsvis menar vi att situationen bäst hanteras genom att ersättning endast ska utgå för den skada man lider. Det skapar förutsebarhet, minskar orättvisorna och ökar förutsättningen för att lika fall verkligen behandlas lika. Att en markägare tar det ansvar som förutsattes i samband med den nya skogspolitik som infördes 1994, genom att använda sin mark på ett lagenligt sätt och med hänsyn till miljön, bör inte straffa sig bara för att de arter som fanns på marken bara fordrade nästan lika mycket hänsyn som arterna på grannfastig-

¹¹³ Se prop. 2009/10:162. *Ersättning vid expropriation*, s. 60.

heten. På så sätt är en, relativt vad som stadgas i grundlagen, utökad ersättningsrätt som endast omfattar verklig skada ett steg mot utredningsdirektivens anvisningar om att värna äganderätten genom att stärka rättssäkerheten för markägare och företag. I den mån ersättning är aktuell måste det alltså bestämmas vilka försiktighetsmått som hade varit rimliga att vidta och hur stor förlusten blir, jämfört med situationen om avvägningen enligt 2 kap. 7 § miljöbalken åter speglat sig i försiktighetsmåten. Någon toleransnivå därutöver ska däremot inte vara aktuell.

13.9 Förslag: Inskrivning av nekad dispens eller dispens med villkor som lett till ersättning

Utredningens förslag: Beslut om nekad dispens som lett till ersättning bör offentliggöras genom att en anteckning om detta i fastighetsregistrets inskrivningsdel.

Ett beslut om nekad dispens eller dispens med villkor som lett till ersättning ska, för att säkerställa att ersättning inte kan lämnas flera gånger för samma rådighetsinskränkning¹¹⁴, vara gällande även mot förvärvare av fastigheten eller innehavare av särskild rätt i fastigheten. Ett sådant beslut påverkar sannolikt också en framtida köpare av fastigheten. Beslut om nekad dispens som lett till ersättning bör därför offentliggöras genom att en anteckning om detta görs i fastighetsregistrets inskrivningsdel, med stöd av 19 kap. 29 § jordabalken som behandlar övriga belastningar för fastigheten. Genom en sådan anteckning försätts en förvärvare i vetskap om de restriktioner som gäller på fastigheten samt får upplysning om att ersättning redan utgetts för dessa.

Den myndighet som ingår överenskommelse om ersättning som grundar sig på en nekad dispens eller dispens med villkor ska därför anmäla detta till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsregistret. Kammarkollegiet ska göra detsamma för det fall en domstol meddelar bifall till ersättning i mål enligt 31 kap. 13 § miljöbalken med stöd av den nya punkten 8 i 31 kap. 4 §.

¹¹⁴ Dir. 2020:58, s. 11.

För att göra en sådan anteckning i fastighetsregistrets inskrivningsdel krävs enligt 19 kap. 29 § jordabalken stöd i lag eller författning. Enligt vårt förslag regleras skyldigheten i artskyddsförordningen vilket enligt vår bedömning är tillräckligt.

13.10 Naturvårdsavtal

Utredningens slutsats: Skyddsformen naturvårdsavtal kan redan i dag kan användas av länsstyrelse, kommun och Skogsstyrelsen för att skydda områden där fridlysta arter förekommer, inklusive sådana skyddszoner eller utvecklingsmark som kan behövas för att arten ska kunna leva kvar under den period som avtalet omfattar. Naturvårdsavtal kan användas för naturvård. Det kan inte användas i situationer när det som ska göras redan följer av lag. Staten ska inte betala ersättning för att man följer lagen, det gäller även för avtal.

Naturvårdsavtal är en flexibel skyddsform som vi menar bör användas i större utsträckning än hittills för skydd av biologisk mångfald när 8 kapitlets syften kan främjas genom skötsel.

Naturvårdsavtal bör skrivas in i fastighetsregistret för att följa fastigheten och inte den lagfarne ägaren.

Naturvårdsavtal beskrivs översiktligt i avsnitt 6.4.2. och utförligt i Skogsutredningen betänkande 2020:73.¹¹⁵ Därför gör vi i stort sett endast en sammanfattning i detta avsnitt och hänvisar i övrigt till Skogsutredningen samt de riktlinjer som Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har tagit fram.¹¹⁶ I den mån referenser saknas är det Skogsutredningens avsnitt om naturvårdsavtal som utgör källa.

Vid sidan av de områdesskydd som regleras i miljöbalken har myndigheter och kommuner möjlighet att teckna frivilligt ingångna avtal med en markägare i syfte att värna allmänna intressen (närmare bestämt naturvården¹¹⁷), till exempel biologisk mångfald. Naturvårdsavtal kan kortfattat beskrivas som överenskommelser mellan fastighetsägare och det allmänna om att fastighetsägaren, mot viss ersättning, avstår från visst bruk av ett område (till exempel skogsavverkning), åtar

¹¹⁵ SOU 2020:73 *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*, s. 219–232.

¹¹⁶ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, 2013: Naturvårdsavtal, riktlinjer för tillämpning.

¹¹⁷ 7 kap. 3 § jordabalken (1970:994).

sig visst bruk eller skötsel samt eventuellt tolererar att vissa naturvårdande åtgärder vidtas på området, Naturvårdsavtal för statens räkning tecknas av Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket, det senare i regel via länsstyrelserna. Ett naturvårdsavtal tecknas i regel för att produktiv skogsmark i väsentlig utsträckning ska användas för annat ändamål än virkesproduktion.

Naturvårdsavtal är en flexibel skyddsform som kan anpassas efter vilka naturmiljöer och ägoslag som ska omfattas, avtalstidens längd och tidpunkt för betalning av ersättning (vid ett eller flera tillfällen).

Naturvårdsavtal är civilrättsliga avtal. Av 7 kap. 3 § jordabalken framgår att det som omfattas av ett naturvårdsavtal anses som en nyttjanderätt. Om en sådan rätt är inskriven i fastighetsregistret, enligt 7 kap. 10 § jordabalken, anses den vara känd av en ny ägare till fastigheten och kan då också åberopas mot denne. Om det i ett avtal tas in andra överenskommelser än sådana som enligt jordabalken anses kunna ingå i ett naturvårdsavtal (sådan fastighetsägaren förbundit sig att tåla eller tillåta) kan man inte räkna med att dessa överenskommelser gäller mot en ny ägare.

Naturvårdsavtal kan användas för

- områden där markägaren är villig att ta en större del av naturvårdsansvaret själv
- områden där även skyddszoner krävs för att bevara naturvärdena
- områden där även viss mängd utvecklingsmark är lämplig att inkludera för att utveckla naturvärdena
- områden med höga sociala värden inom framför allt privatskogsbruket
- områden med förekomst av art som omfattas av åtgärdsprogram
- områden med skötselbehov där markägaren har möjlighet att göra egna insatser.

Ersättningsreglerna i miljöbalken gäller inte vid beräkning av ersättning för naturvårdsavtal. Jordabalken innehåller inte heller några regler om rättslig prövning av ersättning för naturvårdsavtal. Någon lagstadgad rätt till ersättning finns alltså inte, vilket innebär att ett naturvårdsavtal kan upprättas utan ersättning, om parterna är överens om

detta. Det normala är dock att naturvårdsavtal inkluderar ersättning till markägaren.

Syftet med naturvårdsavtal är alltså att bevara och/eller förstärka biologiska naturvärden, som ett komplement till områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken. Naturvårdsavtal ska enligt nuvarande riktlinjer inte tecknas och ersättning inte utbetalas för sådant som omfattas av lagstadgade krav, det vill säga omfattas av hänsynsreglerna i skogsvårdslagen, miljöbalken eller annan lagstiftning, eller är tillståndspliktigt.¹¹⁸

Ersättning enligt vår föreslagna bestämmelse ska, precis som är fallet enligt befintliga regler, inte utbetalas för att följa lagen, det vill säga ersättning följer inte av att följa rimlig allmän hänsyn. Sådana åtgärder som följer av lag kan heller inte ersättas inom ramen för naturvårdsavtal. Utrymmet för avtal omfattar därmed den skötsel, de anpassningar, de åtgärder, de ekosystemtjänster som är möjligt för det allmänna att betala ut ersättning för, utan att ersätta någon för att göra vad hen är skyldig att göra enligt lag.

Mer konkret omfattar utrymmet för avtal dels sådant som omfattas av ersättningsbestämmelserna (alltså sådant som innebär ett avsevärt försvärande av pågående laglig markanvändning), dels sådant som går utöver de skyldigheter som följer av balken i övrigt. Naturvårdsavtal kan därtill tecknas för olika perioder och innehålla mer specifika åtgärder eller försiktighetsmått som krävs för kortare perioder, kanske i syfte att förbättra ett område ur artskyddshänseende. Det måste dock alltid handla om *naturvård* för att omfattas av jordabalkens reglering i 7 kap. 3 § d.

Åren 2010–2016 drevs forskningsprojektet *Smart hänsyn* i samarbete mellan Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU), Umeå universitet och skogsnäringens forskningsorgan Skogforsk. Projektet resulterade bland annat i en samling konkreta tips om hur hänsynen bör utformas för att ge störst nytta från naturvårdssynpunkt.¹¹⁹ En central slutsats i projektet är att möjligheterna att ta effektiva hänsyn är starkt kopplade till kunskapen om vilka värden som finns i de aktuella miljöerna. Sådan kunskap ska, mot bakgrund av hur kunskapskravet är utformat i andra kapitlet miljöbalken, inhämtas av den som ska vidta en åtgärd.

¹¹⁸ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen (2013) a.a., s. 12.

¹¹⁹ www.slu.se/institutioner/ekologi/forskning2/smart-hansyn1/ (senast besökt den 27 februari 2021).

Här menar vi att livsmiljöunderlaget kan utgöra ett bra stöd i arbetet med att överväga vilken nytta bevarad skog i ett visst område kan bidra med och vilka värden, utöver de som skyddas strikt i lag, som finns i området. Livsmiljöunderlagen skulle här kunna användas för att identifiera vilket skydd, vilken naturvård, vilka återställandeåtgärder och vilken utveckling som skulle vara önskvärd men som inte omfattas av de skyldigheter som följer av fridlysningsreglerna. Det kan alltså handla om skog som i princip saknar höga naturvärden men som av andra skäl bör bevaras i någon form, exempelvis för att den är strategiskt belägen ur ett landskapsperspektiv och genom anpassad skötsel kan förbättra konnektiviteten mellan andra, mer värdefulla områden.

Enligt nuvarande riktlinjer för upprättande av naturvårdsavtal kan avtalen omfatta även mer trivial natur, om det behövs av sociala skäl eller om det behövs som skyddszon eller utvecklingsmark för den biologiska mångfalden i området.¹²⁰

Med stöd i de av utredningen föreslagna livsmiljöunderlagen kan staten, inom ramen för ett naturvårdsavtal, betala ersättning för skydd och naturvård utöver de skyldigheter markägaren annars har.

Av Naturvårdsverkets rapport¹²¹ framgår att acceptansen bland skogsägarna varit hög för det så kallade Nya Komet. Emellertid bidrog Nya Komet inte till kostnadseffektivitet, för vilket en förklaring angavs vara att det nationella programmet implementerades parallellt med tidigare konventionella bevarandeinstrument, vilket innebar en policyblandning som i sin tur skapade en incitamentsstruktur som inte uppmuntrade skogsägare att proaktivt lämna in bud till Kometprogrammet. En viktig faktor var, enligt rapporten, ändringen i expropriationslagen från 2010 som höjde intrångsersättningen till 125 procent av marknadsvärdet vid bildande av naturreservat eller biotopskyddsområde vilket hade en starkt negativ effekt på intresset från skogsägarnas sida att delta i Komet. Syftet med våra förslag där förhandling kring annars tämligen osäkra prognoser vad gäller ersättning är att åstadkomma en förändring av incitamentsstrukturen till förmån för naturvårdsavtal.¹²²

I svaren på Riksrevisionens frågor om arbetet med områdesskydd av skog, som skickades till länsstyrelserna i december 2017, fram-

¹²⁰ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen (2013) a.a., s. 14.

¹²¹ Michanek et al. a.a.

¹²² Michanek et al. a.a., s. 57 f. med hänvisning till Riksrevisionens rapport (2018) *Skyddet av värdefull skog*, rapport RIR 2018:17.

håller länsstyrelserna genomgående att markägarnas intresse för att teckna naturvårdsavtal är litet. Den primära orsaken är, enligt länsstyrelserna, att den aktuella ersättningen är betydligt lägre än intrångsersättningen för naturreservat. Om markägare ges möjlighet att välja mellan att teckna ett naturvårdsavtal eller att få intrångsersättning för ett naturreservat, så väljer de i slutändan det senare. Bland svaren finns även exempel på att markägare i sina ansökningar inom ramen för Nya Komet föredrar naturreservat. Emellertid framhålls nyttan med samtalen kring naturvårdsavtal, eftersom det finns ett värde i att kunna diskutera alternativa lösningar med markägarna. Det framgår också av svaren att bristande erfarenhet av naturvårdsavtal såväl hos handläggare på länsstyrelser som hos markägare kan påverka användningen av skyddsformen. Fyra länsstyrelser menar att naturvårdsavtal inte är en långsiktig och ändamålsenlig lösning samtidigt som det framhålls att naturvårdsavtal kan vara ett bra alternativ för framför allt skötselkrävande naturområden. Som exempel nämns kalkbarrskog och lövträdsrika områden, som kan gynnas av ett fortsatt brukande. En länsstyrelse framhåller att naturvårdsavtal lämpar sig väl för länets mosaikförekomst av trädbärande betesmarker och andra värdefulla lövträdområden i anslutning till kulturmark. En annan synpunkt är att naturvårdsavtal är en bra metod för att skydda sandlevande arter i täktområden. En länsstyrelse för diskussioner med skogsbolag och det kyrkliga stiftet om att använda naturvårdsavtal för kantzoner vid naturreservat, bland annat för stormsäkring.¹²³

Antalet beslut om naturreservat hos länsstyrelserna under den senaste femårsperioden fram till 2017 är genomgående flera gånger så många som antalet ingångna naturvårdsavtal. Det finns inget geografiskt mönster, utan antalet tecknade naturvårdsavtal är generellt relativt lågt. Dock finns en tydlig skillnad i att samtliga länsstyrelser i försökslänerna för Kometprogrammet har tecknat fler naturvårdsavtal än övriga län. I ett fall har en länsstyrelse tecknat fler naturvårdsavtal under försöksperioden, 56 stycken, än antalet beslutade naturreservat som motsvarade 16 stycken, varav 7 var utökade reservat.¹²⁴

En samlad bild är att Skogsstyrelsen tecknar den största delen av de nya naturvårdsavtalen i mån av resurser och att detta sker på skogs-

¹²³ Riksrevisionens rapport (2018). a.a., s. 6.

¹²⁴ Riksrevisionens rapport (2018). *Skyddet av värdefull skog*, Bilaga 1. Sammanställning av länsstyrelsernas svar på Riksrevisionens frågor om arbetet med skydd av skog, s. 6 f.

mark. Om det handlar om större och dyrare områden så tecknar länsstyrelsen ofta avtal i de fall Skogsstyrelsens medel inte räcker till.¹²⁵

Utredningen anser att den stora fördelen med naturvårdsavtal, när det gäller att genomföra fridlysningsreglerna och erbjuda ersättning när artskyddet fordrar anpassning som går utöver rimlig hänsyn, är att själva ingåendet av avtal ger möjlighet till diskussion med markägaren om hur marken ändå kan brukas. Det gynnar på så sätt såväl markägare som skyddet för arter. Därtill finns en möjlighet till ersättning för sådana mervärden för naturvården som inte skulle ersättas (och antagligen inte heller komma till stånd) om markägaren endast fokuserade på ersättning med stöd av artskyddsreglerna. Eftersom det handlar om avtal menar vi att även olika typer av framgångsbaserade klausuler skulle kunna användas. Om det framgår av livsmiljöunderlaget att det i områden finns potential för att arter skulle kunna återetablera sig där skulle avtalet kunna innebära ersättning för förbättringar och i slutändan för den faktiska förekomsten av vissa arter. Om man kan identifiera och visa förekomsten av ett visst antal av angivna karakteristiska arter som anges i livsmiljöunderlaget under ett visst antal år så utgår ersättning med en, i avtalet bestämd, summa. Detta om kvaliteterna i omgivande livsmiljö visar att det är sannolikt att arterna kommer att finnas kvar (innehörden av detta måste givetvis specificeras i avtalet). Möjligen skulle man här kunna söka ledning i de belopp som ska fastställas för varje artindivid som representant för sin art.¹²⁶ Viktigt är att hela tiden utgå från vilken typ av värden det handlar om. Det kan finnas situationer när arternas skyddsbehov gör att avtal inte alls är lämpligt. Då bör i stället biotopskydd för skydd av art övervägas.

13.11 Ersättningsmodell

Enligt utredningens förslag ska en planerad åtgärd i första hand anpassas enligt reglerna för allmän hänsyn så att dess påverkan på fridlysta arter minimeras. Anpassning ska göras genom att bästa möjliga teknik används och genom att de begränsningar eller försiktighetsmått som kan ställas ställs. När en åtgärd eller verksamhet planeras måste utgångspunkten alltid vara att åtgärden inte ska medföra någon

¹²⁵ *Ibid.*, s. 15.

¹²⁶ Jämför det tyska systemet i vissa delstater, se avsnittet om Tyskland.

skada eller försämring för fridlysta arter. Sådan allmän hänsyn som alla har skyldighet att iaktta enligt 2 kap. 3 § miljöbalken ska inte berättiga till någon ersättning från staten, så länge det är rimligt att uppfylla kraven (jämför 2 kap. 7 § miljöbalken). Om de krav som behöver ställas dessutom innebär ett avsevärt försvårande av pågående markanvändning finns en ersättningsrätt enligt vårt förslag om detta.

Oaktat huruvida de krav som *behöver* ställas går utöver 2 kap. 7 § miljöbalken eller inte bör myndigheten, med stöd i livsmiljöunderlaget, överväga om det finns ytterligare åtgärder som skulle vara önskvärda i området. Det som bör övervägas är framför allt andra ekosystemtjänster än de som är möjliga att fordra med stöd miljöbalkens bestämmelser men som det finns behov av. Det handlar alltså om andra värden än artskydd som kan falla in under vad som avses med ”naturvård”. Eftersom ersättning inte ska utges för sådant som följer av allmän hänsyn (inte heller genom avtal) måste man också här överväga i vilken utsträckning som dessa behov eller önskemål går utöver vad som kan fordras genom tillämpning av miljöbalken.

Till exempel (utan inbördes viktning av betydelsen) kan det handla om:

- kolinlagring,
- skyddszoner,
- utvecklingsmark,
- art som omfattas av åtgärdsprogram där vissa åtgärder går utöver allmän hänsyn som är rimlig,
- områden med skötselbehov.

Det ska alltså handla om nyttor för naturvärden som ligger utöver de krav som kan ställas enligt miljöbalken efter en avvägning enligt 2 kap. 7 §. Om sådana nyttor finns eller om det krävs försiktighetsmått eller förbud mot åtgärder som går utöver allmän hänsyn efter avvägning bör myndigheten, enligt den föreslagna bestämmelsen som motsvarar 34 § i områdesskyddsförordningen, försöka nå en överenskommelse och då sträva efter att upprätta ett naturvårdsavtal. Ett sådant avtal kan då inkludera samtliga de nyttor som det allmänna ser i området samt, i förekommande fall, ersättning för de försiktighetsmått (inklusive förbud) som går utöver rimlig allmän hänsyn.

Om Skogsstyrelsen eller länsstyrelsen anser att det är lämpligare finns, genom vårt förslag om inrättande av biotopskydd, möjlighet att inrätta biotopskydd för fridlysta arter. Ett sådant biotopskyddsområde ska omfatta minst 5 hektar mark, för att i rimlig utsträckning säkra området betydelse för de arter som ska skyddas. I och med den befintliga regeln i 34 § förordning (1998:1252) om områdeskydd enligt miljöbalken m.m. ska en myndighet i sådana fall alltid försöka nå en överenskommelse med sakägare som gör anspråk på ersättning. Situationen kan också vara den att en del av området lämpar sig för naturvårdsavtal samtidigt som ett biotopskydd behövs i en annan del. Det finns då inget som hindrar att naturvårdsavtal kombineras med biotopskydd.

Om ett naturvårdsavtal inte kan nås och myndigheten inte ser anledning att bilda ett biotopskyddsområde ska överenskommelsen inrikta sig på att avse den ersättning som regleras genom vårt förslag i 31 kap. 4 § miljöbalken. Viktigt att notera här är att om ett beslut om föreläggande eller förbud av hänsyn till artskyddet innebär ett avsevärt försvårande av pågående markanvändning ska ersättning utgå endast för den del som överstiger allmän hänsyn och det måste finnas ett beslut om vägrad dispens eller dispens med villkor i botten.

I värderingen måste allmän hänsyn beaktas så att ersättning inte utges för det som anses motsvara allmän hänsyn. Det gäller såväl naturvårdsavtal som överenskommelse om ersättning. Enligt 2 kap. miljöbalken ankommer det på verksamhetsutövaren att visa att ett beslut om hänsyn till artskyddet går utöver vad som motsvarar allmän hänsyn.

Arbets sättet som tillämpas vid områdesskydd, som i praktiken innebär att ersättningsfrågan avgörs innan ersättningsrätten formellt uppkommit, det vill säga att ersättningen regleras i en förtida överenskommelse med fastighetsägaren, har visat sig skapa acceptans för det efterföljande beslutet och vi menar att det är ett arbets sätt som bör eftersträvas även här. Situationen kompliceras dock av tidsaspekten. Vi vill här åter peka på de möjligheter som kan ges genom livsmiljöunderlagen; redan långt innan ett beslut enligt 12 kap. 6 § miljöbalken blir aktuellt kan det förutses och förhandlingar kring naturvårdsavtal eller endast ersättning för det eventuella intrånget kan inledas.

13.12 Förslag: Skyldighet att söka träffa uppgörelse om ersättning

Utredningens förslag: En bestämmelse införs som innebär att om sakägare gör anspråk på ersättning ska myndigheten, på statens vägnar, söka träffa uppgörelse med sakägare.

Av 34 § förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. framgår att i ärenden enligt 7 kap. miljöbalken ska länsstyrelsen å statens vägnar söka träffa uppgörelse med sakägare som gör anspråk på ersättning eller fordrar inlösen av fastighet. Samma skyldighet har Skogsstyrelsen i ärenden som rör biotopskyddsområden enligt 6 § områdesskyddsförordningen.

Syftet med vårt förslag är att nekad dispens (eller dispens med särskilda villkor) som utgör ett avsevärt försvårande av pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten ska kopplas till *möjligheten* att träffa överenskommelse om ersättning på samma sätt som enligt 34 § områdesskyddsförordningen (1998:1252). Därmed införs en möjlighet att, liksom vid till exempel reservatsbildning, enligt 7 kap. miljöbalken att värdera och träffa överenskommelse enligt 34 § områdesskyddsförordningen om ersättning, innan eller i samband med beslutet. Det innebär inte att en nekad dispens innebär en rätt till ersättning utan att det kan innebära det, förutsatt att pågående markanvändning avsevärt försvårats inom berörd del av fastigheten.

Utgångspunkten ska vara att söka träffa en uppgörelse om någon form av naturvårdsavtal som båda parter är nöjda med. Om inte det går ska parterna söka enas om en ersättning som båda parter kan acceptera. Om myndigheten finner det lämpligt kan den bilda ett biotopskyddsområde varvid befintliga ersättningsregler rörande sådant i 31 kap. 4 § blir tillämpliga.

När myndigheten söker träffa en uppgörelse ska alltså utgångspunkten vara att försöka hitta ett lämpligt avtal. Mot bakgrund av att endast den del som går utöver rimlig allmän hänsyn (och som kan anses utgöra ett allvarligt försvårande av pågående markanvändning) kan ersättas kan ett naturvårdsavtal vara en mer attraktiv och förutsebar lösning för alla parter. I och med förhandlingsmöjligheten kan andra ersättningsformer än pengar också diskuteras, till exempel ersättningsmark. Fördelen med ett avtal är att det då finns möjlighet att

vidga perspektivet till att inte endast ersätta den skada som lidits och som berättigar till ersättning enligt 31 kap. 4 §. Avtalet kan omfatta även andra naturvårdande värden eller ekosystemtjänster än de som skyddas av fridlysningsbestämmelserna. Ett område som skyddas genom naturvårdsavtal kan också behöva vård eller förbättring av livsmiljöer för djur, fåglar och växter på ett sätt som går utöver vad som följer av miljöbalken. Möjlighet finns alltså att avtala om positiva skötselåtgärder. Tanken är att markägaren ska kunna få del av den samhällliga ekonomiska nytta som natur med hög biodiversitet för med sig. Dessa värden har staten möjlighet att ingå avtal om och för markägaren erbjuds en möjlighet att skydda mer än man är absolut skyldig att skydda, men som det också är möjligt att förutse en viss ersättning för. Det är emellertid viktigt att framhålla och upprätthålla principen om ingen ersättning, inte heller enligt naturvårdsavtal, ska betalas för att göra vad som följer av lag.

Livsmiljöunderlagen bör beskriva olika områdens potential för utvecklings- och bevarandearbete och var det kan finnas eller skapas olika nyttor. Om myndigheten anser att det finns skäl för det kan ett biotopskyddsområde inrättas med syfte att skydda vissa arters livsmiljöer, enligt vårt förslag om denna typ av biotopskydd. Då ska ersättning utgå i enlighet med vad som gäller för biotopskydd.

Om myndigheten inte finner det lämpligt att bilda ett biotopskyddsområde och parterna inte kan enas, vare sig om naturvårdsavtal eller om ersättning, återstår för markägaren att stämma staten i enlighet med reglerna i 31 kap. miljöbalken. Det ska, i enlighet med nu gällande bestämmelse i 31 kap. 13 § miljöbalken göras inom ett år från det att beslutet om nekad dispens vann laga kraft.

13.13 Förslag: Rättegångskostnader

Utredningens förslag: I samband med ersättningstalan mot staten ska det allmänna som huvudregel ersätta fastighetsägaren eller innehavaren av särskild rätt för rättegångskostnader.

Den enskildes rätt att få sina rättegångskostnader i samband med ersättningstalan mot staten ersatta av staten upplevs inte som definitiv på samma sätt som för den enskilde i expropriationsmål eller vattenmål.

Vid expropriation är huvudregeln att sökanden (den exproprierande) ska svara för samtliga kostnader som uppkommit i ärendet om tillstånd till expropriation, i målet vid mark- och miljödomstolen och i ärendet om expropriationsersättnings fördelning, allt i den mån ej annat följer av 18 kap. 6 eller 8 § rättegångsbalken (vårdslös processföring) (7 kap. 1 § expropriationslagen). I mål där en enskild markägare stämt staten med yrkande om intrångsersättning eller inlösen enligt 31 kap. 4 § miljöbalken, och även om fastighetsägaren förlorar målet mot staten, gäller att mark- och miljödomstolen kan förordna att staten ska ersätta fastighetsägaren för dennes rättegångskostnader eller att fastighetsägaren och staten ska svara för sina respektive rättegångskostnader, om fastighetsägaren haft skäligen anledning att få sin talan prövad av mark- och miljödomstolen (25 kap. 6 § miljöbalken). Någon uttrycklig rätt att få sina egna rättegångskostnader ersatta av staten i första instans oavsett utgång har alltså inte den enskilde i dessa fall.

Det har därför framförts att Artskyddsutredningen bör utreda om det finns anledning att ändra reglerna om rättegångskostnader vad avser stämningssak enligt 31 kap. 13 § miljöbalken (talan om ersättningsrätt med stöd av 31 kap. 4 § miljöbalken), så att de motsvarar bestämmelserna om den exproprierande/sökandes skyldighet att ersätta motpartens (den enskildes) rättegångskostnader i expropriationsmål/vattenmål. Anledningen till att förslaget kommit upp är att det finns vissa problem för aktörer eller enskilda som inte har stora ekonomiska resurser då ett förlorat tvistemål kan ge stora kostnader för en enskild. Det kan leda till att man avstår från att hävda sin rätt till ersättning och att tillfällena då reglerna skulle kunna prövas i domstol uteblir.

Bestämmelsen i 25 kap. 6 § miljöbalken innehåller alltså en särskild bestämmelse om rättegångskostnader som avviker från vad som följer av 18 kap. rättegångsbalken, som annars är tillämpligt i stämningssakerna. Modifikationen gäller huvudregeln i 18 kap. 1 § rättegångsbalken som innebär att rättegångskostnaderna ska bäras av den tappande parten. Bestämmelsen avser endast kostnaderna vid mark- och miljödomstolen. I högre rätt gäller alltså rättegångsbalkens bestämmelser fullt ut.

Innebörden är att rättegångskostnaderna för fastighetsägaren eller innehavare av särskild rätt till fastighet kan ersättas trots att talan ogillats i mark- och miljödomstolen. Domstolen kan då, trots att

käranden är tappande part, förordna att motparten ska ersätta kärandens rättegångskostnader eller att vardera parten ska svara för sina kostnader vid mark- och miljödomstolen. Detta förutsätter att käranden haft skälig anledning att få sin sak prövad i domstol.

Även om regeln i allmänhet tillämpas så att käranden får sina kostnader ersatta så finns det, genom formuleringen *kan* ett utrymme för domstolen att låta huvudregeln i rättegångsbalken gälla. Regeln är fakultativ. Därtill har domstolen ytterligare ett val; att förordna om att svarandeparten ska ersätta käranden för rättegångskostnader eller förordna om att vardera parten ska stå sin egen kostnad.

Utifrån bestämmelsens formulering finns, som framförts, en risk för att den som anser sig berättigad till ersättning och där en överenskommelse inte har kunnat nås, undviker att väcka talan av rädsla för att få stå sina rättegångskostnader. Eftersom det handlar om att få en rätt som följer av regeringsformen prövad och då rättspraxis redan tillämpar bestämmelsen så menar vi att *kan* ska bytas till *ska*. Förutsatt att käranden har haft skälig anledning att få sin sak prövad, ska den som väcker talan om ersättning alltid tillerkännas ersättning för de rättegångskostnader som skäligen varit påkallade för tillvaratagande av partens rätt (jfr 18 kap. 8 § rättegångsbalken). Det som tas bort genom förslaget är möjligheten att i stället förordna att vardera parten ska bära sina egna kostnader.

Skulle käranden sakna skälig anledning att få sin talan prövad är bestämmelsen inte tillämplig och huvudregeln i rättegångsbalken blir tillämplig, på samma sätt som i dag. Om en part har handlat så att 18 kap. 6 § rättegångsbalken blir tillämpliga ska inte den modifierande regeln i 25 kap. miljöbalken gälla. En självklarhet i sammanhanget är att domstolen fortfarande har att pröva det belopp som yrkas för det fall motparten inte kan vitsorda det som skäligt. Det är endast de rättegångskostnader som skäligen varit påkallade för tillvaratagande av parts rätt som ersätts. Det finns härvid inte någon skyldighet för den som företräder det allmänna att vitsorda yrkad ersättning. En sådan språklig ändring som den föreslagna bör inte leda till någon ändring av praxis. Det enda som sker är att praxis kodifieras.

När domstol har prövat rätten till ersättning står staten regelmässigt för rättegångskostnaderna. I praktiken finns alltså redan denna ordning varför någon skillnad gentemot i dag inte kan förutses.

14 Förslag som syftar till att förebygga artskyddsbrott

14.1 Allmänna utgångspunkter för övervägandena

Vårt andra uppdrag är att förbättra förutsättningarna för arbetet för att förebygga, upptäcka och lagföra artskyddsrelaterad brottslighet. Detta eftersom arbetet för att förebygga och lagföra artskyddsrelaterad brottslighet är en viktig del i arbetet för att bevara hotade arter.¹ Utredningens ambition är att så långt möjligt skapa självständiga brottsbeskrivningar. En svårighet med detta, som gäller för i princip samtliga artskyddsbrott, ligger i att flertalet bestämmelser som kriminaliserar olika handlingar måste kopplas till uppräkningslistor av olika djur- och växtarter. Dessa uppräkningslistor är ofta så långa att de inte lämpar sig att föras upp på lagnivå.² För artskyddsbestämmelsernas del är det förmodligen omöjligt att helt undvika straffbestämmelser av blankettstraffbudskaraktär; vilka arter som avses kommer i många fall att anges på annat ställe. Därför är det, mot bakgrund av 8 kap. 3 § regeringsformen, viktigt att kontrollera att de handlingar som straffbeläggs enligt 29 kap. miljöbalken regleras av riksdagen och endast fylls ut av regeringen, inte av statliga förvaltningsmyndigheter eller kommuner. Vi menar också att det finns behov av att dela upp de olika artskyddsbroten, vilka nu samtliga regleras i en bestämmelse (29 kap. 2 b § miljöbalken), i flera bestämmelser. Detta eftersom de straffbelagda gärningarna som i dag samlas under brottsrubriceringen artskyddsbrott är av mycket olika karaktär.

Jordbruksverket har på uppdrag av regeringen tagit fram två rapporter om artskyddsbrottslighet, där myndigheten föreslår åtgärder

¹ Dir. 2020:58, s. 15.

² Se överväganden kring detta i SOU 2004:37 *Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler*, Delbetänkande av Miljöbalkskommittén.

för att motverka olaglig handel med hotade arter i Sverige.³ Enligt direktiven ska utredningen särskilt överväga om och hur dessa förslag bör genomföras.⁴

Utredningen föreslår nu, med utgångspunkt i Jordbruksverkets rapporter, men också i andra förslag som har framkommit under arbetets gång, att ett antal åtgärder ska genomföras för att stärka Sveriges arbete med att motverka artskyddsbrott, både nationellt och internationellt. Härutöver har vi, som en följd av att utredningen även omfattar fridlysningsbestämmelserna, också lagt förslag gällande brottslighet som rör fridlysta arter.

14.2 Bestämmelser som relaterar till artskyddsbroten

I bakgrundsavsnitten redogörs på ett mer allmänt plan för såväl CITES-konventionen som rådets CITES-förordning 338/97. Artskyddsförordningens fridlysningsregler, såväl de som följer av naturvårdsdirektiven som de nationella, har vi redogjort för i avsnittet om bakgrund Sverige. Vi har också lagt förslag på nya fridlysningsregler, som ska placeras i 8 kap. miljöbalken. Vi inleder här med en kort redogörelse för de delar av internationell rätt och svensk rätt som har direkt betydelse för våra förslag och som vi inte redogjort för innan. I övrigt hänvisas till vad som framgår av tidigare kapitel.

14.2.1 CITES-konventionen

Syftet med CITES-konventionen⁵ är att inga arter från den vilda faunan eller floran blir föremål för en ohållbar exploatering på grund av internationell handel. Handeln ska vara laglig, hållbar och spårbar. Parterna ska inte tillåta handel med exemplar av arter som finns upptagna i någon av bilagorna, såvida det inte sker i enlighet med bestämmelserna i konventionen.⁶

Arter som omfattas av konventionen listas i tre olika bilagor. Bilaga I omfattar de arter som är mest hotade och där handel endast

³ Jordbruksverket (2016) *Förstärkta åtgärder mot artskyddsbrott*, rapport 2016:02 samt Jordbruksverket (2019) *Förslag på åtgärder för ett stärkt arbete mot artskyddsbrott*, rapport 2019:14.

⁴ Se tabell över samtliga förslag i Jordbruksverkets rapporter sist i detta kapitel.

⁵ CITES-konventionen, Konvention för reglering av handel med vissa utrotningshotade vilda djur och växter. Washington den 3 mars 1973. SÖ 1974:41.

⁶ CITES-konventionen, artikel II. 4.

är tillåten under exceptionella omständigheter. Handel är tillåten med arter på bilaga II, men den kontrolleras noga. Arter på bilaga III är listade för att ett land inom konventionen har bitt om hjälp att kontrollera handeln. Information om alla listade CITES-arter finns i webbverktyget Species+, som tillhandahålls av UNEP i samverkan med CITES-sekretariatet.⁷

Åtgärderna som parterna ska vidta ska bland annat innefatta att handel i strid med konventionen straffbeläggs.⁸ CITES-konventionen omfattar den internationella handeln. Det innebär att inhemsk handel faller utanför konventionens tillämpningsområde. Konventionens parter är dock inte förhindrade att införa bestämmelser som reglerar handel inom den inhemska marknaden, vilket EU har gjort.

CITES-konventionen är i dag implementerad inom hela EU, främst genom rådets förordning 338/97⁹, som är den grundläggande CITES-förordningen inom EU. Därtill finns även kommissionens förordning 865/2006¹⁰, kommissionens genomförandeförordning 2019/1587¹¹ om förbud mot införsel till unionen av vissa CITES-arter samt kommissionens genomförandeförordning 792/2012¹² om regler för utformning av tillstånd, intyg och andra dokument. De tre senare regelverken inom EU redovisas inte närmare här. Kommissionen har tagit fram en vägledning för hur regelverket gällande CITES ska tolkas.¹³

⁷ UNEP/CITES, webbplats: <https://speciesplus.net>.

⁸ CITES-konventionen, artikel VIII 1. (a).

⁹ 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.

¹⁰ 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.

¹¹ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/1587 av den 24 september 2019 om förbud mot införsel till unionen av exemplar av vissa arter av vilda djur och växter i enlighet med rådets förordning (EG) nr 338/97 om skyddet av vilda växter genom kontroll av handeln med dem.

¹² Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 792/2012 av den 23 augusti 2012 om regler för utformning av tillstånd, intyg och andra dokument som föreskrivs i rådets förordning (EG) nr 338/97 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem och om ändring av kommissionens förordning (EG) nr 865/2006.

¹³ EU-kommissionen (2020), *Reference Guide A practical tool to support implementation of the Wildlife Trade Regulations of the European Union*.

Sammanfattningsvis handlar det alltså om:

- Rådets CITES-förordning 338/97 (grundregler).
- Kommissionens CITES-förordning 865/2006 (tillämpning av grundregler).
- Kommissionens genomförandeförordning 2019/1587 (förbud mot införsel av vissa arter).

14.2.2 Rådets CITES-förordning 338/97

Rådets CITES-förordning 338/97 reglerar internationell handel kommersiella aktiviteter mellan EU:s medlemsstater samt inom en medlemsstat. Förordningens syfte är att skydda arter av vilda djur och växter och säkerställa deras bevarande genom kontroll av handeln med dem.¹⁴ Förordningen är direkt tillämplig i alla medlemsstaterna och ska inte implementeras utöver vad som anges om implementering i förordningen. Vissa nödvändiga genomförandebestämmelser ska införlivas i den nationella lagstiftningen och kompletteras med nationell lagstiftning om frågor som fortfarande omfattas av varje medlemslands suveränitet, till exempel påföljder. Varje medlemsland i EU har dessutom lagstiftning som avser biologisk mångfald och bevarandet av arter, bestämmelser om djurs och växters hälsa och välfärd, samt tullbestämmelser. Förordningens arter listas på ett liknande sätt som i CITES-konventionen, i bilagor efter graden av skyddsvärde. Rådets CITES-förordning 338/97 har dock en bilaga mer än konventionen.

- I **bilaga A** listas alla de arter som är mycket hotade och som inte alls får förekomma i kommersiell handel,
- I **bilaga B** listas arter som riskerar att bli utrotningshotade om handeln inte är strikt reglerad,
- I **bilaga C** listas arter där ursprungslandet begärt att de ska listas för att göra det möjligt att kontrollera exporten.
- Arter som inte tagits upp i någon av bilagorna A–C, men som importeras till EU i sådan omfattning att övervakning därför anses befogad, återfinns i **bilaga D**.

¹⁴ Rådets CITES-förordning 338/97, artikel 1.

Internationell handel

Bestämmelserna om import och export återfinns i rådets CITES-förordning 338/97 artiklarna 4 respektive 5. Med import avses införsel från ett land utanför unionen, och med export avses utförsel från ett EU-land till ett land utanför unionen. För internationell handel med arter upptagna i bilaga A och B krävs både import- och exporttillstånd.

Förutsättningarna för införsel till gemenskapen av exemplar av arter som upptagits i bilaga A regleras i artikel 4. Bland annat måste nödvändiga kontroller ha genomförts och en administrativ myndighet i medlemsstaten måste ha utfärdat importtillstånd som innan införseln ska visas upp tillsammans med ett exporttillstånd vid det tullkontor vid gränsen där införseln ska göras. Importtillstånd får endast utfärdas om det inte strider mot de restriktioner som fastställts och om ett antal villkor är uppfyllda. Bland annat får införsel till unionen inte försämra artens bevarandestatus eller minska utbredningsområdet för den berörda populationen. Införseln får bara ske för vissa ändamål som inte hotar den berörda artens överlevnad. Sökanden måste kunna förete skriftlig bevisning för att exemplaren har förvärvats i enlighet med lagstiftningen om skyddet av den berörda arten. Myndigheten måste också övertyga sig om att exemplaret inte kommer att användas för huvudsakligen kommersiella ändamål. I bestämmelsen regleras också vad som gäller för införsel till unionen vad gäller arter i bilaga B, bilaga C och bilaga D. För vissa arter på bilaga A och B från vissa ursprungsländer råder dock importförbud. Enligt artikel 4.6. i rådets CITES-förordning 338/97 kan kommissionen fastställa restriktioner för införsel av en viss art från ett eller flera ursprungsländer till EU. De arter eller produkter som omfattas av importförbuden återfinns i bilagan till kommissionens förordning 2019/1587. Nya importförbud ska offentliggöras var tredje månad i Europeiska gemenskapens officiella tidning (EUT).¹⁵ Kommissionen har också antagit förordning 865/2006 om närmare föreskrifter för tillämpningen av rådets CITES-förordning 338/97. Här regleras bland annat detaljerade villkor och kriterier för behandlingen av ansökningar om tillstånd och intyg och för utfärdande, giltighet och användning av sådana handlingar, vad som ska gälla för behandlingen av exemplar av djurarter som är födda och uppvuxna i fångenskap och

¹⁵ Rådets CITES-förordning 338/97, artikel 4.6 d.

för exemplar av växtarter som har förökats artificiellt, så att undantagen som gäller för dessa exemplar tillämpas på ett enhetligt sätt.

För Sveriges del är det Statens jordbruksverk som är den administrativa myndigheten och Naturvårdsverket som är den vetenskapliga myndigheten som anges i CITES-konventionen, i rådets CITES-förordning 338/97 och i kommissionens förordning 865/2006. Havs- och vattenmyndigheten ska som vetenskaplig myndighet bistå Naturvårdsverket i frågor som gäller artskydd i havs- eller vattenmiljön. Om Naturvårdsverket och Naturhistoriska riksmuseet kommer överens om det, får museet biträda verket som vetenskaplig myndighet.¹⁶

Statens jordbruksverk får meddela närmare föreskrifter för verkställigheten av artskyddsförordningen, rådets CITES-förordning 338/97 och kommissionens CITES-förordning 865/2006.¹⁷

Handeln på EU:s inre marknad

Bestämmelserna om den interna handeln återfinns huvudsakligen i rådets CITES-förordning 338/97 artikel 8. Här nämns inte begreppet *handel* utan begreppet *kommersiella aktiviteter* som omfattar

- att köpa,
- att erbjuda sig att köpa,
- att förvärva för kommersiella ändamål,
- att för kommersiella ändamål för allmänheten förevisa,
- att använda i vinstsyfte,
- att försälja,
- att inneha för försäljning,
- att saluföra eller
- att för försäljning transportera.

All handel (används av oss synonymt med kommersiell aktivitet) med arter upptagna i bilaga A är förbjuden.¹⁸ Av artikel 8.3 och 8.4 i rådets CITES-förordning 338/97 följer vissa undantag från handels-

¹⁶ 68 § artskyddsförordningen (2007:845).

¹⁷ 67 § artskyddsförordningen (2007:845).

¹⁸ Rådets CITES-förordning 338/97 artikel 8.1.

förbudet i artikel 8.1. Huvudregeln vid undantag är att ett särskilt intyg utfärdas av den behöriga administrativa myndigheten, ett så kallat *CITES-intyg*. Kommissionen kan också fastställa allmänna undantag från handelsförbudet.¹⁹ I de fall ett allmänt undantag är tillämpligt krävs inte CITES-intyg för att handel med exemplaret ska vara tillåten.²⁰ Undantag från handelsförbudet får endast medges om den sökande på ett tillfredställande sätt har visat för den administrativa myndigheten att förutsättningarna för att bevilja undantag är uppfyllda.²¹ Handelsförbudet gäller också för arter upptagna i bilaga B, om de inte bevisligen har legalt ursprung.²²

CITES-intyg

Ett CITES-intyg är endast giltigt inom EU och kan till exempel utfärdas om arten har importerats i enlighet med rådets CITES-förordning 338/97, eller om djuret eller växten har sitt ursprung i en medlemsstat och tagits ur sin naturliga miljö enligt gällande lagstiftning.²³ Det är även möjligt att beviljas CITES-intyg om exemplaret importerats eller förvärvats innan arten upptagits på bilaga I till CITES-konventionen, respektive bilaga A till rådets CITES-förordning 338/97, och regelverken därmed blev tillämpliga på arten i fråga.²⁴ All sådan information finns tillgänglig i webbverktyg Species+.²⁵

Antikundantaget

I kommissionens CITES-förordning 865/2006, artikel 62, har kommissionen fastställt ett allmänt undantag från kravet på intyg för handel inom EU. Undantaget kallas allmänt för *antikundantaget*, och gäller för exemplar som medlemsstaten i fråga har kunnat försäkra sig om att de bearbetades före den 3 mars 1947. I rådets CITES-förordning 338/97 artikel 2 w definieras *bearbetade exemplar* som exem-

¹⁹ Rådets CITES-förordning 338/97 artikel 8.4.

²⁰ Rådets CITES-förordning 338/97 artikel 8.4 och kommissionens genomförandeförordning (EU) 2017/1915 artikel 62.

²¹ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/1587, artikel 59.

²² Rådets CITES-förordning 338/97, artikel 8.5.

²³ Se kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/1587, bilaga IV samt CITES-förordningen, artikel 8.3 c, g och h.

²⁴ Rådets CITES-förordning 338/97, artikel 8.3 a).

²⁵ UNEP/CITES, webbplats Species+: <https://speciesplus.net/> (2021-04-25).

plar vilkas obearbetade naturliga utseende på ett påtagligt sätt har förändrats för att utgöra smycken, prydnads-, konst- eller nyttoföremål, eller musikinstrument. Sådana exemplar kan emellertid bara anses som bearbetade exemplar om de utan tvekan hör till någon av de nämnda kategorierna och kan användas utan att skulpteras, bearbetas eller förändras ytterligare. Det handlar alltså om ett fyra villkor som ska vara uppfyllda.²⁶

1. Exemplaret har på ett påtagligt sätt förändrats från sitt naturliga utseende,
2. exemplaret ska tillhöra någon av kategorierna smycken, musikinstrument, prydnads-, konst- eller nyttoföremål,
3. exemplaret kan användas utan att skulpteras, bearbetas eller förändras ytterligare, och
4. den administrativa myndigheten har försäkrat sig om att produkten har förvärvats innan den 3 mars 1947 (det vill säga 50 år innan rådets CITES-förordning 338/97 trädde i kraft).

EU-kommissionen har utarbetat riktlinjer²⁷ för hur antikundantaget kan tolkas, särskilt vad avser begreppet *bearbetat exemplar*, dessutom finns en *Reference guide*²⁸ till hela regelverket gällande CITES. Rekviritet *förvärv* avser allt besittningstagande för personligt innehav och omfattar förvärv som skett genom arv, gåva eller genom att ha tagits i besittning efter att djuret har dödats. Det behöver inte vara den nuvarande ägaren av exemplaret som förvärvat exemplaret för minst femtio år sedan.²⁹ Enligt kommissionens riktlinjer får *bearbetade exemplar* i allmänhet inte omarbetas, och måste behålla sitt ursprungliga *bearbetade* skick efter den 3 mars 1947, oberoende av det aktuella materialets ålder. Det är emellertid orealistiskt, påpekar kommissionen, att förvänta sig att föremål överlever flera århundraden i ursprungligt skick, och därför tillåts legitima kommersiella verksamheter för renovering av antikviteter. Renoveringen får inte ändra exemplarets ursprungliga ändamål. Omarbetning av CITES-listat material som görs efter den 3 mars 1947 innebär att föremålet

²⁶ Se till exempel mål C-154/02 *Nilsson*, punkten 29.

²⁷ Kommissionen (2017) *Riktlinjer för bearbetade exemplar enligt EU:s förordningar om handel med vilda djur och växter* (Tillkännagivande 2017/C 154/07).

²⁸ EU-kommissionen (2020) *Reference Guide A practical tool to support implementation of the Wildlife Trade Regulations of the European Union*.

²⁹ Mål C-154/02 *Nilsson*, punkterna 41–44.

inte längre omfattas av undantaget. Kommissionen tar som exempel att exemplar av *Dalbergia nigra* (äkta palisander, riopalisander), såsom golvskivor eller paneler, omarbetas till gitarrkropp för nya gitarrer. Detta skulle inte anses vara renovering. Definitionen utesluter också användning av två skadade föremål för att tillverka ett felfritt föremål. Om exempelvis två skadade teskrin plockas ner i delar och ett nytt teskrin därefter tillverkas av de oskadade delarna, skulle definitionens villkor inte vara uppfyllda.³⁰

Mål C-154/02 rörde bland annat frågan om det krävs en bedömning av myndigheten för att undantaget ska vara tillämpligt. Målet gällde ett åtal rörande att Jan Nilsson, enligt åklagaren, med uppsåt eller av oaktsamhet olovligen hade köpt monterade döda exemplar av två sparvhökar, två lärkfalkar, två blåa kärrhökar, en slaguggla, fyra kattugglor, en duvhök, två tornfalkar, en fjälluggla, en hökuggla, en jorduggla, en tornuggla, en brun kärrhök, fyra ormvråkar, en hornuggla, en trana, en kungsörn och en havsörn, trots att dessa arter upptagits i bilaga A till rådets CITES-förordning 338/97, samt att han med uppsåt eller av oaktsamhet olovligen köpt en monterad brunbjörn trots att denna art upptagits i bilaga A till förordning nr 338/97. Den svenska domstolen som ställde frågorna till EU-domstolen ansåg att det fanns skäl att påstå att de aktuella djuren inte skulle anses vara bearbetade i den mening som avses i förordningen. Den svenska domstolen menade också att det inte var uppenbart huruvida det kan anses utgöra *förvärv* i förordningens mening att få exemplaren i gåva eller arv eller genom att döda ett djur och sedan ta det i besittning. Vidare undrade den svenska domstolen också över huruvida undantagen i artikel 32 i förordning nr 1808/2001 även innefattar den bedömning som enligt artikel 2 w i rådets CITES-förordning nr 338/97 ska göras av den administrativa myndigheten.

EU-domstolen konstaterade först att sådana djur som anges i bilaga A till den nämnda förordningen, men som är uppstoppade, kan kvalificeras som bearbetade exemplar, i den mening som avses i dessa bestämmelser. Därefter konstaterade den att det utgör ett förvärv att få exemplar i gåva eller arv eller genom att döda ett djur och sedan ta det i besittning. Det krävs inte heller att den som förvärvat exemplaren för minst femtio år sedan är den nuvarande innehavaren. När det gäller den sista frågan framhöll EU-domstolen att även om

³⁰ Kommissionen (2017) *Riktlinjer för bearbetade exemplar enligt EU:s förordningar om handel med vilda djur och växter* (Tillkännagivande 2017/C 154/07), avsnitt 4.1–4.3.

CITES-intyg inte är nödvändigt när antikundantaget är tillämpligt så får undantag från handelsförbudet i artikel 8.1 i rådets CITES-förordning 338/97 endast medges när den sökande på ett tillfredställande sätt har visat för den administrativa myndigheten att villkoren är uppfyllda. Domstolen besvarade frågan på så sätt att den administrativa myndigheten ska försäkra sig om att villkoren i rådets CITES-förordning 338/97 artikel 2 w är uppfyllda även i fall CITES-intyg inte är nödvändigt.

Förverkade exemplar och beslag enligt CITES

När ett exemplar har förklarats förverkat, ska det anförtros en behörig myndighet i den medlemsstat som har genomfört förverkandet. Den behöriga myndigheten ska, efter samråd med en vetenskaplig myndighet i samma medlemsstat, placera ut eller överlämna exemplaret under sådana förhållanden som den anser lämpliga och förenliga med syftet för och bestämmelserna i konventionen och denna förordning. När ett levande exemplar har införts till gemenskapen kan den behöriga myndigheten, också efter samråd med vetenskaplig myndighet samt efter samråd med det exporterande landet, återsända exemplaret till detta land på bekostnad av den person som dömts för införseln.³¹

Om ett levande exemplar av en bilaga A-, B- eller C-art anländer till platsen för införsel till gemenskapen och erforderligt gällande tillstånd eller intyg saknas, ska exemplaret tas i beslag. Det får då förklaras förverkat. Om mottagaren inte vill kännas vid exemplaret kan de behöriga myndigheterna i den medlemsstat som är ansvarig för införselplatsen, om det är lämpligt, vägra att ta emot försändelsen och kräva att transportören återsänder exemplaret till avsändningssorten.³²

14.3 Naturvårdsdirektiven och timmerförordningen

Fågeldirektivets och livsmiljödirektivets primära syften är inte att kontrollera handeln med hotade djur och växter, men direktiven innehåller bestämmelser som handlar om handel med djur och växter.

³¹ Rådets CITES-förordning 338/97, artikel 16.

³² *Ibid.*

Enligt fågeldirektivets artikel 6 ska medlemsstaterna bland annat förbjuda försäljning och förvaring för försäljning, samt salubjudande av döda fåglar och av lätt igenkännbara delar eller derivat av sådana fåglar. För de djurarter som omfattas av livsmiljödirektivets bilaga IV a ska medlemsstaterna bland annat förbjuda försäljning och byte av exemplar som insamlats i naturen. För växtarterna i livsmiljödirektivets bilaga IV b kan medlemsstaterna reglera bland annat försäljning och utbudande till försäljning. Naturvårdsdirektiven genomförs också bland annat Bernkonventionen inom EU.

I timmerförordningen³³ finns bestämmelser om handel med olagligt avverkat virke samt produkter av sådant virke inom EU. Timmerförordningen omfattar alla trädarter och således inte enbart särskilt skyddsvärda arter. Förordningen fastställer skyldigheter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på den inre marknaden för första gången, liksom skyldigheterna för handlare.³⁴ Timmerförordningens artikel 3 reglerar status för timmer och trävaror som omfattas av FLEGT³⁵ och CITES³⁶ och artikel 4 reglerar verksamhetsutövarnas skyldigheter.

14.4 Förbud, sanktioner eller straffrättsliga sanktioner

Artikel 16 i rådets CITES-förordning 338/97 anger att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att ålägga sanktioner åtminstone mot ett antal uppräknade överträdelse av bestämmelserna i förordningen. Åtgärderna ska anpassas efter överträdelsens art och svårhetsgrad. Åtgärderna ska även omfatta bestämmelser om beslag, och om det är lämpligt, även bestämmelser om förverkande.³⁷ Åtminstone mot följande överträdelse ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att ålägga sanktioner:

³³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 995/2010 av den 20 oktober 2010 om fastställande av skyldigheter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på marknaden, timmerförordningen.

³⁴ Timmerförordningen, artikel 1.

³⁵ Handlingsplanen för skogslagstiftningens efterlevnad samt förvaltning av och handel med skog: Timmer som används i trävaror som förtecknas i bilagorna II och III till förordning (EG) nr 2173/2005 och som härrör från partnerländer som förtecknas i bilaga I till den förordningen samt är förenliga med den förordningen och dess tillämpningsföreskrifter ska anses vara lagligt avverkat enligt Timmerförordningen.

³⁶ Timmer från arter som förtecknas i bilaga A, B eller C till CITES-förordningen, och som uppfyller kraven i den förordningen och dess tillämpningsföreskrifter, ska anses vara lagligt avverkat enligt Timmerförordningen.

³⁷ Rådets CITES-förordning 338/97, artikel 16.2.

- Införsel till gemenskapen eller export eller reexport från gemenskapen av exemplar utan vederbörligt tillstånd eller intyg, eller med ett tillstånd eller intyg som är felaktigt, förfalskat, ogiltigt eller ändrat utan godkännande från den ansvariga myndigheten.
- Åsidosättande av de villkor som föreskrivs i ett tillstånd eller intyg som utfärdats i enlighet med denna förordning.
- Lämnande av en osann förklaring eller avsiktligt lämnande av en oriktig uppgift för att erhålla ett tillstånd eller ett intyg.
- Användande av ett tillstånd eller intyg som är felaktigt, förfalskat eller ogiltigt, eller som har ändrats utan godkännande, för att erhålla ett inom gemenskapen utfärdat tillstånd eller intyg eller för varje annat officiellt syfte som har samband med denna förordning.
- Underlåtenhet att anmäla import eller avgivande av en osann importanmälan.
- Transport av levande exemplar som inte tillräckligt har förberetts så att riskerna för skador, sjukdom eller grym behandling minimeras.
- Användandet av exemplar av arter som upptagits i bilaga A för andra ändamål än de som anges i det godkännande som lämnades vid utfärdandet av importtillståndet eller senare.
- Handel med artificiellt förökade växter i strid mot de bestämmelser som antagits i enlighet med förordningens artikel 7.1 b.
- Transport av exemplar till eller från gemenskapen och transitering av exemplar via gemenskapen utan vederbörligt tillstånd eller intyg utfärdat i enlighet med bestämmelserna i denna förordning och, vid export eller reexport från ett tredje land som är konventionspart, i enlighet med bestämmelserna i konventionen, eller utan tillfredsställande bevis på att det finns ett sådant tillstånd eller intyg.
- Köp, anbud om köp, förvärv för kommersiella ändamål, användning för kommersiella ändamål, förevisande för allmänheten i kommersiellt syfte, försäljning, innehav för försäljning, saluförande och transport i försäljningssyfte av exemplar i strid med förordningens artikel 8.

- Användandet av ett tillstånd eller intyg för ett annat exemplar än det för vilket det har utfärdats.
- Förfalskning eller ändring av ett tillstånd eller intyg som utfärdats i enlighet med denna förordning.
- Underlåtenhet att informera om avslag på ansökningar om införsel till gemenskapen, export och reexport, i enlighet med förordningens artikel 6.3.

Av rådets CITES-förordning 338/97 följer emellertid ingen skyldighet för medlemsstaterna att införa *straffrättsliga* sanktioner (artikel 16 nämner endast sanktioner). Naturvårdsdirektiven föreskriver endast att medlemsstaterna ska förbjuda en rad handlingar, det nämns inget om sanktioner.

14.4.1 Miljöbrottsdirektivet: Effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder

Straffrättsliga sanktioner ska, enligt miljöbrottsdirektivet³⁸, föreskrivas för vissa gärningar. Medlemsstaterna ska säkerställa att vissa handlingar utgör straffbara gärningar när de är olagliga och begås uppsåtligt eller åtminstone av grov vårdslöshet.³⁹

Olagliga gärningar enligt miljöbrottsdirektivet

I miljöbrottsdirektivet avses med *olagliga handlingar* varje handling som innebär överträdelse bland annat av den EU-lagstiftning som är förtecknad i direktivets bilaga A eller nationell lag eller nationellt myndighetsbeslut som ger verkan åt den gemenskapslagstiftning som omfattas.⁴⁰ I bilaga A listas bland annat fågeldirektivet, livsmiljödirektivet och rådets CITES-förordning 338/97.

³⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/99/EG av den 19 november 2008 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser. Direktivet benämns allmänt som just *miljöbrottsdirektivet* (se till exempel Justitiedepartementet (2007) *Fakta-PM om EU-förslag 2006/07: FPM64: KOM (2007) 51 slutlig*) vilket kan vara vilseledande för tanken eftersom det omfattar så mycket mer än det som i 29 kap. miljöbalken har brottsrubriceringen *miljöbrott*. Eftersom det är en inarbetad benämning på direktivet fortsätter vi ändå använda den.

³⁹ Miljöbrottsdirektivet, artikel 3.

⁴⁰ Miljöbrottsdirektivet, artikel 2 a.

Straffbara gärningar enligt miljöbrottsdirektivet

Det ska säkerställas att det utgör en straffbar gärning:

- Att uppsåtligen eller åtminstone av grov oaktsamhet döda, förstöra, inneha eller samla in exemplar av skyddade vilda djur eller växter. Undantag får göras för fall då handlingen avser en försumbar mängd sådana exemplar *och* har en försumbar inverkan på artens bevarandestatus.
- Att uppsåtligen eller åtminstone av grov oaktsamhet handla med exemplar av skyddade vilda djur eller växter eller delar av sådana eller produkter som framställts av dem. Också här får undantag göras för fall då handlingen avser en försumbar mängd sådana exemplar och har en försumbar inverkan på artens bevarandestatus.⁴¹
- Att uppsåtligen eller åtminstone av grov oaktsamhet, genom någon form av handling orsaka en betydande försämring av en livsmiljö inom ett skyddsområde (det vill säga ett Natura 2000-område).

Brotten ska beläggas med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder.⁴² Miljöbrottsdirektivet hindrar inte medlemsstaterna att vidta strängare åtgärder än vad som föreskrivs, så länge de är förenliga med EU-fördraget.⁴³ Medlemsstaterna ska säkerställa att anstiftan av och medhjälp till uppsåtliga handlingar utgör en straffbar gärning.⁴⁴

Skyddade vilda djur och växter enligt miljöbrottsdirektivet

Med *skyddade vilda djur och växter* menas i miljöbrottsdirektivet de djur och växter som förtecknas i livsmiljödirektivets bilaga IV, fågeldirektivets bilaga I, regelbundet förekommande flyttfåglar som inte anges i fågeldirektivets bilaga I samt de djur och växter som förtecknas i bilagorna A eller B till CITES-förordningen.⁴⁵

⁴¹ Miljöbrottsdirektivet, artikel 3 f och g samt skälen 7, 8 och 9.

⁴² Miljöbrottsdirektivet, artikel 5.

⁴³ Miljöbrottsdirektivet, skälen 12.

⁴⁴ Miljöbrottsdirektivet, artikel 4.

⁴⁵ Miljöbrottsdirektivet, artikel 2 b.

14.5 Konvention, förordning eller direktiv

Enligt FEUF⁴⁶ äger förordningar allmän giltighet och är till alla delar bindande och direkt tillämpliga i varje medlemsstat.⁴⁷ Ett medlemsland behöver därmed inte, och *får inte heller* (såvida det inte är särskilt stadgat i förordningen), transformera eller inkorporera en förordning i nationell rätt. Trots detta är det nödvändigt att införliva och implementera vissa genomförandebestämmelser i nationell lagstiftning. Av rådets CITES-förordning 338/97 framgår det emellertid uttryckligen att bestämmelserna *inte* påverkar medlemsstaternas möjligheter att vidta eller upprätthålla strängare åtgärder i enlighet med fördraget, särskilt gäller det beträffande innehav av exemplar av de arter som omfattas av förordningen.⁴⁸

Här skiljer sig alltså förordningar och direktiv. Enligt fördraget⁴⁹ ska ett direktiv genomföras i nationell lagstiftning. Ett direktiv ska genomföras på ett sätt som är rättsligt bindande (och som inte kan ifrågasättas som sådant) och som är så specifikt, precist och tydligt som är nödvändigt för att uppfylla kraven på rättssäkerhet.⁵⁰ Form och tillvägagångssätt för genomförandet är upp till nationella myndigheter så länge det resultat som klart och tydligt formulerats i direktiven uppnås.⁵¹ Medlemsstaterna har dock en förpliktelse att välja de former och tillvägagångssätt som är bäst lämpade för att säkerställa direktivens ändamålsenliga verkan.⁵² Nationell lagstiftning behöver också kompletteras med straffrättsliga bestämmelser eftersom sådana ligger under medlemsstaternas kompetens. I vilka fall förbud eller sanktioner som medlemsstaterna ska föreskriva behöver vara straffrättsliga framgår av miljöbrottsdirektivet.⁵³

Sammantaget betyder detta att det är viktigt att noga överväga om vi genom våra förslag genomför något som redan är reglerat genom förordningen, och i så fall om förslagen är ett föreskrivet genomförande av förordningen, om de går längre på ett godtagbart sätt, eller om de ligger helt utanför vad som regleras av förordningen, eller om

⁴⁶ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, FEUF.

⁴⁷ FEUF, artikel 288.

⁴⁸ Rådets CITES-förordning 338/97, skälen (3) samt artikel 11.

⁴⁹ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, FEUF.

⁵⁰ Se t.ex. C-6/04, *kommissionen mot Förenade kungariket Storbritannien*, punkten 27.

⁵¹ FEUF artikel 288 (3), se också Mål C-494/01 *kommissionen mot Irland*.

⁵² Mål C-48/75 *Royer*, punkterna 73 och 75.

⁵³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/99/EG av den 19 november 2008 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser, artikel 3.

förslagen handlar om att genomföra ett direktiv, och i så fall om de gör detta på ett godtagbart sätt.

14.6 Nationella regler

14.6.1 Regleringen i 29 kap. miljöbalken

I 29 kap. 2 b § miljöbalken regleras artskyddsbrott. Vad som utgör artskyddsbrott beskrivs i bestämmelsens fem punkter. Reglerna är utformade som blankettstraffbud. Vid sidan av artskyddsförordningens bestämmelser tillämpas även bestämmelser i jaktlagstiftningen och lagstiftning till skydd för fiske och vattenbruk med mera. Grovt jaktbrott och grovt artskyddsbrott har samma straffskala. Enligt 29 kap. 11 § miljöbalken gäller lagen (2000:1225) om smuggling (smugglingslagen) före 29 kap. 2 b § på så sätt att först om ansvar inte kan dömas ut enligt smugglingslagen döms till ansvar enligt 29 kap. Det kan här noteras att för straffbarhet enligt smugglingslagen krävs i fall av oaktamhet att oaktamheten är grov. Bestämmelserna i 29 kap. 2 b § är subsidiära i förhållande till miljöbrott enligt 1 §.

Punkterna 1 och 2

De två första punkterna gäller fridlysningsbestämmelserna i artskyddsförordningen. För artskyddsbrott döms den som dödar, skadar, fångar eller stör djur, tar bort eller skadar ägg, rom eller bo, skadar eller förstör djurs fortplantningsområde eller viloplats i strid med en föreskrift om förbud som regeringen har meddelat med stöd av 8 kap. 1 § eller som tar bort, skadar eller tar frö eller annan del av en växt i strid med en föreskrift om förbud som regeringen har meddelat med stöd av 8 kap. 2 §. Det handlar i praktiken om förbuden i 4–9 §§ artskyddsförordningen, med undantag för vad som har tillåtits enligt 10–15 §§ i samma förordning.

Punkten 3

Den tredje punkten gäller situationen att någon sätter ut ett djur eller en växt i naturmiljön i strid med bestämmelse som har meddelats med stöd av 8 kap. 4 § första stycket 1 och andra stycket miljö-

balken. Bestämmelsen ska ses mot bakgrund av förordningen om invasiva arter⁵⁴ som trädde i kraft den 1 januari 2015. Förordningen innehåller bestämmelser för att förebygga, minimera och mildra invasiva främmande arters negativa effekter på biologisk mångfald inom EU. Förordningens tillämpningsområde framgår av artikel 2 och kortfattat kan sägas att förordningen *inte* är tillämplig på arter som ändrar sitt naturliga utbredningsområde utan mänsklig aktivitet, till följd av förändrade ekologiska villkor och klimatförändring.

Förordningen är heller inte tillämplig på invasiva främmande arter som omfattas av andra EU-lagstiftningars tillämpningsområde. Detta för att förordningen inte ska överlappa andra lagstiftningar. Det finns flera EU-lagstiftningar som bidrar respektive syftar till att skydda unionen mot invasiva främmande arter, bland annat över 40 rättsakter med bestämmelser om djursjukdomar. Förordningen är därför inte tillämplig på patogener som orsakar djursjukdomar. Av samma skäl undantas genetiskt modifierade organismer från förordningens tillämpningsområde liksom vissa skadegörare och arter som används inom vattenbruk samt mikroorganismer som tillverkas eller importeras för att användas i växtskyddsmedel som redan är godkända eller som håller på att bedömas enligt förordning (EG) nr 1107/2009. Inte heller omfattas mikroorganismer som tillverkas eller importeras för att användas i biocidprodukter som redan är godkända eller som håller på att bedömas enligt förordning (EU) nr 528/2012.⁵⁵

Förordningen om invasiva arter ställer krav på att medlemsstaterna ska fastställa bestämmelser om vilka sanktioner som ska tillämpas vid överträdelser av förordningen. Därutöver ska medlemsstaterna vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att bestämmelserna tillämpas. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. De får bland annat innefatta böter, beslagtagande av invasiva främmande arter av unionsbetydelse och omedelbart tillfälligt upphävande eller återkallande av ett tillstånd som utfärdats i enlighet med artikel 8.⁵⁶

I 8 kap. miljöbalken bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om förbud mot eller särskilda villkor för att sätta ut exemplar av djur- eller växtarter i naturmiljön för att skydda vilt levande djur- eller växtarter eller

⁵⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014 av den 22 oktober 2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva arter (IAS-förordningen).

⁵⁵ Prop. 2017/18:211. *Invasiva främmande arter*, s. 14.

⁵⁶ Prop. 2017/18:21. *Invasiva främmande arter*, s. 19.

naturmiljön. Med detta avses även utplantering. I vissa andra författningar, bland annat inom fiske- och jaktlagstiftningen, finns också bestämmelser om utsättning. Miljöbalkens bestämmelse om utsättning ska då inte tillämpas.⁵⁷ Enligt propositionen om invasiva arter tycks bemyndigandet aldrig ha använts. I vart fall är inga gällande författningar meddelade med stöd av bemyndigandet.⁵⁸ Inte heller vi har kunnat finna några sådana.

Punkterna 4 och 5

Genom punkten 4 kriminaliseras att vidta en rad handlingar, till exempel att transportera eller på annat sätt förflytta, importera eller exportera eller förvara djur, växt, ägg, rom, frö eller bo, eller del eller produkt därav, eller annan vara, i strid med artikel 8.1, 8.5 eller 9.1 i rådets CITES-förordning 338/97 eller med en föreskrift om förbud eller tillstånd som regeringen har meddelat med stöd av 8 kap. 4 § första stycket 2 och andra stycket, eller bryta mot ett villkor eller en bestämmelse som i det enskilda fallet har beslutats med stöd av artikel 8.3 eller 9.2 jämförd med artikel 11.3 i rådets CITES-förordning 338/97, eller en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 8 kap. 4 § första stycket 2 och andra stycket. Det är endast regeringens föreskrifter som är straffsanktionerade. När det gäller föreskrifter meddelade med stöd av 8 kap. 4 § är det endast sådana som avser förbud och tillstånd som omfattas av straffbestämmelsen.⁵⁹

Straffbestämmelserna i 29 kap. 2 b § är subsidiära i förhållande till bestämmelserna om miljöbrott i 29 kap. 1 §. Det betyder att man i första hand ska pröva om ansvar ska dömas ut för miljöbrott. Först om det är inte är möjligt, ska gärningen prövas enligt bestämmelserna om artskyddsbrott.

Bestämmelserna behandlas i allmänmotiveringens avsnitt 7.3. Nedan går vi igenom vad som härigenom kriminaliseras.

⁵⁷ Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 2 s. 105.

⁵⁸ Prop. 2017/18:211. *Invasiva främmande arter*, s. 31.

⁵⁹ Prop. 2005/06:182. *Miljöbalkens sanktionssystem*, s. 144.

*Uppräknade handlingar i strid med artikel 8.1, 8.5 eller 9.1
i rådets CITES-förordning 338/97*

De handlingar som räknas upp i punkten 4, att transportera eller på annat sätt förflytta, importera eller exportera, förvara, förevisa, preparera, använda i vinstsyfte, förvärva, sälja, hyra ut, byta eller byta ut, erbjuda sig att köpa, saluföra eller inneha för försäljning är straffbelagda såvitt avser djur, växt, rom, ägg, frö eller bo eller del eller produkt därav eller annan vara om handlingarna som räknas upp är i strid med artikel 8.1, 8.5 eller 9.1 i rådets CITES-förordning 338/97.

De uppräknade artiklarna förbjuder följande handlingar beträffande exemplar av arter som upptagits i rådets CITES-förordning 338/97 bilaga A som innehåller de allra mest hotade arterna och för vilka all internationell handel är förbjuden⁶⁰:

- att köpa,
- att erbjuda sig att köpa,
- att förvärva för kommersiella ändamål,
- att för kommersiella ändamål för allmänheten förevisa,
- att använda i vinstsyfte och att försälja,
- att inneha för försäljning,
- att saluföra, eller
- att för försäljning transportera.

I sammanhanget ska det noteras att begreppet exemplar är omfattande. Enligt rådets CITES-förordning 338/97 artikel 2 t avses med exemplar:

Varje levande eller dött djur eller levande eller död växt av de arter som upptagits i bilagorna A–D, eller varje del eller derivat därav, som ingår i andra varor eller inte, och varje annan vara beträffande vilken det av medföljande dokument, förpackningen, märkningen eller etiketten eller av någon annan omständighet framstår som att det är fråga om delar eller derivat av djur eller växter av dessa arter, utom om dessa delar eller produkter särskilt har undantagits från tillämpningen av bestämmelserna i denna förordning eller bestämmelserna i den bilaga där den berörda arten har upptagits genom en hänvisning till detta i de berörda bilagorna.

⁶⁰ Rådets CITES-förordning 338/97, artikel 8.1.

Samma förbud ska tillämpas på exemplar av de arter som upptagits i bilaga B, utom då den behöriga myndigheten i den berörda medlemsstaten har övertygats om att exemplaren har förvärvats i enlighet med gällande lagstiftning för bevarande av vilda djur och växter. Om de har sitt ursprung utanför gemenskapen ska den behöriga myndigheten, för undantag, har övertygats om att de har införts i enlighet med gällande lagstiftning för bevarande av vilda djur och växter.⁶¹ Bilaga B innehåller en förteckning över arter som är starkt hotade på europeisk nivå. Förteckningen tar även upp arter som inte bör föras in i unionen som levande exemplar med risk för att hamna i den naturliga miljön, eftersom de innebär ett hot mot inhemska djur och växter.

Uttrycket *annan vara* i punkten 4 avser att täcka förfaranden som innebär att varan framstår som om den utgör en del eller produkt av en skyddad art.

När det gäller bilaga A-arter ska varje förflyttning inom gemenskapen av ett levande exemplar från den plats som anges på importtillståndet, eller i något intyg som utfärdats i enlighet med denna förordning, föregås av ett godkännande från en administrativ myndighet i den medlemsstat där exemplaret befinner sig. I andra fall av förflyttning ska den person som ansvarar för förflyttningen vid behov kunna förete bevis på exemplarets lagliga ursprung.⁶² Punkten 4 kriminaliserar förflyttning eller transport etc. som sker utan sådana intyg eller bevis.

Uppräknade handlingar i strid med föreskrift om förbud eller tillstånd som regeringen har meddelat med stöd av 8 kap. 4 § första stycket 2 och andra stycket miljöbalken

Artskyddsförordningen omfattar ett stort antal bestämmelser som är antagna med stöd av dessa bestämmelser. I 8 kap. 4 § första stycket finns tre punkter för vilka bemyndigandet gäller och det är här andra punkten som är relevant, nämligen införsel, utförsel, transport, förvaring, preparering och förevisning av eller handel med djur, växter eller ägg, rom, bon eller andra produkter som har utvunnits av djur eller växter. Djur och växter som omfattas av fågeldirektivet, livs-

⁶¹ Rådets CITES-förordning 338/97, artikel 8.5.

⁶² Rådets CITES-förordning 338/97, artikel 9.1.

miljödirektivets bilaga IV eller har betecknats med n i artskyddsförordningens bilaga 1.

Utöver vad som gäller enligt rådets CITES-förordning 338/97 är följande förbudet beträffande fåglar som omfattas av fågeldirektivet och arter som finns i livmiljödirektivets bilaga IV eller arter som markerats med n i artskyddsförordningens bilaga 1.

- Att importera, exportera eller reexportera levande djur eller ägg med embryo eller levande växter (16 §). Statens jordbruksverk får meddela föreskrifter om undantag eller i det enskilda fallet besluta om dispens från förbudet (32 §). Djur som åtkommit i enlighet med en bestämmelse i jaktlagen (1987:259) omfattas inte av förbudet (16 § andra stycket).
- Att förvara eller transportera levande fåglar och fågelägg med embryo, levande djur och växter (23 §). Statens jordbruksverk får meddela föreskrifter om undantag eller i det enskilda fallet besluta om dispens från förbudet (32 §).
- Att förvara för försäljning eller bjuda ut till försäljning, sälja, köpa eller byta levande eller döda fåglar, djur, växter, ägg, fröer, sporer och delar av djur och växter. Detsamma gäller varor som härrör från sådana djur och växter eller andra varor där det i åtföljande dokument, på förpackning eller i märkning anges att varan utgör del av eller härrör från sådana djur eller växter eller där det finns någon annan omständighet som är ägnad att ge intrycket att varan utgör del av eller härrör från sådana djur eller växter. Förbudet gäller alla levnadsstadier hos djuren och alla stadier i växternas biologiska cykel (25 §). Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om undantag eller i det enskilda fallet besluta om dispens från förbudet. Innan Naturvårdsverket gör det i fråga om fåglar i fågeldirektivets bilaga 3 del 2, ska verket samråda med Europeiska kommissionen.⁶³ Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om undantag eller i det enskilda fallet besluta om dispens från förbudet om det gäller sådana djur, växter, ägg, fröer, sporer och delar av djur eller växter som lever i eller härrör från hav eller vatten.⁶⁴

För dessa arter krävs tillstånd för att yrkesmässigt eller annars i förvärvssyfte bedriva handel med levande djur eller växter eller ägg med

⁶³ 32 § andra stycket artskyddsförordningen (2007:845).

⁶⁴ 32 § tredje stycket artskyddsförordningen (2007:845).

embryo, även om handeln avser något som är undantaget från förbudet.⁶⁵

Det finns en rad undantag. Förbudet att förvara eller transportera gäller inte:⁶⁶

- djur och fågelägg, om det visas att exemplaret har tagits från naturen i enlighet med bestämmelser i jaktlagen (1987:259),
- växter och djur utom fåglar, om det visas att varken växten eller djuret eller dess föräldrageneration har levt vilt,
- växter och djur, om det visas att exemplaret har tagits från naturen på ett lagligt sätt före den 1 januari 1999,
- vid transitering i enlighet med rådets CITES-förordning 338/97,
- tillfällig förvaring i samband med omhändertagande för vård och behandling på grund av sjukdom eller skada, eller
- fasan, raphöna och gräsand.

Förbudet att förvara för försäljning eller bjuda ut till försäljning, sälja, köpa eller byta levande eller döda djur, växter, ägg, fröer, sporer och delar av djur och växter, varor eller där man på grund av förpackningen e. dyl. får intryck att varan härrör från sådant djur gäller inte:

- handel med djur och ägg, om det visas att djuret har fångats, dödats eller, i fråga om ägg, har samlats in, i enlighet med jaktlagen (1987:259), om inte annat följer av 33 § jaktförordningen (1987:905),
- döda djur och ägg samt del eller vara av djur eller levande eller döda växter, om det visas att exemplaret har tagits från naturen på ett lagligt sätt före den 1 januari 1999,
- levande växter och djur utom fåglar, om det visas att varken växten eller djuret eller dess föräldrageneration har levt vilt,
- handel med döda djur som utgör ett naturligt led i en prepareringsverksamhet som bedrivs av den som har tillstånd för preparering,
- djur och växter av arter som omfattas av förbud mot kommersiella aktiviteter i rådets CITES-förordning 338/97,

⁶⁵ 26 § artskyddsförordningen (2007:845).

⁶⁶ 28 § artskyddsförordningen (2007:845).

- förvar av och handel med fasan, raphöna och gräsand,
- döda exemplar av dalripa, rödhöna, klipphöna, ringduva, bläsgås, grågås, bläsand, kricka, stjärtand, skedand, brunand, vigg, bergand, ejder, sjöorre, fjällripa, tjäder, orre, sothöna, enkelbeckasin och mor-kulla, eller
- försäljning m.m. av döda djur och växter och delar därav som be-drivs inbördes mellan sådana museer och andra institutioner som har undantagits från kraven på tillstånd för viss prepareringsverk-samhet.

*Levande djur eller växter eller ägg med embryo i rådets
CITES-förordning 338/97 bilaga A eller B*

Tillstånd att yrkesmässigt eller annars i förvärvssyfte bedriva handel med levande djur eller växter eller ägg med embryo krävs också när det gäller levande djur och växter av arter som anges i bilaga A eller B till rådets CITES-förordning 338/97. Också här gäller kravet på tillstånd även om handeln avser något som är undantaget från förbudet.⁶⁷ Kravet på tillstånd gäller inte handel med odlade växter, fasan, raphöna och gräsand.⁶⁸ Frågor om tillstånd prövas av länsstyrelsen efter ansökan. Tillståndet ska vara personligt och får endast ges till den som är lämplig att bedriva verksamheten. Vid tillstånds-prövningen ska särskilt beaktas om den sökande dömts för brott mot någon författning av vikt för art- eller djurskyddet, och om den sökande innehar en lämplig lokal för verksamheten.⁶⁹

Pälsskinn och pälsskinsprodukter av sälungar

Det är förbjudet att yrkesmässigt eller annars i förvärvssyfte importera oberedda eller beredda pälsskinn och pälsskinsprodukter av ungar av grönländssäl (*Pagophilus groenlandicus*) eller klappmyts (*Cystophora cristata*).⁷⁰ Statens jordbruksverk får i det enskilda fallet ge dispens från förbudet, om den som ansöker om dispens kan visa

⁶⁷ 26 § artskyddsförordningen (2007:845).

⁶⁸ 31 § artskyddsförordningen (2007:845).

⁶⁹ 46 § artskyddsförordningen (2007:845).

⁷⁰ 17 § artskyddsförordningen (2007:845).

att skinnet kommer från sälar som fångats eller dödats av inuiter vid traditionell säljakt.⁷¹

Regler om handel med sälprodukter finns även i den svenska lagen och förordningen om handel med sälprodukter.⁷²

Levande eller okokta sötvattenskräftor

Det är förbjudet att till Sverige föra in levande eller okokta sötvattenskräftor av arter inom familjerna *Astacidae*, *Cambaridae* och *Parastacidae*; dessa arter av sötvattenskräfta är det också förbjudet att förvara eller att transportera levande eller okokta.⁷³ Förbudet att förvara eller transportera gäller inte flodkräftor (*Astacus astacus*) som fångats eller odlats i Sverige, eller signalkräftor (*Pacifastacus leniusculus*) som i samband med fiske och efterföljande transport till kokningsanläggning eller för destruktion hålls i sluten förvaring, och inom ett hanteringsområde för signalkräfta enligt förordningen (2018:1939) om invasiva främmande arter eller i enlighet med vad Havs- och vattenmyndigheten föreskrivit.⁷⁴ Statens jordbruksverk får meddela föreskrifter om undantag eller i det enskilda fallet besluta om dispens från förbudet att föra in levande och okokta sötvattenskräftor. När det gäller förbudet att förvara eller transportera levande eller okokta kräftor får Havs- och vattenmyndigheten meddela föreskrifter om undantag eller i det enskilda fallet besluta om dispens.⁷⁵

Beteckningen varghybrid

När en hund bjuds ut till försäljning eller annan överlåtelse är det förbjudet att använda beteckningen varghybrid eller på annat sätt ange att hunden har särskilt nära släktskap med en varg eller har rovdjursliknande beteende eller utseende.⁷⁶ Naturvårdsverket får med-

⁷¹ 34 § artskyddsförordningen (2007:845).

⁷² Lag (2011:1070) om handel med sälprodukter samt förordning (2010:1491) om handel med sälprodukter.

⁷³ 18 och 24 §§ artskyddsförordningen.

⁷⁴ 29 § artskyddsförordningen (2007:845).

⁷⁵ 32 och 33 §§ artskyddsförordningen (2007:845).

⁷⁶ 27 § artskyddsförordningen (2007:845).

delat föreskrifter om undantag eller i det enskilda fallet besluta om dispens från förbudet.⁷⁷

Förbud mot preparering

Det är förbjudet att utan tillstånd yrkesmässigt eller annars i förvärvssyfte preparera hela eller delar av fåglar, vilda däggdjur, djur eller växter på livsmiljödirektivets bilaga IV, arter markerade med n i artskyddsförordningens bilaga 1 samt djur och växter som anges i bilaga A eller B till rådets CITES-förordning 338/97.⁷⁸ Förbudet gäller inte preparering av enstaka fjädrar, enstaka skelettdelar, horn eller odlade växter. Tillståndskravet gäller inte verksamhet som bedrivs vid statliga museer och statliga forskningsinstitutioner. Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om undantag från tillståndskravet för verksamhet som bedrivs vid andra institutioner.⁷⁹ Frågor om tillstånd prövas av länsstyrelsen efter ansökan. Tillståndet ska vara personligt och får endast ges till den som är lämplig att bedriva verksamheten.⁸⁰

Anläggningar för hållande av djur för pälsproduktion

En anläggning för djur som hålls i fångenskap för pälsproduktion ska vara inhägnad med stängsel och i övrigt vara utformad och hållas i sådant skick att djur som hålls inom anläggningen inte kan rymma.⁸¹ Ett stängsel ska vara utfört och utformat på visst sätt, liksom dess grindar och portar.⁸² I anläggningen ska det finnas en viss mängd fällor för fångst av djur som kommit lösa i hägnet. Fällorna ska hållas gillrade och i ett sådant skick och under sådan tillsyn att fångst kan ske kontinuerligt.⁸³

⁷⁷ 32 § andra stycket artskyddsförordningen (2007:845).

⁷⁸ 35 § artskyddsförordningen (2007:845).

⁷⁹ 36 § artskyddsförordningen (2007:845).

⁸⁰ 46 § artskyddsförordningen (2007:845).

⁸¹ 37 § artskyddsförordningen (2007:845).

⁸² 38 § artskyddsförordningen (2007:845).

⁸³ 39 § artskyddsförordningen (2007:845).

Djurparker och annan förevisning av djur

Det är förbjudet att utan tillstånd förevisa djur av vilda arter i en djurpark.⁸⁴ Frågor om tillstånd prövas av länsstyrelsen efter ansökan. Tillståndet ska avse en viss fysisk eller juridisk person. Vid tillståndsprövningen ska särskilt beaktas om den sökande dömts för brott mot någon författning av vikt för art- eller djurskyddet, och om den sökande innehar en lämplig lokal för verksamheten. Om den sökande är en juridisk person gäller detta den juridiska personens styrelseledamöter och verkställande direktör.⁸⁵

Bestämmelser om förbud mot att flytta runt och i samband med det förevisa djur finns i djurskyddsförordningen. När en djurpark stängs helt eller delvis ska de berörda djuren behandlas eller avlägsnas på ett sätt som är förenligt med bevarandet av den biologiska mångfalden.⁸⁶ En tillståndspliktig djurpark som bedrivs utan tillstånd ska stängas för allmänheten.⁸⁷ Om förevisningen omfattar högst sju arter i ett för varje art lämpligt antal exemplar och förevisningen sker i en verksamhet vars huvudsakliga syfte är annat än förevisning av djur och förevisningen inte omfattar däggdjur behövs det inte något tillstånd. Tillstånd behövs inte heller om förevisningen avser akvarier med en volym som är mindre än 1 000 liter per akvarium och som omfattar högst tre akvarier med fiskar och blötdjur eller någon av dessa djurgrupper.⁸⁸ Vidare är det förbjudet att utan anmälan till länsstyrelsen, för allmänheten, mot betalning, förevisa fåglar och ägg med embryo, levande däggdjur av arter som lever vilt i Sverige, levande djur som finns på livsmiljödirektivets bilaga IV eller har betecknats med n i artskyddsförordningens bilaga 1 samt levande djur av arter som anges i bilaga A eller B till rådets CITES-förordning 338/97. En anmälan ska göras senast fyra veckor innan förevisningen påbörjas.⁸⁹ Naturvårdsverket får i det enskilda fallet ge dispens från kravet på tillstånd om dispensen inte motverkar skyddet av vilda djurarter och bevarandet av den biologiska mångfalden. En dispens får endast avse anläggningar där det inte förevisas ett betydande antal djur eller arter. Gäller det djur som lever i hav eller vatten

⁸⁴ 40 § artskyddsförordningen (2007:845).

⁸⁵ 47 § artskyddsförordningen (2007:845).

⁸⁶ 41 § artskyddsförordningen (2007:845).

⁸⁷ 42 § artskyddsförordningen (2007:845).

⁸⁸ 43 § artskyddsförordningen (2007:845).

⁸⁹ 44 § artskyddsförordningen (2007:845).

ska Naturvårdsverket samråda med Havs- och vattenmyndigheten innan den beslutar om dispens.⁹⁰

Beslag och förverkande

Om det behövs av artskydds- eller djurskyddsskäl får Statens jordbruksverk meddela föreskrifter om förvaring och skötsel av levande djur och växter som har beslagttagits vid misstanke om brott enligt 29 kap. miljöbalken eller som med tillämpning av denna förordning eller rådets CITES-förordning 338/97 beslagttagits enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Innan Jordbruksverket meddelar sådana föreskrifter ska verket höra Naturvårdsverket, Tullverket, Polismyndigheten och, om föreskriften gäller djur eller växter som lever i hav eller vatten, Havs- och vattenmyndigheten.⁹¹

Den som tar ett djur eller en växt i beslag enligt miljöbalken eller smugglingslagen ska underrätta Statens jordbruksverk och Naturvårdsverket om detta. Havs- och vattenmyndigheten ska också underrättas, om beslaget gäller ett djur eller en växt som lever i hav eller vatten. Om beslaget gäller levande djur eller växter ska underrättelsen ske utan dröjsmål.⁹² Naturvårdsverket får i det enskilda fallet besluta att levande exemplar av djur eller växter som har förverkats får placeras hos den som har tillstånd eller på någon annan lämplig anläggning för naturvårds-, forsknings- eller utbildningsändamål. I samband med beslut om placering ska verket efter samråd med Naturhistoriska riksmuseet bestämma hur exemplaret ska hanteras sedan det dött.⁹³ Ett dött djur, en död växt eller en del av ett dött djur eller död växt som har förverkats får efter beslut av Naturvårdsverket överlämnas till Naturhistoriska riksmuseet eller någon annan institution för forskning eller utbildning. Det förverkade får även överlämnas till eller placeras hos någon annan för att användas i sådan verksamhet som bedöms vara till fördel för artskyddet. Innan Naturvårdsverket beslutar om placering eller överlämnande ska verket samråda med Naturhistoriska riksmuseet, om det inte är uppenbart att det förverkade inte är av intresse för forskning eller utbildning, och

⁹⁰ 45 § artskyddsförordningen (2007:845).

⁹¹ 60 § artskyddsförordningen (2007:845).

⁹² 61 § artskyddsförordningen (2007:845).

⁹³ 62 § artskyddsförordningen (2007:845).

Havs- och vattenmyndigheten, om beslutet gäller ett djur eller en växt som lever i hav eller vatten.⁹⁴

Artbestämning

Statens jordbruksverk ska, i den omfattning det behövs, utse artbestämmare för att biträda vid tillämpning av gällande artskyddslagstiftning. En artbestämmare ska ha mycket goda artkunskaper och får inte ha sådana ekonomiska intressen i handel med, eller förevisning eller preparering av djur eller växter, att artbestämmarens objektivitet kan ifrågasättas. Innan Jordbruksverket utser en artbestämmare ska verket samråda med Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Naturhistoriska riksmuseet.⁹⁵ Om artbestämmare utses efter en ansökan, ska Statens jordbruksverk besluta i ärendet inom tre månader efter det att en fullständig ansökan kom in till verket. Om det är nödvändigt på grund av utredningen i ärendet, får tiden förlängas. En sådan förlängning får inte göras mer än en gång i ärendet. Förlängningen får inte avse mer än en månad utöver de ursprungliga tre månaderna. Sökanden ska informeras om förlängningen och skälen för den innan den ursprungliga tidsfristen har gått ut. Bestämmelser om att ett mottagningsbevis ska skickas till sökanden när en fullständig ansökan har kommit in och om innehållet i ett sådant bevis finns i 8 § lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden.⁹⁶ Statens jordbruksverk ska efter samråd med Tullverket meddela närmare föreskrifter för artbestämningen i samband med import och export.⁹⁷

Bryta mot villkor eller bestämmelse som i det enskilda fallet har beslutats med stöd av artikel 8.3 eller 9.2 jämförd med artikel 11.3 i rådets CITES-förordning 338/97

Av CITES-konventionens artikel 11.3. följer att varje tillstånd eller intyg som utfärdas av en myndighet i enlighet med rådets CITES-förordning 338/97 kan innehålla villkor och krav som myndigheten föreskriver för att garantera efterlevnaden av förordningens bestäm-

⁹⁴ 62 § artskyddsförordningen (2007:845).

⁹⁵ 63 § artskyddsförordningen (2007:845).

⁹⁶ 63 a § artskyddsförordningen (2007:845).

⁹⁷ 64 § artskyddsförordningen (2007:845).

melser. Av artikel 8.3 följer att undantag från förbuden i enskilda fall kan medges under förutsättning att ett intyg om detta utfärdas av den administrativa myndigheten i den medlemsstat där exemplaren finns om vissa förutsättningar är uppfyllda. 29 kap. 2 b § första stycket 5 a miljöbalken gäller alltså sådana villkor eller krav som har föreskrivits i ett sådant intyg. Av artikel 9.2 följer under vilka förutsättningar ett sådant godkännande kan ges, som måste föregå varje förflyttning inom gemenskapen av ett levande exemplar av en art som upptagits i bilaga A, från den plats som anges på importtillståndet eller i något intyg som utfärdats i enlighet med denna förordning. Bestämmelsen avser även sådant godkännande och de villkor eller bestämmelser som meddelats i ett sådant.

Bryta mot ett villkor eller en bestämmelse som i det enskilda fallet har beslutats med stöd av 8 kap. 4 § första stycket 2 och andra stycket

Som redogjorts för ovan finns det ett antal situationer där myndigheter får besluta i det enskilda fallet. Det kan handla om olika undantag, dispenser eller tillstånd. 29 kap. 2 b § första stycket 5 b miljöbalken kriminaliserar att bryta mot villkor eller bestämmelser som har beslutats i sådana fall.

14.6.2 Grovt brott

Brott som bedöms som grovt rubriceras grovt artskyddsbrott. Uppräkningen av omständigheter som kan göra brottet grovt är en exemplifiering och är inte avsedd att vara uttömmande. När det handlar om särskilt hotade arter, till exempel sådana som är upptagna på A-listan till rådets CITES-förordning 338/97, kan det räcka med förlust av ett enda djur- eller växtexemplar för att skadan ska vara mycket stor. En skyddsvärd art kan vara sådan som tidigare varit hotad eller sällsynt eller en art som minskat i antal och vars långsiktiga överlevnad därför riskeras. Att brottsligheten har karaktären av yrkesmässighet talar för att den bör anses som grov.⁹⁸

⁹⁸ Prop. 2005/06:182. *Miljöbalkens sanktionssystem*, s. 144.

14.6.3 Försök och förberedelse till grovt artskyddsbrott

För försök och förberedelse till grovt artskyddsbrott döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken. Straffbeläggningen ingår som en del i genomförandet av rådets rambeslut (2008/841/RIF) om kampen mot organiserad brottslighet. Eftersom bland annat grovt miljöbrott, grovt artskyddsbrott och de grova fallen av jaktbrott och jakthäleri inte sällan begås inom ramen för, eller i vart fall inte är främmande för, en kriminell organisation, i den mening detta begrepp har enligt rambeslutet, ansågs det finnas anledning att kriminalisera dessa brott redan på förberedelsestadiet.⁹⁹

14.6.4 Smugglingslagen

Smugglingslagen¹⁰⁰ innehåller bestämmelser om ansvar m.m. för gärningar som rör införsel till eller utförsel från landet av varor.¹⁰¹ Vad införsel och utförsel innebär regleras i 2 § första stycket där det anges att en vara ska anses ha förts in till eller ut från landet när den har förts över gränsen för svenskt territorium. Viktigt att notera är att Tullverket endast har begränsade befogenheter mot länder inom EU vilka framgår av lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen.

För straffansvar enligt smugglingslagen krävs åtminstone grov oaktsamhet.¹⁰² Enligt 29 kap. 2 b § miljöbalken räcker oaktsamhet. Enligt 1 § smugglingslagen ska, om det i lag eller annan författning föreskrivits straff för den som bryter mot ett förbud mot eller villkor för att föra in eller ut en vara, i stället bestämmelserna i den författningen gälla om inget annat är föreskrivet.

Enligt 29 kap. 11 § andra stycket miljöbalken ska det inte dömas till ansvar enligt balken om det kan dömas till ansvar för gärningen enligt smugglingslagen. Bestämmelserna om förhållandet mellan smugglingslagen och miljöbalken innebär således att ansvar *i första hand* ska dömas ut enligt smugglingslagen. I de situationer där det inte går att döma till ansvar enligt smugglingslagen och rekvisiten i miljöbalken är uppfyllda kan straff dömas ut enligt bestämmelserna i miljöbalken. Det

⁹⁹ Ds 2010:25. *Genomförande av rådets rambeslut om kampen mot organiserad brottslighet*, s. 43 f.

¹⁰⁰ Lag (2000:1225) om straff för smuggling.

¹⁰¹ 1 § smugglingslagen.

¹⁰² 3 och 7 § smugglingslagen.

kan därför aldrig bli fråga om straff enligt både miljöbalken och smugglingslagen.¹⁰³

Behovet av att kunna döma enligt båda lagstiftningarna finns eftersom det finns delar i smugglingslagen som saknas i miljöbalken. Som exempel kan nämnas att grova fall av vissa gärningar inte alltid har en särskild brottsrubricering med en egen straffskala i miljöbalken, straffskalorna skiljer sig i vissa fall åt, försöksbrott är kriminaliserat i smugglingslagen. Miljöbalken och smugglingslagen kompletterar varandra.¹⁰⁴

Kopplingen mellan miljöbalken och smugglingslagen påverkar också möjligheterna att ta föremål i beslag. Beslag i samband med brott enligt miljöbalken görs med stöd av bestämmelserna i rättegångsbalken. Enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken kan föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott tas i beslag. Enligt 27 kap. 4 § rättegångsbalken görs sådana beslag av polis eller åklagare. Om olagligt exemplar påträffas kan beslag således göras med stöd av dessa bestämmelser. I dessa fall ska även 27 kap. 10 § rättegångsbalken tillämpas. Det innebär att ett beslagttaget föremål ska tas i förvar av den som verkställt beslaget, det vill säga polisen eller åklagaren. Enligt 22 § smugglingslagen har Tullverket och Kustbevakningen samma möjlighet som en polis att ta föremål i beslag i fråga om brott enligt smugglingslagen. Beslagttagen egendom ska som huvudregel förvaras av Tullverket. Det är således avgörande för Tullverkets och Kustbevakningens möjlighet att ta föremål i beslag att det finns misstanke om brott enligt smugglingslagen och inte enbart enligt miljöbalken.¹⁰⁵

14.6.5 Oförtullade levande djur och växter

Enligt 19 § artskyddsförordningen ska oförtullade levande djur som omhändertagits, därför att de omfattas av importförbud (och omfattas av fågeldirektivet, livsmiljödirektivets artikel IV eller är markerade med n i artskyddsförordningens bilaga 1) förvaras i en anläggning som är godtagbar från djurskyddssynpunkt och som är utformad och hålls i sådant skick att djuret inte kan rymma. Oförtullade växter som omhändertagits av samma skäl ska förvaras på en plats som är lämplig för växten och som är inrättad så att frö eller sporer inte kan

¹⁰³ Prop. 2018/19:79. *Ändamålsenliga sanktioner mot otillåtna avfallstransporter*, s. 28.

¹⁰⁴ *Ibid.*, s. 28.

¹⁰⁵ *Ibid.*, s. 29.

spridas. Det viktiga här är alltså att förhindra spridning. När sådana oförtullade levande djur och växter har omhändertagits, ska Tullverket utan dröjsmål underrätta Statens jordbruksverk, Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten.¹⁰⁶ I artskyddsförordningen finns också bestämmelser om vid vilka tullkontor som import, export och reexport får ske samt om till vilket land som återutförsel får ske.¹⁰⁷

14.6.6 Lag om handel med timmer och trävaror

I lag (2014:1009) om handel med timmer och trävaror finns bestämmelser som kompletterar timmerförordningen och de EU-förordningar som antagits med stöd av den. Av lagen följer bland annat vilken kontroll som ska utövas av den behöriga myndigheten och vilken rätt denna myndighet har i utövandet av sin kontroll. Utöver vad som följer av timmerförordningen får den behöriga myndigheten meddela de förelägganden och förbud som behövs för att följa bland annat relevanta EU-förordningar. Polismyndigheten ska på begäran av den behöriga myndigheten lämna den hjälp som behövs för att utöva kontrollen eller verkställa ett beslut, om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att polisens särskilda befogenheter behöver användas, eller det annars finns synnerliga skäl.

Av förordning (2014:1010) om handel med timmer och trävaror följer att Skogsstyrelsen ska utföra de uppgifter som en behörig myndighet har enligt relevanta EU-förordningar och enligt lagen om handel med timmer och trävaror. Skogsstyrelsen får också meddela verkställighetsföreskrifter till EU-förordningarna och till lagen om handel med timmer och trävaror.

I lagen om handel med timmer och trävaror finns även ett straffstadgande som innebär att till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot förbudet att släppa ut timmer från olaglig avverkning eller trävaror som härrör från sådant timmer på marknaden, om avverkningen skett i strid med bestämmelser i avverkningslandet i fråga om tillstånd eller godkännande, anmälan eller underrättelse till en myndighet eller föreskriven tidsfrist efter sådan anmälan eller underrättelse, villkor i ett

¹⁰⁶ 20 § artskyddsförordningen (2007:845).

¹⁰⁷ 21 och 22 §§ artskyddsförordningen (2007:845).

tillstånd eller i ett beslut om godkännande, områdesskydd till skydd för särskilda miljöer eller arter, eller tillstånd eller förbud när det gäller export. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Bestämmelsen är subsidiär till brottsbalken och miljöbalken på så sätt att om gärningen är belagd med samma eller strängare straff enligt brottsbalken eller enligt 29 kap. 2 b § miljöbalken, får inte dömas till ansvar enligt bestämmelsen. Timmer och trävaror som varit föremål för brott eller värdet därav samt utbyte av ett sådant brott ska förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt.

14.6.7 Föreskrifter meddelade av myndigheter

För tydlighets skull redogörs för de föreskrifter som meddelats av myndigheter beträffande handel. Det bör observeras att kriminaliseringen genom blankettstraffbudet i 8 kap. 2 b § endast omfattar föreskrifter meddelade av regeringen, således inte nedanstående.

Jordbruksverkets föreskrifter om handel och andra åtgärder med exemplar av vilt levande djur- och växtarter som behöver skydd

Med stöd av bland annat 5, 12, 29, 33 och 37 §§ artskyddsförordningen (1998:179) har Jordbruksverket meddelat SJVFS 1999:89 Statens jordbruksverks föreskrifter om handel och andra åtgärder med exemplar av vilt levande djur- och växtarter som behöver skydd; beslutade den 25 augusti 1999. Föreskrifterna har ändrats genom SJVFS 2009:71. I föreskrifterna regleras vad som avses med import och export och vid vilka tullkontor som import, export och reexport får ske vid. De reglerar vidare när artbestämning av vilda arter av djur och växter som omfattas av artskyddsförordningen och rådets CITES-förordning 338/97, samt delar och produkter av dessa, ska ske, samt var och av vem det ska utföras och vad den ska omfatta, dels vid import, dels vid export och reexport. I bestämmelserna finns också reglerat om vad som ska gälla om beslag för levande djur och växter som beslagtogs vid misstanke om brott mot 29 kap. miljöbalken eller som vid tillämpning av artskyddsförordningen (2007:845) eller rådets CITES-förordning 338/97 beslagtogs enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling, och som inte återutförs, vart dessa ska föras och vilka krav (inklusive krav på skötsel och hållande) som ska ställas på

dessa räddningsinstitut (*rescue center*) eller förvaringsplatser. Vidare regleras avgifter för ansökan om import-, export- och reexporttillstånd (liksom avgift för ansökan om undantag från bestämmelserna) samt att varje ansökan endast får avse en sändning och omfatta högst sju arter. Timtaxa, tillägg för obekväm arbetstid och restidsavgift för artbestämning vid import, export och reexport debiteras enligt Statens jordbruksverks beslut om avgifter för gränskontroll som meddelats med stöd av Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2007:65) om avgifter vid veterinärt arbete som innebär myndighetsutövning inom Jordbruksverkets ansvarsområde. Om en särskild utredning eller inspektion, förutom artbestämning, behöver göras för att en ansökan ska kunna prövas, ska sökanden betala avgift för utredningen eller inspektionen.

Naturvårdsverkets föreskrifter om artskydd

Med stöd av bland annat 36 och 54 §§ artskyddsförordningen (2007:845) har Naturvårdsverket meddelat föreskrifter om artskydd NFS 2009:10 som anger vilka uppgifter om arter av vilda djur och växter som verksamhetsutövare för handel, preparering och förevisning årligen ska redovisa till länsstyrelsen. Föreskrifterna anger också vilka institutioner som är undantagna från kravet på verksamhetstillstånd samt vilka avgifter som ska tas ut för prövning och tillsyn.

Den som har tillstånd enligt 46 eller 47 §§ artskyddsförordningen ska årligen sända en kopia till länsstyrelsen av den förteckning som under föregående kalenderår förts i enlighet med verksamhetstillståndet och redovisa bland annat art (svenskt och vetenskapligt namn), ursprung (infångad i naturen eller uppfödd i fångenskap), datum när exemplaret inkom till respektive lämnades ut från verksamheten, namn, adress och telefonnummer avseende leverantör/ säljare/inlämnare och köpare/mottagare enligt villkor i tillståndet, eventuell märkning om arten finns uppräknad i 33 § första stycket jaktförordningen (1987:905), rådets CITES-förordning 338/97 eller bilaga 1 till artskyddsförordningen (2007:845). Vissa institutioner är undantagna från kravet på tillstånd för preparering i 35 § artskyddsförordningen och dessa förtecknas i föreskrifternas bilaga. Institutioner med undantag ska föra en förteckning över de djur, växter och delar av djur eller växter som prepareras och omfattas av tillståndskravet i 35 § artskyddsförord-

ningen (2007:845). Institutioner med undantag enligt 5 § artskyddsförordningen ska årligen redovisa de åtgärder som omfattas av förbudet i 25 § artskyddsförordningen (2007:845), men som är undantagna från förbudet enligt 30 § 5 punkten samma förordning, det vill säga handel som ett naturligt led i prepareringsverksamhet, till länsstyrelsen.

Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter

Av Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön följer av 1 kap. 8 § att fisk av viss art som fångas under tid när förbud mot fiske efter arten råder, fångas med redskap eller metod som inte är tillåten för arten, eller inte håller för arten föreskrivet minimimått eller maximimått, genast ska släppas ut i vattnet, vare sig den är levande eller död. Det följer också att sådan fisk inte heller får föras in i landet, landas eller saluhållas här. Det sagda gäller dock inte vid fångster av arter som omfattas av landnings- skyldigheten enligt EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Motsvarande föreskrifter (FIFS 2004:37) gäller för fiske i sötvattensområden, med krav på återutsättning av fisk som fångas när förbud mot fiske efter arten råder (4 §) samt angivande av vilka arter som det är förbjudet att fiska (8 §).

Havs- och vattenmyndigheten har också föreskrifter om hantering av signalkräfta (HVMFS 2019:21).

14.7 Förslag: Inför förbud mot handel, transport etc. för nationellt fridlysta djurarter

Utredningens förslag: Det ska vara förbjudet att utan tillstånd importera, exportera, sälja, köpa, byta, saluföra, transportera, skicka eller förvara exemplar av levande eller döda djur av nationellt fridlysta arter.

Förbudet ska gälla djurens alla levnadsstadier, inklusive ägg eller rom, samt döda exemplar, vilket innefattar monterade och skinnlagda djur samt varje igenkännlig del¹⁰⁸ eller produkt av dem.

Döda exemplar som lagligen har insamlats innan arten blev fridlyst i Sverige ska vara undantagna förbudet mot förvaring.

¹⁰⁸ Artikel 6 e, Bernkonventionen (SÖ 1983:30).

Utredningen föreslår att det ska vara förbjudet att utan tillstånd importera, exportera, sälja, köpa, byta, saluföra, transportera, skicka eller förvara levande eller döda exemplar av nationellt fridlysta djurarter som är fridlysta enligt 6 § artskyddsförordningen, och som framgår av förordningens bilaga 2. Förbudet ska omfatta arternas alla levnadsstadier, inklusive ägg och rom, samt döda exemplar, vilket innefattar monterade och skinnlagda djur samt varje med lätthet igenkännlig del eller produkt av dem.

Vi konstaterar att det i nuläget redan är förbjudet att samla in dessa arter i naturen, men om arterna blivit illegalt insamlade finns det inga förbud mot fortsatt hantering som exempelvis handel, byte, transport eller förvaring. Vi bedömer att detta är en brist i regelverket som bör åtgärdas, så att all hantering av arterna ska vara förbjuden, förutom inom ramen för de generella undantag som framgår av artskyddsförordningen samt i de fall länsstyrelsen har medgett dispens.

Utredningen är införstådd med att samma arter kan förekomma i andra EU-länder, där de eventuellt är lagliga att insamla. Eftersom det är svårt att skilja exemplar med olika ursprung från varandra, kan kommersiell efterfrågan på exemplar, svenska eller från andra länder, ändå totalt sett medverka till en negativ påverkan på de nationella populationerna. En huvudprincip inom EU är att om en vara är lagligen satt på marknaden inom ett medlemsland så ska den vara fritt rörlig.

Av de totalt 19 arter som är fridlysta enligt 6 § artskyddsförordningen omfattas 11 även av Bernkonventionen, som Sverige blev part till 1983. Väddnätfjäril finns upptagen i konventionens bilaga 2, och därmed ska arten omfattas av särskilt skydd enligt artikel 6. Skyddet ska bland annat omfatta innehav samt inrikes handel med exemplar i levande eller dött tillstånd, vilket innefattar monterade och skinnlagda djur samt varje med lätthet igenkännlig del eller produkt av dem (artikel 6 e).

Samtliga reptiler och groddjur som är fridlysta enligt 6 § artskyddsförordningen omfattas av Bernkonventionens bilaga III och varje part ska därmed vidta lämpliga och nödvändiga lagstiftande och administrativa åtgärder för att säkerställa skydd av arterna (artikel 7, punkten 3). Åtgärderna ska omfatta reglering, om så är lämpligt, av försäljning, saluhållande, transport för försäljning eller utbudande för försäljning av levande eller döda djur.

Vi föreslår i förslag 12.14 att en översyn ska göras av vilka arter som ska vara nationellt fridlysta. Översynen påverkar det aktuella förslaget om förbud mot handel, med mera, så till vida att omfattningen av de fridlysta arterna kan komma att ändras så att fridlysningen kan komma att omfatta andra arter än de nuvarande.

Fridlysningen enligt 6 § artskyddsförordningen omfattar i nuläget 19 arter: de fem reptiler och fyra arter av groddjur som inte omfattas av EU:s livsmiljödirektiv, en spindelart samt nio arter av insekter:

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

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

Det är känt hos tillsynsmyndigheterna att levande reptiler som är fridlysta förekommer i handeln, både nationellt och internationellt. Handel förekommer också med döda exemplar av insekter. Om ett djur som är fridlyst enligt bilaga 2 till artskyddsförordningen har samlats in illegalt och avlägsnats från sin naturliga miljö är det mycket svårt för tillsynsmyndigheten att bevisa att exemplaret är olovligt åtkommet från naturen. Det finns i dag ingen kartläggning av vilka fridlysta arter som förekommer i andra EU-länder eller om det är tillåtet att handla med arterna i dessa länder. I vissa EU-länder är det dock tillåtet att hålla djur av vilda arter för sällskap och hobby, under förutsättning att djuren är fångenskapsuppfödda. Ett belysande exempel kan vara att en huggorm som fötts i fångenskap i ett annat EU-land inte är olaglig att förvara i Sverige, eftersom det bara är insamlingen inom landets gränser som är förbjuden.

Den tillsyn som bedrivs gällande handel, transport och förvaring av nationellt fridlysta arter bedöms främst vara avgränsad till sökning efter annonser på internet. I samband med kontroller enligt trafikregler, djurskyddsregler med mera kan det också vara möjligt att upptäcka olovliga exemplar av fridlysta arter. Länsstyrelsernas naturbevakare bedriver tillsyn ute i naturen i skyddade områden. Viss bevakning av fridlysta arter sker också med hjälp av ideella krafter som exempelvis bevakar känsliga fågelbon under häckningstid eller kontrollerar kända växtplatser, så kallat floraväkteri.

Ett exempel på liknande förbud som utredningen föreslår är 45 § i Finlands naturvårdslag (undantaget i den finska 44 § avser CITES-listade arter, som omfattas av andra regler med motsvarande innebörd)¹⁰⁹:

45 § Handel med fridlysta arter

Det är förbjudet att utan tillstånd av närings-, trafik- och miljöcentralen importera, exportera, sälja, byta, saluföra eller byteshandla med individer eller delar eller avledning av fridlysta växt- eller djurarter som inte hör till dem som avses i 44 §.

Sammantaget bedömer utredningen att det inte är tillräckligt med ett förbud mot att samla in exemplar i naturen för att skydda arternas existens. Det måste också finnas regler som förbjuder hantering av exemplar efter att de har avlägsnats från sin naturliga miljö. För att ett förbud enligt utredningens förslag ska få full effekt anser utredningen att det ska omfatta alla levnadsstadier hos djuren, inklusive ägg och rom, samt även döda exemplar och delar av exemplar. Det senare är inte minst viktigt, eftersom vissa fridlysta insekter kan vara attraktiva handelsobjekt i dött skick, exempelvis fjärilar eller skalbaggar. Delar av djur, exempelvis fjärilsvingar, kan förekomma som handelsvara, varför förbudet även bör omfatta delar.

Förslaget innebär att regler införs som ger ett utökat skydd för fridlysta djurarter i naturen och ett stöd för tillsyn. Eftersom det redan finns förbud mot insamling av arterna i naturen bedöms konsekvenserna för allmänheten, företag och andra aktörer vara försumbara. Döda exemplar som har insamlats lagligt ska generellt vara undantagna förbudet mot förvaring, och när det gäller statliga museer, universitet och högskolor ska de även vara undantagna förbudet mot transport, men övriga förbud ska gälla.

Utredningen konstaterar att det är mer komplext att reglera handel med de växter som är fridlysta enligt 8 och 9 §§ artskyddsförordningen, eftersom ett antal av dessa arter odlas och är vanligt förekommande inom trädgårdshandeln. Som exempel kan nämnas gullviva, blåsippa, liljekonvalj och flera arter av orkidéer som förekommer vilt i naturen. På grund av svårigheten i att reda ut hur ett förbud kan utformas, och med hänvisning till den översyn som utredningen föreslår ska göras av de nationellt fridlysta arterna, avstår utredningen från att lägga något förslag om förbud gällande handel med nationellt fridlysta växter. Utredningen föreslår dock att frågan utreds närmare (se

¹⁰⁹ Finland, naturvårdslag 20.12.1996/1096: www.finlex.fi.

förslag 14.12), och anser att målet med en sådan utredning ska vara att förbjuda motsvarande åtgärder för nationellt fridlysta växter som här föreslås för djur.

EU-rättsliga överväganden i anledning av förslaget behandlas i konsekvensbeskrivningen, avsnitt 16.4.5.

14.7.1 Förslag: Undantag från förbud mot förvaring, transport etc. av vissa nationellt fridlysta djurarter

Utredningens förslag: Vårt föreslagna förbud mot förvaring av nationellt fridlysta djurarter ska inte omfatta döda exemplar som har insamlats lagligt före den 1 januari 1999 eller som har insamlats enligt beslut om dispens.

Vårt föreslagna förbud mot förvaring av nordlig blomböck och nyckelpigespindel ska inte omfatta döda exemplar som har insamlats lagligt före den 1 januari 2008 eller som har insamlats enligt beslut om dispens.

Vårt föreslagna förbud mot att skicka, förvara eller, transportera djurarter fridlysta enligt 6 § artskyddsförordningen ska inte omfatta döda exemplar som har insamlats lagligt och ingår i dokumenterade samlingar hos statliga museer, universitet och högskolor.

Utredningen konstaterar att det i samlingar kan finnas döda exemplar av djur som är lagligt insamlade i Sverige innan arterna blev fridlysta. Det kan också förekomma döda exemplar som har insamlats lagligt enligt beslut om dispens från fridlysningsreglerna. Det är därmed lämpligt att införa undantag för förvaring av sådana exemplar, eftersom dessa samlingar inte bedöms utgöra något hot mot arternas nuvarande populationer i naturen.

Av de sammanlagt nitton djurarter som i nuläget är fridlysta enligt 6 § artskyddsförordningen har sjutton varit fridlysta i hela landet åtminstone sedan 1999 (däribland eksavknäppare, som kan förbises eftersom den har olika namn i olika regelverk¹¹⁰). Arterna nordlig blomböck och nyckelpigespindel fridlystes först när artskyddsförordningen reviderades 2007. Ett generellt undantag bör därmed gälla

¹¹⁰ Arten namnges olika 1999 respektive 2007: I Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 1999:12) om ändring i föreskrifter (NFS 1999:7) anges arten som *Reitterlater dubius* (knäppare), medan den i bilaga 2 till artskyddsförordningen (2007:845) namnges som eksavknäppare (*Brachygonus dubius*).

för döda exemplar av arter fridlysta enligt 6 § artskyddsförordningen som är lagligt insamlade före den 1 januari 1999, medan tidsgränsen för undantag gällande arterna nordlig blomböck och nyckelpigespindel ska vara den 1 januari 2008. Ett generellt undantag ska även införas för döda exemplar som har insamlats enligt beslut om dispens från fridlysningsreglerna.

Statliga museer samt universitet och högskolor ska vara undantagna även förbudet mot transporter av döda exemplar som är lagligt insamlade, antingen före den tidpunkt då arten fridlystes eller enligt beslut om dispens. I de fall det finns skäl att transportera exemplar från andra samlingar får dessa förflyttningar hanteras via ett dispensförfarande.

14.8 Bedömning: Undantag från förbud mot förvaring för försäljning av vissa fåglar

Utredningens bedömning: Ingen ändring i sak.

Av 30 § 8 p. artskyddsförordningen framgår att förbudet i 25 § inte gäller döda exemplar av dalripa, rödhöna, klipphöna, ringduva, blås-gås, grågås, blåsand, kricka, stjärtand, skedand, brunand, vigg, berg-and, ejder, sjöorre, fjällripa, tjäder, orre, sothöna, enkelbeckasin och morkulla. Fasan, gräsand och raphhöna är såväl levande som döda undantagna från förbudet enligt 30 § 7 p. artskyddsförordningen.

Det är generellt förbjudet i Sverige att förvara eller transportera levande exemplar av fåglar av alla arter som förekommer vilt inom EU, inklusive dalripa, rödhöna, klipphöna och ringduva. Förvaring eller transport av levande exemplar kräver dispens enligt 32 § artskyddsförordningen. Undantag gäller enligt 28 § artskyddsförordningen för fasan, raphhöna och gräsand, samt för övriga vilda arter som har tagits lagligt från naturen enligt jaktreglerna, och för exemplar där individerna har tagits lagligt från naturen före 1 januari 1999.

I den svenska språkversionen av artikel 6 punkt 2 i fågeldirektivet framgår att verksamheterna försäljning, transport för försäljning, förvaring för försäljning och salubjudande av levande eller döda fåglar och av lätt igenkännbara delar eller derivat av sådana fåglar inte får förbjudas med avseende på dalripa (nominatras), fasan, gräsand, klipphöna, raphhöna, ringduva och rödhöna, under förutsättning att fåg-

larna på ett lagligt sätt har dödats eller fångats eller på annat lagligt sätt förvärvats. I åtminstone de franska, tyska och danska språkversionerna anges att aktiviteterna inte är förbjudna, förutsatt att fåglarna på ett lagligt sätt har dödats eller fångats eller på annat lagligt sätt förvärvats.

Utredningens tolkning av de två första styckena i artikel 6 är att medan artikel 6.1 innebär en skyldighet att förbjuda vissa aktiviteter avseende vissa arter, så inskränker artikel 6.2 den skyldigheten. Artikel 6.2 innebär därmed inte en skyldighet att tillåta vissa verksamheter.

Utredningen erfar att det finns flera skäl att låta bestämmelsen vara oförändrad och att det därmed även fortsättningsvis ska vara förbjudet att transportera för försäljning, förvara för försäljning eller bjuda ut levande exemplar av klipphöna, dalripa, ringduva och rödhöna för försäljning i Sverige. Klipphöna och rödhöna är arter som inte finns i Sverige utan endast i södra Europa. Vid varje hantering av levande fåglar finns en risk att de kommer ut i naturen där de kan orsaka skador eller tränga ut arter som finns naturligt i landet. Vad gäller dalripa och ringduva är det arter som förekommer naturligt i Sverige. Tillförsel av uppfödda exemplar kan medföra att främmande gener etableras samt öka risken att vilda populationer utsätts för ökat tryck av insamlande och fångst. Det är mycket resurskrävande och inte alltid möjligt för en tillsynsmyndighet att avgöra om ett exemplar är viltfångat eller uppfött, vilket gör det svårt att bedöma om exemplaret har laglig bakgrund.

Eftersom fågeldirektivet är ett minimidirektiv har Sverige rätt att gå längre än vad direktiven kräver, så länge det inte medför hinder mot andra delar av EU:s regelverk. Utredningen föreslår därmed att bestämmelsens innehåll inte ska ändras, den ska dock i överensstämmelse med utredningens övriga förslag flyttas till 8 kap. miljöbalken.

14.9 Förslag: Krav att ägg ska innehålla embryo tas bort

Utredningens förslag: Ta bort krav på att ägg ska innehålla embryo.

I 16, 23, 26 och 44 §§ artskyddsförordningen anges i respektive uppräknade paragrafer att bestämmelsen gäller levande fåglar och ägg (fågelägg) med embryo av arter som lever vilt inom Europeiska unionens europeiska

territorium. Skrivningen om ”ägg med embryo” är otydlig och kan bli föremål för diskussioner i domstolarna. Den återspeglar inte fullt ut det som är avsikten att lagstiftningen ska reglera, både enligt Bernkonventionen och fågeldirektivet, nämligen att lagstiftningen ska gälla även urblåsta ägg, det vill säga äggskal.

Av artikel 6 punkten d i Bernkonventionen följer att avsiktlig förstörelse eller insamling av ägg i naturen eller förvaring av dessa ägg, även i de fall då de är utblåsta, ska vara förbjudet. På liknande sätt följer av artikel 5 punkt c i fågeldirektivet att det ska vara förbjudet att samla in fågelägg i naturen och behålla dessa, även om de är tomma.

Utredningen har inte funnit några bärande skäl till att bestämmelserna utformats med krav på att ägg ska innehålla embryo. Utredningen föreslår därför att kravet tas bort i de bestämmelser som utredningen föreslår i 8 kap. miljöbalken. Förslaget väntas inte medföra andra konsekvenser än att bestämmelsen blir lättare att tolka.

14.10 Förslag: Undantag för preparering av horn begränsas till arter som lever vilt i Sverige

Utredningens förslag: Ett förtydligande införs angående vilka arters horn som omfattas.

I 35 § 2 st artskyddsförordningen anges att förbudet mot preparering som finns i första stycket inte gäller preparering av enstaka fjädrar, enstaka skelettdelar, horn eller odlade växter.

Naturvårdsverket har uttryckt önskemål om att de djur med horn som lever vilt i Sverige och som omfattas av jaktbestämmelserna ska vara de som omfattas av undantaget. Preparering av andra horn ska inte omfattas av undantaget från förbudet att utan tillstånd yrkesmässigt eller annars i förvärvssyfte utföra preparering av vissa djur eller delar av djur. Arterna som ska omfattas av undantaget är dovhjort, kronhjort, rådjur, älg och mufflonfår.

14.11 Bedömning: Bestämmelsen om varghybrider lämnas oförändrad

I 27 § artskyddsförordningen anges att när en hund bjuds ut till försäljning eller annan överlåtelse är det förbjudet att använda beteckningen varghybrid eller på annat sätt ange att hunden har särskilt nära släktskap med en varg eller har rovdjursliknande beteende eller utseende.

Utredningen har övervägt om liknande regler bör gälla för katt-djur. Utredningen bedömer att hybrider mellan vilda kattdjur och tamkatter inte medför samma problematik som varghybrider. Utredningen ser inte att beteckningen *vildkatt hybrid* skulle riskera att öka intresset för handel, eftersom en vildkatt oftast är svårhanterlig som sällskapsdjur. Utredningen konstaterar att det sannolikt inte finns risk för spridning av gener från exotiska vilda kattdjur till vilda lodjur i Sverige. Utredningen föreslår därför ingen ändring i paragrafen.

I 5 § Jordbruksverkets föreskrift L80 anges att det inte är tillåtet att hålla, förmedla eller sälja apor, rovdjur, rovfåglar, hybrider mellan tamhund och vilda hunddjur eller hybrider mellan tamkatt och vilda kattdjur för sällskap och hobby. Detsamma gäller för korsningar mellan sådana hybrider och vild art. Tam-iller och grävling får dock hållas, förmedlas eller säljas för sällskap och hobby.¹¹¹

I 3 § Jordbruksverkets föreskrift L80 anges att med hybrid menas en avkomma i första t.o.m. fjärde generationen efter korsning mellan vild art och tamhund eller tamkatt. Utredningen noterar att reglerna gällande hybrider mellan tamhund och vilda hunddjur och hybrider mellan tamkatt och vilda kattdjur inte skiljer sig åt i föreskriften. Vad gäller katter finns det flera kattraser där tidiga generationer utgör hybrider med vilda kattdjur, bland andra bengal och savannah. År 2019 togs ett exemplar av det afrikanska kattdjuret serval i beslag i Sverige.¹¹² Avkomman från en korsning mellan en serval och en tamkatt blir ursprunget till så kallade savannahkatter.

¹¹¹ Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om villkor för hållande, uppfödning och försäljning m.m. av djur avsedda för sällskap och hobby (SJVFS 2019:15), saknr L80.

¹¹² Polismyndigheten, ärendenr. 5000-K1140166-19.

14.12 Förslag: Utred förbud mot handel, transport etc. för nationellt fridlysta växter

Utredningens förslag: En utredning ska göras av hur ett förbud kan utformas mot att sälja, köpa, byta, saluföra, transportera, skicka eller förvara samt importera och exportera växtarter som omfattas av nuvarande 8 och 9 §§ artskyddsförordningen.

Utredningen ska även omfatta de andra fridlysta växtarter som kan komma att bli aktuella för ett sådant förbud, i samband med att en översyn görs av bilaga 2 till artskyddsförordningen.

Utredningen har föreslagit att det ska vara förbjudet att sälja, köpa, byta, saluföra, transportera, skicka eller förvara samt importera och exportera djurarter som är fridlysta enligt 6 § artskyddsförordningen (bilaga 2). Förbudet ska omfatta alla djurens levnadsstadier, inklusive ägg och rom, samt även döda exemplar.

Utredningen bedömer att det är en brist i regelverket att det inte är förbjudet att sälja, köpa, byta, saluföra, transportera, skicka eller förvara samt importera och exportera nationellt fridlysta växter. Vi konstaterar att ett motsvarande förbud som för nationellt fridlysta djurarter skulle behöva införas även för de växter som är fridlysta enligt nationella regler i nuvarande 8 och 9 §§ artskyddsförordningen. Eftersom ett antal av de aktuella växterna är allmänt förekommande i kommersiell odling, och lätt tillgängliga i handeln, måste dock ett eventuellt förbud utformas med hänsyn till detta, samt anpassas till den översyn som utredningen föreslår ska göras av bilaga 2 till artskyddsförordningen.

I nuläget är ett begränsat antal växter fridlysta enligt 9 § artskyddsförordningen i hela eller delar av landet.

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

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.

De växter som omfattas av 9 § är blåsippa, gullviva, gulsippa, liljekonvalj, smörboll, storrams, tibast samt alla arter lummerväxter. Flerparten av dessa är dessutom fridlysta enligt 8 § i hela eller delar av landet,

vilket innebär att fridlysningsbestämmelserna i vissa fall är överlappande. Som exempel kan nämnas att blåsippa är fridlyst enligt 8 § artskyddsförordningen i Hallands, Skåne, Stockholms och Västerbottens län, dessutom i ett antal kommuner samt på vissa enskilda fastigheter. Därutöver är blåsippa fridlyst enligt 9 § i hela landet och har alltså ett dubblerat skydd i de län, kommuner och fastigheter som omfattas av artens fridlysning enligt 8 §.

För de arter som enbart är fridlysta enligt 9 § gäller alltså att det är tillåtet att plocka exemplar för husbehov, men inte för försäljning. Tillsynsmyndigheter har dock konstaterat att det är mycket svårt att bevisa exemplarens ursprung när en art bjuds ut till försäljning. Förbudet i 9 § gäller *plockning eller insamling* till försäljning, inte själva försäljningen. Om en växt som är fridlyst enligt bilaga 2 till artskyddsförordningen har samlats in illegalt och avlägsnats från sin naturliga miljö är det i stort sett omöjligt för tillsynsmyndigheten att bevisa att exemplaret är olovligt åtkommet från naturen.

I dagsläget konstaterar utredningen att en enkel sökning på internet visar att flertalet arter som är fridlysta enligt 9 § artskyddsförordningen finns att köpa inom Sverige, både som plantor och som fröer. Lummerväxter verkar dock vara svåra att odla, och utredningen har inte sett att dessa förekommer som plant- eller annat förökningsmaterial i handeln i Sverige. Även vissa växter som är fridlysta enligt 8 § artskyddsförordningen förekommer i kommersiell handel, exempelvis olika arter av svenska orkidéer. Införda plantor eller frön från utländskt plant- och frömaterial kan komma att påverka fridlysta arters populationer i naturen, genom att exemplar med annan genetisk bakgrund kan korsas med naturligt växande exemplar. Som alltid vid internationella transporter finns också risk för att skadeorganismer förs in tillsammans med plantmaterial.

Utredningen föreslår sammantaget att ett förbud mot att sälja, köpa, byta, saluföra, transportera, skicka eller förvara samt importera och exportera nationellt fridlysta växter ska utredas i samband med att en översyn görs av arter som är nationellt fridlysta enligt 6, 8 och 9 §§ artskyddsförordningen.

14.13 Förslag till förslag till förändringar i 29 kap. miljöbalken

Utredningens förslag: 29 kap. 2 b § miljöbalken ska ersättas och delas upp. Nya rubriceringar ska införas så att det i möjligaste mån framgår vilka gärningar som är kriminaliserade och för vad man döms.

14.13.1 Förbudet, olagligt eller kriminellt

Det finns inledningsvis anledning att närmare se till de begrepp som används. Fågeldirektivet och livsmiljödirektivet använder begreppen *förbjuda*. Det är ett antal gärningar som ska förbjudas. Miljöbrottsdirektivet förpliktigar medlemsstaterna att säkerställa att vissa handlingar utgör *straffbara gärningar* när de är *olagliga*. Olaglig definieras som varje handling som innebär överträdelse av ett antal uppräknade direktiv samt de nationella regler som genomför dessa direktiv. Begreppet *olaglig handling* tycks således omfatta något fler handlingar än vad som omfattas av begreppet *förbjudna handlingar* vilka i sin tur är fler än *de straffbara handlingarna*. Brottsbalken förklarar det mycket enkelt.

Brott är en gärning som är beskriven i denna balk eller i annan lag eller författning och för vilken straff som sägs nedan är föreskrivet.¹¹³

Om en gärning finns beskriven i en författning och straff stadgas för den är det alltså fråga om ett brott. Straff kan vara böter och fängelse.¹¹⁴ Det betyder omvänt att om en gärning beskrivs som förbjuden, men följderna av att bryta mot förbudet inte innebär att författningen hotar med böter eller fängelse, så är det inget brott. Man bryter kanske mot ett förbud men man begår inget brott. Att kriminalisera en gärningstyp är alltså att genom lagstiftning belägga den med straff.¹¹⁵

Det som just har beskrivits är bakgrunden till varför det inte räcker med ett förbud i till exempel artskyddsförordningen eller CITES-konventionen för att överträdelser av förbudet ska vara kriminellt,

¹¹³ 1 kap. 1 § brottsbalken.

¹¹⁴ 1 kap. 3 § brottsbalken.

¹¹⁵ Lernestedt (2003) *Kriminalisering, problem och principer*. Diss. Stockholms universitet, s. 15.

straffbart. För straffbarhet måste förbudet beläggas med straff (böter eller fängelse) genom lagstiftning. Därutöver kan det finnas en rad andra rättsverkningar av brottet (som endast är ett brott om straff, det vill säga böter eller fängelse föreskrivs för det). Det kan också vara så att lagstiftaren menar att det räcker med förbudet och att sanktioner inte behövs – förbudet kan då användas av till exempel tillsynsmyndigheter eller tillståndsmyndigheter i samband med just tillsyns- och tillståndsärenden och omsättas i förelägganden eller tillståndsvillkor. I andra fall föreskriver lagstiftaren att en avgift ska betalas om förbudet inte efterlevs. Eftersom det inte rörs sig om böter eller fängelse handlar det därmed inte om ett brott i brottsbalkens mening.

Det ovan sagda bör inte blandas samman med Europadomstolens syn på vad som utgör brott enligt Europakonventionen mening. Domstolens autonoma tolkning av begreppen i konventionen utgår givetvis inte från den svenska brottsbalken. Den autonoma tolkningen av *brott* och *straffrättsligt förfarande* sker i dessa sammanhang med utgångspunkt i de tre så kallade *Engelkriterierna*.¹¹⁶ Kriterierna är alternativa, det räcker att ett kriterium är uppfyllt. Det första kriteriet är klassificeringen av tillämplig lag i nationell rätt (till exempel straffrättslig, civilrättslig, eller förvaltningsrättslig). Klassificeras det som ett brott i nationell rätt är det oftast att anse som straffrättsligt enligt konventionen. Det andra kriteriet ser till förseelsens natur och bestämmelsens syfte (avskräckande och bestraffande syfte anses indikera straffrättsligkaraktär). Det tredje kriteriet rör sanktionens natur och stränghet. I det kriminaliserande skede vi befinner oss i här, kan vi konstatera att vi, genom att karaktärisera den förseelse vi straffsanktionerar som *brott* och den sanktion som diskuteras som *straff* så handlar det om brott och om ett straffrättsligt förfarande, också i Europakonventionens mening.

14.13.2 Grund för kriminalisering

Vi har här fokuserat på de bestämmelser i direktiven som reglerar den direkta fridlysningen, det vill säga artikel 5 i fågeldirektivet och artikel 12 i livsmiljödirektivet.

¹¹⁶ Europadomstolen formulerade dessa i fallet *Engel m.fl. mot Nederländerna* (ECHR 1976-06-08).

Av fågeldirektivets artikel 5 framgår att särskilt följande ska förbjudas.

- a) Att avsiktligt döda eller fånga sådana fåglar oavsett vilken metod som används.
- b) Att avsiktligt förstöra eller skada deras bon och ägg eller bortföra deras bon.
- c) Att samla in fågelägg i naturen och behålla dessa, även om de är tomma.
- d) Att avsiktligt störa dessa fåglar, särskilt under deras häcknings- och uppfödningstid, i den mån dessa störningar inte saknar betydelse för att uppnå syftet med detta direktiv.
- e) Att förvara fåglar av sådana arter som inte får jagas eller fångas.

Av fågeldirektivet framgår inte att förbudet behöver omfattas av kriminalisering, det vill säga att det ska vara straffsanktionerat att bryta mot det. Det framgår emellertid av miljöbrottsdirektivet.

Av livsmiljödirektivets artikel 12 framgår att medlemsstaterna ska införa förbud mot att:

- a) avsiktligt fånga eller döda exemplar av dessa arter i naturen, oavsett hur detta görs,
- b) avsiktligt störa dessa arter, särskilt under deras parnings-, uppfödning-, övervintrings- och flyttningstid,
- c) avsiktligt förstöra eller samla in ägg i naturen,
- d) skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser.

Vidare ska medlemsstaterna, för samma arter, förbjuda förvaring, transport och försäljning eller byte samt utbudande till försäljning eller byte av exemplar som insamlats i naturen, med undantag av sådana som samlats på lagligt sätt före genomförandet av livsmiljödirektivet (det vill säga 10 juni 1994 för de första tolv medlemsstaterna eller den dag då de andra medlemsstaterna ansluter sig till EU).

14.14 Förslag: Fridlysningsbrott

Utredningens förslag: 29 kap. 2 b § miljöbalken ska ersättas och delas upp i nya paragrafer. Nya rubriceringar ska införas så att det i möjligaste mån framgår vilka gärningar som är kriminaliserade och för vad man döms. Det handlar, vad gäller fridlysningsreglerna, om *fridlysningsbrott*. För sådant döms den som

1. med uppsåt eller av oaktsamhet, inom deras naturliga utbredningsområde, fångar eller dödar exemplar av arter som listas i föreslagna bilaga 4 till artskyddsförordningen (livsmiljödirektivets bilaga IV a) eller är nationellt fridlysta eller exemplar av vilda fåglar som förekommer inom EU:s europeiska territorium,
2. med uppsåt eller av oaktsamhet förstör eller skadar fåglars ägg eller bon inom arternas naturliga utbredningsområde,
3. uppsåtligt eller av oaktsamhet innehar ägg från fåglar som inte genom hela produktionen varit avsett som livsmedel eller för industriell verksamhet, utan att ha tillstånd till det,
4. med uppsåt eller av oaktsamhet förstör eller samlar in ägg av djurarter som listas i föreslagna bilaga 4 till artskyddsförordningen (livsmiljödirektivets bilaga IV a eller är nationellt fridlysta),
5. med uppsåt eller av oaktsamhet försämrar eller förstör reproduktionsområden eller viloplatser för arter listade i föreslagna bilaga 4 till artskyddsförordningen (livsmiljödirektivets bilaga IV a),
6. med uppsåt eller av oaktsamhet plockar, samlar in eller förstör växter som listas i föreslagna bilaga 5 till artskyddsförordningen (livsmiljödirektivets bilaga IV b eller är nationellt fridlysta),
7. med uppsåt eller av oaktsamhet försämrar eller förstör livsmiljöer för arter listade i föreslagna bilaga 7 till artskyddsförordningen.

Om gärning enligt punkterna 1–7, ovan, är en följd av en åtgärd eller verksamhet som vidtagits eller bedrivits i enlighet med ett tillstånd eller i enlighet med försiktighetsmått som meddelats av

en myndighet eller efter godkännande eller dispens av en myndighet eller gäller art eller handling som är föremål för generellt undantag enligt 8 kap. miljöbalken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av 8 kap. miljöbalken ska inte dömas till ansvar enligt denna bestämmelse.

Är brottet grovt, döms för *grovt fridlysningsbrott* till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om det har avsett en särskilt hotad, sällsynt eller annars skyddsvärd art eller om det har utgjort led i en brottslighet som utförts systematiskt och under lång tid, i stor omfattning eller i vinstsyfte.

För försök eller förberedelse till grovt fridlysningsbrott döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 § eller enligt jakt- eller fiskelagstiftningen.

14.14.1 Om uppsåt och oaktsamhet

I 1 kap. 2 § första stycket brottsbalken anges att en gärning, om inte annat är särskilt föreskrivet, ska anses som brott endast då den begås uppsåtligt. Det innebär att om det i ett straffstadgande inte anges något särskilt subjektivt krav, så ska man utgå från att brottet kräver uppsåt. 1 kap. 2 § första stycket brottsbalken omfattar även specialstraffrätten. För att kunna dömas för oaktsamhet krävs att detta har kriminaliserats särskilt.¹¹⁷ Gällande rätt gör en åtskillnad mellan tre uppsåtsformer; avsiktssuppsåt, insiktssuppsåt och likgiltighetsuppsåt.

Om en gärning utförs med ett visst syfte föreligger *avsiktssuppsåt*. Betoningen ligger på den attityd gärningspersonen ger uttryck för. Avsiktssuppsåt kan endast föreligga i relation till ett visst tillstånd, en effekt. Effekten ska vara avsikten med eller målet för gärningen. Den som avlossar ett skott mot en person för att åstadkomma dennes död har avsiktssuppsåt i förhållande till döden, oberoende av om han eller hon drivs av hat till personen eller ytterst av en önskan att få ärva honom eller henne. Kravet på avsiktssuppsåt innefattar ett krav på en viss viljeinriktning hos gärningspersonen. Härutöver behöver gär-

¹¹⁷ Ågren et al. (2018), *Straffansvar* (JUNO version 10), s. 92.

ningspersonen inte ha någon särskild insikt eller vetskap om det han eller hon eftersträvar.¹¹⁸

Insiktsuppsåt föreligger när gärningspersonen känner till omständigheten i fråga eller i vart fall har uppfattat den som praktiskt taget säker (praktisk visshet). Medan avsiktsuppsåtet tar sikte på gärningspersonens attityd, bygger insiktsuppsåtet på en kognitiv inställning, den har med förståelse att göra. Till exempel uppfyller tjuven, som är praktiskt taget säker på att den tillgripna saken tillhör någon annan, kravet på insiktsuppsåt i förhållande till rekvisitet ”vad annan tillhör”. Insiktsuppsåt kan föreligga till såväl gärningsrekvisit och effekter som övriga omständigheter.¹¹⁹

Likgiltighetsuppsåt utgör den nedre gränsen för vad som räknas som uppsåt. Tidigare gick den nedre gränsen vid det eventuella uppsåtet, men rättsläget har kommit att ändras genom Högsta domstolens avgörande i rättsfallet NJA 2004 s. 176. För att likgiltighetsuppsåt ska föreligga krävs en prövning i två led där det är en kognitiv inställning som prövas i det första ledet medan det är gärningspersonens attityd som prövas i det andra ledet:

1. dels ska gärningspersonen insett risken för att en viss omständighet förelegat,
2. dels ska denne varit likgiltig till förverkligandet av förekomsten av omständigheten.

Likgiltighet enbart till en risk är således inte tillräckligt. I relation till exempelvis bestämmelsen om mened i 15 kap. 1 § brottsbalken föreligger likgiltighetsuppsåt om gärningspersonen insett risken för att han eller hon talat osanning under laga ed och därtill varit var likgiltig till det faktum att uppgiften som lämnades var oriktig. Avseende det kognitiva momentet ställs således inte samma krav som vid insiktsuppsåt. Riskmedvetenhet är tillräckligt, det krävs inte praktisk visshet. Likgiltighetsuppsåt kan föreligga till såväl gärningsrekvisit och effekter som övriga omständigheter.¹²⁰

Enligt 29 kap. 2 b § miljöbalken omfattas såväl uppsåtligt som oakt samma gärningar. Mot bakgrund av att naturvårdsdirektivens förbudsområde endast omfattar avsiktliga gärningar såvitt avser dödande och

¹¹⁸ *Ibid.*, s. 94.

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ *Ibid.*, s. 94 f.

fångande och då de tre uppsåtsformerna, enligt vår mening, omfattar vad EU-domstolen tolkar in i avsiktsbegreppet har vi som utgångspunkt inte sett något skäl till att behålla kriminaliseringen av oaktsamhet annat än när det gäller försämra eller förstöra reproduktionsområden eller viloplats för arter listade i föreslagna bilaga 4 till artskyddsförordningen (livsmiljödirektivets bilaga IV a) menar vi att det finns skäl att låta kriminaliseringen omfatta även oaktsamhet. Detta eftersom förbudet i direktivet omfattar all försämring eller förstöring.

Emellertid måste det beaktas att det i bestämmelsen finns en hänvisning till bilagor samt att det är ett stort antal arter som listas i dessa. Mot bakgrund av hur Högsta domstolen har betraktat det subjektiva ansvaret när det är fråga om liknande straffbestämmelser menar vi att det finns skäl att även fortsatt föreskriva ansvar för oaktsamma gärningar. Detta eftersom det för straffrättsligt ansvar krävs att gärningspersonens uppsåt eller oaktsamhet omfattar till exempel att föremålet för brottet utgör farligt avfall¹²¹ eller ett fridlyst exemplar och således omfattas av förbud. Vi anser därmed att det för straffansvar ska räcka med oaktsamhet rörande huruvida det handlar om ett fridlyst exemplar eller inte.

14.14.2 Tillstånd, förelägganden, dispenser och godkännanden

I *Skydda skogen* anmärker EU-domstolen på att den vägledning som används av Skogsstyrelsen, för att ange vilka försiktighetsmått som ska vidtas, inte är bindande för skogsägaren, samt att det inte föreskrivs något straffrättsligt ansvar för det fall att försiktighetsmått i vägledningen inte iakttas. Om ett beslut har fattats av en myndighet, och innehåller ett föreläggande om försiktighetsmått, ska den som föreläggandet riktar sig till kunna följa det utan att riskera straffansvar. Det gäller oavsett vad beslutet har för form förutsatt att det handlar om ett beslut som avser den åtgärd eller den verksamhet som kan påverka fridlysta arter och förutsatt att myndigheten har prövat åtgärden eller verksamhetens påverkan på de fridlysta arterna.

Har någon sådan prövning inte skett måste verksamhetsutövaren eller den som ska vidta en åtgärd själv avgöra vad som är tillåtet och inte tillåtet. Det straffrättsliga ansvaret gäller fullt ut. Så är fallet om

¹²¹ Jfr NJA 2016 s. 746 där den tilltalade bedömdes ha varit oaktsam i förhållande till att vissa varor utgjorde farligt avfall och omfattades av ett exportförbud.

en myndighet till exempel underlåter att fatta beslut till följd av en anmälan enligt 12 kap. 6 §, vilket är fullt möjligt i och med bestämmelsens konstruktion innebär att om en myndighet inte medgett något annat så får verksamhet eller åtgärd påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts.

Den som inte följer ett meddelat försiktighetsmått eller villkor, och vidtar en handling som resulterar i det förbjudna, är givetvis inte skyddad av beslutet eller tillståndet.

14.14.3 Straffskalan samt försök och förberedelse

Utredningen anser att straffskalan även fortsättningsvis ska vara den som redan nu gäller för artskyddsbrott respektive grovt artskyddsbrott. För försök eller förberedelse till grovt fridlysningsbrott döms även fortsättningsvis till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

14.14.4 Särskilt om kriminalisering av innehav av ägg

Vi har övervägt att liksom i Danmark och Norge endast förbjuda innehav av ägg från vilda fåglar som samlas in *i naturen*. Dock har vi kommit fram till att ett totalförbud är mest lämpligt, framför allt för att inte göra brottsutredningarna onödigt tunga och svåra och för att inte i onödan försvåra bevismöjligheterna och lagföring av brott. Det är också svårt att bevisa respektive kontrollera laglig insamling.

Totalförbud underlättar också vad avser brottets subjektiva delar. För oaktsamhetsbrott kan det annars uppstå bevisvärigheter i två led, dels om det råder tveksamhet gällande vilken fågelart ägget kommer från (det vill säga om det är en förbjuden art eller en tillåten art), dels om den misstänkte/tilltalade påstår att denne inte förstod att ägget kom från en förbjuden fågelart eller att det inte var insamlat i naturen. Ett totalt förbud innebär också att risken minskas väsentligt för att nya ägg samlas in och blir föremål för handel. Det har också fördelar ur ett rättssäkerhetsperspektiv, då allmänheten inte kan förväntas besitta detaljkunskaper på området.

Det stora problemet är, kortfattat, att det inte syns på äggen hur, när och av vem de har samlats. Att utreda om en äggsamling är laglig är extremt resurskrävande och ibland omöjligt (se Stekenjokk-

målet¹²²). Utredningen uppfattar det som mycket tydligt att verkställighetsmyndigheter efterlyser ett förbud som är enkelt att följa upp, eftersom arbetsinsatsen för att lagföra äggsamlingar de senaste åren har visat sig vara mycket stor. Alla ägg som varit föremål för brottsutredning har behövt artbestämmas och tidsbestämmas avseende när de togs från naturen eller förvärvades. Ett totalförbud skulle innebära att man kommer bort från ändlösa utredningar av åldern på de ägg som beslagtogs, att som led i att bevisa ett äggs ålder eller ursprung behöva föra bevisning kring förfalskade intyg, urkunds-förfalskning och liknande.

Utredningen inser, trots ovanstående argument för totalförbud, att gamla äggsamlingar, med ägg som har samlats in på laglig väg för längesedan, kan komma att utgöra problem vid ett totalförbud. Dessa problem hade kunnat lösas genom att lägga bevisbördan på innehavaren av samlingen, men i straffrättsliga sammanhang är det en grundläggande princip att det är åklagaren som har bevisbördan. Detta framgår inte av rättegångsbalken eller annan lag, men gäller som en allmän princip.

Åklagarens bevisbörda hänger samman med oskyldighetspresumtionen, som innebär att den som är misstänkt för ett brott ska betraktas som oskyldig till dess tillräcklig bevisning presenterats om dennes skuld. Oskyldighetspresumtionen framgår av artikel 11.1 i FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna, av Europakonventionens artikel 6.2, av EU:s direktiv om oskyldighetspresumtionen¹²³ samt av artikel 48.1 i EU-stadgan. Åklagarens bevisbörda motiveras ytterst med straffrättens ingripande och klandrande karaktär.¹²⁴

Det är förvisso möjligt att identifiera enskilda fågelägg utifrån att fläckar på skalet är unika för varje ägg. I exempelvis Stekenjokkmålet¹²⁵ kunde ägg från foton på bon på fjället identifieras i äggsamlingarna. Det är dock en mycket resurskrävande process. I det nyss nämnda målet tog artbestämningen drygt 4 000 timmar, varav övervägande delen ideellt. Sammantaget kostade rättsprocessen uppskattningsvis 10 miljoner kronor inklusive analyskostnader och arbete.¹²⁶

¹²² Hovrätten för nedre Norrlands dom av den 24 april 2015 i mål nr B 276-14.

¹²³ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/343 av den 9 mars 2016 om förstärkning av vissa aspekter av oskuldspresumtionen och av rätten att närvara vid rättegången i straffrättsliga förfaranden.

¹²⁴ Holmgård (JUNO version 1) *Bevisning i brottmål*, s. 82.

¹²⁵ Hovrätten för nedre Norrlands dom av den 24 april 2015 i mål nr B 276-14.

¹²⁶ PM från Thomas Birkö och Jan-Erik Hägerroth 10 november 2020.

Från det straffbara området undantas emellertid vissa gärningar. Vi har i formuleringen av de gärningar som uttryckligen ska undantas utgått från ringaundantaget i 29 kap. 11 § miljöbalken. Att vi har gjort så beror på att det endast är gärningar, som enligt vår bedömning i och för sig skulle falla in under ringaundantaget, som bör vara undantagna. Av tydlighetsskäl anser vi dock att det finns behov av att uttryckligen undanta dessa. Precis som är fallet enligt 29 kap. 11 § kan en gärning endast undantas om den är att anse som ringa, det vill säga om den framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som är avsett att skyddas. I detta fall betyder det till exempel att målade påskägg från höns faller in under ringaundantaget, liksom enstaka upplockade trasiga äggskal från vanligt förekommande arter. I den mån det av olika skäl ändå skulle te sig orimligt att i en viss situation utreda eller väcka åtal för innehav bör ringaundantaget i 29 kap. 11 § kunna fungera som en slags säkerhetsventil.

14.14.5 Undantag från förbudet att inneha ägg

Utredningens förslag: Följande innehav ska undantas från förbudet, förutsatt att innehavet framstår som obetydligt med hänsyn till det intresse som är avsett att skyddas.

1. Ägg från höns, kalkoner, pärlhöns, ankor, änder, gäss, vaktlar, duvor, fasaner, raphöhns och strutsfåglar som föds upp eller hålls i fångenskap för avel, kött eller äggproduktion och som genom hela produktionen varit avsedda som livsmedel, för livsmedelsproduktion, för läkemedelsindustrin eller som kläckägg för sådan produktion.
2. Enstaka rötägg och trasiga skal som plockats efter avslutad häckning.
3. Konstnärligt utsmyckade ägg som härrör från exemplar som avses i p. 1.

En gärning är enligt 29 kap. 11 § miljöbalken att anse som ringa om den framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som är avsett att skyddas genom straffbestämmelsen. Det intresse som ska skyddas i fråga om förbudet mot fågelägg är artskyddsintresset. Syf-

tet med bestämmelsen är att stoppa efterfrågan på ägg från vilda fåglar. Vi har övervägt att låta ringaundantaget omfatta de situationer som är nödvändiga att undanta, men har kommit fram till att det behöver regleras för att tydliggöra att det är i *mycket* begränsade fall som straffansvar inte föreligger.

Utredningen bedömer att vissa specifika situationer ska undantas i och med att de utgör ringa gärningar, förutsatt att innehavet framstår obetydligt med hänsyn till det intresse som är avsett att skyddas. I det följande redogör utredningen för de situationer där undantag är relevant.

- Ägg från fåglar inom livsmedelsproduktion, även om det är flera ägg och således en samling, måste undantas så länge det inte finns en betydande risk för att förväxling med ägg från vilda fåglar kan uppstå. De fåglar det handlar om är sådana som faller inom begreppet fjäderfä, nämligen höns, kalkoner, pärlhöns, ankor, änder, gäss, vaktlar, duvor, fasaner, raphöns och strutsfåglar som föds upp eller hålls i fångenskap för avel, kött eller äggproduktion. Det ska också omfatta ägg som används inom läkemedelsindustrin. Undantaget omfattar även kläckägg för sådan produktion. Med betydande risk avses att äggen är mycket lika ägg från vilda fåglar och förvaras på ett sådant sätt att det inte är uppenbart att det handlar om livsmedel eller härrör från ägg som varit avsedda som livsmedel.
- Ett enstaka rötägg och trasiga skal som hittats efter avslutad häckning ska i normalfallet omfattas av undantaget. Här ska dock erinras om att fågeldirektivet föreskriver att förbudet ska omfatta även tomma ägg. Typexemplet för undantag är barn som hittar skalrester av till exempel måsågg och tar med hem. I den mån brottsbekämpande myndigheter har att avgöra huruvida en art ska betraktas som allmänt förekommande eller inte, kan den föreslagna listan med värden för värdeförverkande i samband med artskyddsbrott ge vägledning. Det är mycket viktigt att understryka att undantaget inte innebär att samlingar av trasiga eller halvtrasiga ägg kan tillåtas. Fler än ett ägg utgör här en samling. Oavsett om det handlar om ett rötägg eller om skalskärvor så måste fortfarande handlingen, utöver det som här beskrivs, framstå som obetydlig med hänsyn till det intresse som är avsett att skyddas genom

straffbestämmelsen. Det är här viktigt att beakta att ett syfte också är att stoppa efterfrågan på ägg – även efterfrågan på trasiga ägg.

- Konstnärligt utsmyckade ägg som härrör från arter som avses i första punkten, till exempel hönsägg. I många delar av världen finns det traditioner som innefattar utsmyckning av eller med äggskal. Även i Sverige förekommer traditionen att måla urblåsta ägg, särskilt vid påsk. Äggen som används kan främst antas komma från uppfödda tamfåglar, exempelvis struts eller höns. Därför får sådana ägg endast härröra från de arter som räknas upp i punkten 1 och som föds upp, hålls och avses användas på det sätt som anges där. Det kan dock inte uteslutas att det förekommer konstnärliga kreaturer med ägg från vilda fåglar. Äggen kan utsmyckas genom målning, karvning av mönster i skalen eller på andra sätt. I vissa fall kan de utsmyckade äggen ha ett betydande ekonomiskt värde eller affektionsvärde. Med hänvisning till resonemanget kring förväxlingsrisk ser utredningen ingen möjlighet att generellt undanta konstnärliga ägg. Det finns en överhängande risk att ett sådant undantag skulle uppmuntra utsmyckning av ägg från sällsynta arter. Det finns emellertid ingen anledning att förbjuda innehav av ägg som uppenbart kommer från ägg från livsmedelsproduktion, till exempel urblåsta hönsägg i påskriset eller andra ägg som är brukligt att måla. I den mån det handlar om innehav av till exempel målade hönsägg är det uppenbart att gärningen framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som är avsett att skyddas genom bestämmelsen. Om det handlar om ett utsmyckat havsörnsägg blir bedömningen givetvis en annan.

Undantagen samt vad som inte undantas diskuteras mer utförligt i avsnittet om förbud mot innehav av ägg, se avsnitten 12.6.5.–12.6.7.

14.14.6 Relationen mellan 29 kap. miljöbalken och jakt- och fiskelagstiftning

Av såväl jakt- som fiskelagstiftningen framgår att det, utöver bestämmelserna i dessa lagar, finns föreskrifter i andra författningar som gäller skyddet och vården av de arter som omfattas. Det innebär i sin tur att jakt- och fiskelagstiftningen inte ska ses som en särreglering vars tillämpningsområde innebär ett undantag från artskyddsregler-

nas tillämpningsområde.¹²⁷ Ett rimligare sätt att betrakta lagstiftningarnas relationer är, enligt vår mening vilken motiveras nedan, att betrakta jakt- och fiskelagstiftningen som *lex specialis* i relation till miljöbalken och dess föreskrifter. Det betyder också att bestämmelserna i 29 kap. miljöbalken kan ses som subsidiära i förhållande till jakt- och fiskelagstiftningarna. Det betyder emellertid inte att jakt- och fiskelagstiftningarna utesluter tillämpning av miljöbalken.

Brott mot skyddade arter

Enligt Jordbruksverkets rapport bör alla brott mot skyddade arter som påverkar arternas fortlevnad ingå i miljöbalkens straffbestämmelser som artskyddsbrott. Det uppges vara ett problem att straffbestämmelserna i stor utsträckning finns i jaktlagen och fiskelagen, som är lagstiftningar som i första hand har andra syften, och som ska reglera tillåten jakt och fiske på arter.¹²⁸

Bemyndigandet i 8 kap. 1 § miljöbalken

När det gäller turordningen mellan 29 kap. miljöbalken, jakt- och fiskelagstiftningen ser det ut som följer. I 8 kap. 1 § första stycket miljöbalken finns bemyndigandet som ligger till grund för artskyddförordningen. Av andra stycket följer att särskilda bestämmelser gäller om att döda eller fånga vilt levande djur av viss art, när åtgärden är att hänföra till jakt eller fiske.

När miljöbalken infördes inarbetades ett särskilt kapitel om skydd för djur- och växtarter som omfattade dels naturvårdslagens särskilda artskyddsbestämmelser beträffande vilda djur och växter, dels de materiella bestämmelserna i lagen (1994:1818) om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter. Under våren 1997 hade regeringen lämnat ett förslag¹²⁹ till riksdagen om ändring av den sistnämnda lagens straff-, tillsyns- och förverkandebestämmelser. Förslaget föranleddes av att EU:s miljöministrar i december 1996 beslutade om en ny förordning, nämligen rådets CITES-förordning 338/97, som trädde i kraft den 1 juni 1997. Sedan riksdagen god-

¹²⁷ 1 § jaktlag (1987:259) respektive 3 § fiskelag (1993:787).

¹²⁸ Jordbruksverket (2019), *Förslag på åtgärder för ett stärkt arbete mot artskyddsbrott*, förslag 9a.

¹²⁹ Prop. 1996/97:75. *Skydd av hotade arter samt aktionsplaner för biologisk mångfald*.

tagit regeringens förslag i den nyssnämnda propositionen trädde ändringarna i den svenska lagstiftningen på området, jämte ändringar i bland annat naturvårdslagen och jaktlagen, i kraft den 1 juni 1997.¹³⁰

Bland annat genom ändringarna i jaktlagen framgick det nu tydligare att naturvårdsdirektivens bestämmelser hade genomförts i landet. Således ändrades 4 § jaktlagen så att viltet ska vårdas även i syfte att bevara de fågelarter som inte tillhör landets viltbestånd, utan endast tillfälligt förekommer i landet. I 5 och 9 §§ jaktlagen gjordes vidare ett tillägg som förtydligar att skadeförebyggande åtgärder som kan leda till störningar eller resultera i avlivning endast får vidtas om det inte finns någon annan tillfredsställande lösning. Detta ledde också till ändringar i förordningen (1994:2027) om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter för att förstärka artskyddet, bland annat genom reglering av handel med och förevisning av vilda djur och växter.¹³¹ Vid utarbetandet av miljöbalkens regler om artskydd beaktas dessa författningsändringar.¹³²

Regeringen konstaterade också att det specifika skyddet för djur och växtarter delvis finns i naturvårdslagen (14 och 14 a §§), delvis i lagen om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter, samt att artskyddsregleringen också omfattar bland annat regler om förbud och begränsning av jakt och fiske i jaktlagen respektive fiskelagen med underliggande författningar, och att vissa regler i skogsvårdslagen också har betydelse för artskyddet särskilt sedan miljömålet likställts med den lagens produktionsmål.¹³³

I specialmotiveringen i miljöbalkspropositionen förklaras andra stycket (att särskilda bestämmelser gäller om att döda eller fånga vilt levande djur av viss art, när åtgärden är att hänföra till jakt eller fiske) enligt följande. Enligt jaktlagen (1987:259) gäller ett materiellt förbud mot att döda eller fånga vilt, varvid med vilt avses olika arter av vilda däggdjur eller fåglar. I 3 § jaktlagen sägs således att viltet är fredat och att det får fångas eller dödas, det vill säga jagas enligt jaktlagens terminologi, endast om det följer av den lagen eller av föreskrifter eller beslut som meddelas med stöd av lagen. Enligt samma paragraf gäller fredningen också viltets ägg och bon. Jaktlagen innehåller även bestämmelser om bland annat viltvård i syfte att bevara de viltarter som tillhör landets viltbestånd. När det gäller jaktlagen

¹³⁰ Bet. 1997/97:JoU15 och 22 samt rskr. 1996/97:239 och 240.

¹³¹ SFS 1997:217.

¹³² Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 1, s. 312 f.

¹³³ *Ibid.*, s. 309.

erinras om de ändringar som trädde i kraft den 1 juli 1997 genom SFS 1997:343 och som bidrar till att fågeldirektivet samt livsmiljödirektivet genomförts tydligare i landet.

Regeringen konstaterande att genom 8 kap. 1 § miljöbalken, och genom det skydd som fredningen enligt 3 § jaktlagen innebär, ges alltså den ytterst artrika mängden av kräldjur, groddjur, insekter och andra ryggradslösa djur samt arter av däggdjur och fåglar ett mångsidigt artskydd. Miljöbalkens paragraf ger också möjlighet att meddela förbud att ta bort eller skada fiskars rom. Genom att 1993 års fiskelag, som är tillämplig på fiskar, vattenlevande blötdjur eller vattenlevande kräftdjur, numera innehåller vidgade möjligheter till naturvårdshänsyn har den svenska artskyddsregleringen allmänt sett stärkts under senare år, i strävan att bevara den biologiska mångfalden.¹³⁴

Ovanstående uttalanden i regeringens specialmotivering ger närmast intryck av att föreskrifterna, som 8 kap. 1 § i miljöbalken ger bemyndigande att införa, syftar till att komplettera jakt- och fiskelagstiftningen, så att alla djurarter som omfattas av naturvårdsdirektiven får det skydd som följer av jakt- och fiskelagstiftningen, och att samtliga djurarter omfattas av hela det skydd som föreskrivs i naturvårdsdirektiven. Slutsatsen stärks av att Bengtsson et al. förefaller ha dragit samma slutsats, detta i och med deras uttalande i kommentaren om att

För dessa djurarter behövs därför inga föreskrifter enligt MB:s paragraf.¹³⁵

Med *dessa djurarter* syftar författarna på vilda däggdjur och fåglar. Dessa djurarter ansågs redan reglerade genom jaktlagstiftningen. Dessamma syntes gälla fiskar, vattenlevande blötdjur eller vattenlevande fiskdjur. 8 kap. 1 § miljöbalken syftade till att ge regeringen möjlighet att reglera resten av djurarterna som skulle skyddas enligt naturvårdsdirektiven och där skyddet inte redan implementerats. Syftet var inte att särreglera fiske och jakt.

¹³⁴ *Ibid.*, del 2, s. 103.

¹³⁵ Bengtsson et al. (JUNO version 19), *Miljöbalken*, kommentaren till 8 kap. 1 §.

Straffrättsliga bestämmelser

Varken 8 kap. miljöbalken eller artskyddsförordningen innehåller straffstadganden. Samtliga sådana finns i 29 kap. miljöbalken. Av 29 kap. 11 § andra stycket miljöbalken följer emellertid en begränsning som innebär att man inte ska döma till ansvar enligt 29 kap. om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken. Relationen till lagen (2000:1225) om straff för smuggling regleras också: om gärningen är straffbar både enligt detta kapitel och enligt lagen om straff för smuggling, men ansvar inte kan dömas ut enligt den lagen, döms till ansvar enligt detta kapitel.

När det gäller 29 kapitlets relation till jaktlagen och jaktbrotten respektive fiske och fiskebrott finns inte något sådant klagörande i 29 kap. miljöbalken.

Relationen mellan första punkten i 29 kap. 2 b § miljöbalken och jakt- och fiskelagstiftningen

Första punkten i 29 kap. 2 b § miljöbalken avser handlingar i strid med en föreskrift eller förbud som meddelats med stöd av 8 kap 1 § miljöbalken. Eftersom 8 kap. 1 § andra stycket miljöbalken erinrar 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, har det ansetts innebära att om det handlar om brott som är att hänföra till jaktlagstiftningen så ska straff dömas enligt jaktlagstiftningen och inte enligt miljöbalken. Detta är inte uttryckt i 29 kap. miljöbalken, inte heller i jakt- eller fiskelagstiftningen. Det kan ge upphov till tvekan om dels vilket regelverk som ska tillämpas, dels innebörden av att en gärning inte är straffbar enligt ett regelverk.¹³⁶

Utgångspunkt: genomföra skyldigheter enligt EU-rätten

Utgångspunkten vid miljöbalkens införande, att jakt- och fiskelagstiftningen implementerade naturvårdsdirektiven för de arter som omfattas av jakt- och fiskelagstiftningen, medan föreskrifter med stöd av 8 kap. 1 § miljöbalken huvudsakligen behövdes för att genomföra

¹³⁶ Jämför Lagrådets påpekanden rörande relationen mellan smugglingslagen och miljöbalken, 2005/06:182 s. 108 och prop. 2011/12:59 s. 73.

skyddet för övriga arter, måste i dag ses i ett annat ljus. Medan fokus vid miljöbalkens införande låg på vilka arter som omfattas av respektive lagstiftning, samt vilket skydd som framgår av denna, har fokus, allt sedan EU-domstolens avgörande i *Caretta caretta*¹³⁷ som meddelades den 30 januari 2002, i många avseenden inriktats mot att bedöma en handling avsiktlighet på ett sätt som starkt påminner om straffrättens syn på olika uppsåtsformer. Mot bakgrund av att insikten om vad en handling kan leda till (eller bristande insikter här om) inte alls var föremål för diskussion eller ens den minsta uppmärksamhet när bestämmelserna infördes, är det inte möjligt att nu dra slutsatser om hur lagarna bör förhålla sig till varandra, med utgångspunkt i den handlandes syfte (vilket enligt såväl jaktlagen som fiskelagen ska utgöra utgångspunkt för om något ska innebära jakt¹³⁸ respektive fiske¹³⁹).

Utgångspunkten måste i stället vara att Sveriges förpliktelser enligt EU-rätten ska genomföras. Sverige valde, i och med miljöbalkens införande, att införa naturvårdsdirektiven genom jakt- och fiskelagstiftningen och sedan komplettera denna lagstiftning med bestämmelser i balken eller med bemyndiganden i balken.

Syftet är att genomföra naturvårdsdirektiven, inte att göra olika undantag för jakt- och fiske med hänsyn till den handlandes syfte.

När det gäller de straffrättsliga bestämmelserna måste även miljöbrottsdirektivet beaktas. Av detta följer en skyldighet för medlemsstaterna att säkerställa att det utgör en straffbar gärning att uppsåtligt eller åtminstone av grov oaktsamhet döda, förstöra, inneha eller samla in exemplar av skyddade vilda djur eller växter.¹⁴⁰

Att det finns överlappningar mellan jakt- och fiskelagstiftningen och artskyddsförordningen är tydligt. Samtidigt bör det noteras att påståendet i 8 kap. 1 § miljöbalken, att det finns skyddsbestämmelser med motsvarande innebörd i jakt- och fiskelagstiftningen, inte med säkerhet stämmer fullt ut. Det finns antagligen luckor också. I de fall som sådana motsvarande bestämmelser saknas, bör artskyddsförordningen tillämpas, eftersom alla myndigheter är skyldiga att tillämpa EU-rätten korrekt.¹⁴¹

¹³⁷ Mål C-103/00 *kommissionen mo Grekland*.

¹³⁸ 2 § jaktlag (1987:259).

¹³⁹ 5 § fiskelag (1993:787).

¹⁴⁰ Miljöbrottsdirektivet, artikel 3 f och g samt skälen 7, 8 och 9.

¹⁴¹ Lindahl (JUNO, Lexino), kommentaren till 8 kap. 1 § miljöbalken.

Jakt- och fiskelagstiftning utgör inte undantag

Att jakt- och fiskelagstiftningen inte är att se som undantagna från den generella tillämpningen av regler som följer av 8 kap. miljöbalken, och inte heller som en särreglering som ska undantas från artskyddsreglernas tillämpningsområde, tydliggörs dessutom i såväl jaktlagen som fiskelagen.¹⁴²

I den inledande bestämmelsen anges att jaktlagen gäller viltvården, rätten till jakt och jaktens bedrivande inom svenskt territorium samt frågor som har samband därmed men att föreskrifter i andra författningar i fråga om skyddet och vården av viltet gäller *utöver* bestämmelserna jaktlagen. Av propositionen framgår att den grundläggande principen är att allt villebråd är fridlyst om inte jakt uttryckligen medges i jaktförfattningarna vilket innebär att föreskrifterna om jakttider är av stor betydelse från viltvårdssynpunkt. Emellertid, fortsätter regeringen, finns de för viltvården grundläggande bestämmelserna i lagstiftningen om naturvård och miljöskydd och av särskilt stor betydelse är bestämmelserna om hänsyn till naturvårdsintressena i naturvårdslagen med följd författningar samt i skogsvårdslagstiftningen och lagstiftningen om skötsel av jordbruksmark.¹⁴³ I dagsläget är det främst miljöbalken, områdesskyddsförordningen och artskydds-förordningen som avses. Av stor betydelse är också skogsvårdslagen och de författningar som har meddelats med stöd av den lagen.¹⁴⁴

Det är således inte möjligt att se det som att jaktlagen inskränker tillämpligheten av 8 kap. miljöbalken, inte heller 29 kap. miljöbalken. Det betyder också att 29 kap. miljöbalken är tillämplig också ifråga om jakt men att gärningen ska lagföras enligt jaktlagen om straffansvar föreskrivs i jaktlagen.

Om det inte kan dömas till ansvar enligt jakt- eller fiskelagstiftningen ska miljöbalken tillämpas

Om en gärning, på grund av sitt syfte i och för sig anses innebära jakt, men gärningen inte är straffbar enligt jaktlagen, ska miljöbalken tillämpas. Detsamma gäller fiskelagen. I praktiken handlar det om tillämpning av *lex specialis*-principen. Miljöbalkens bestämmelser i 8 och

¹⁴² 1 § jaktlag (1987:259) respektive 3 § fiskelag (1993:787).

¹⁴³ Prop. 1986/87:58 om jaktlag m.m. s. 20.

¹⁴⁴ Wichmann, (JUNO, Karnov), kommentaren till jaktlag 1 §.

29 kap. gäller alltså såväl jakt som fiske, men om det är möjligt att döma till ansvar enligt bestämmelser i jaktlagen eller fiskelagen så utgör dessa specialbestämmelser i relation till balken och ska alltså tillämpas före miljöbalken. Om det inte kan dömas till ansvar enligt jakt- eller fiskelagstiftningen blir miljöbalken tillämplig.

Utredningen menar sammanfattningsvis att det finns skäl att i lagtext tydliggöra relationen mellan jaktlagens bestämmelser om jaktbrott och 29 kap. miljöbalken som ska föreskriva att jakt- eller fiskelagstiftningen ska tillämpas i första hand. Om det inte är möjligt att döma enligt den lagstiftningen ska i stället miljöbalken tillämpas. Genom den här konstruktionen påverkar förslaget heller inte tillämpningen av jakt – eller fiskelagstiftningen. Det kan heller aldrig bli fråga om straff enligt både miljöbalken och jaktlagen. Inte heller ska sådant som uttryckligen tillåts enligt jakt- eller fiskelagstiftning kunna straffas enligt miljöbalken.

14.15 Förslag: Olovlig utsättning av art

Utredningens förslag: För olovlig utsättning av art döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet sätter ut ett djur eller en växt i naturmiljön.

Är brottet grovt, döms för grov olovlig utsättning av art till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om det har avsett en särskilt hotad, sällsynt eller annars skyddsvärd art eller om det har utgjort led i en brottslighet som utförts systematiskt och under lång tid, i stor omfattning eller i vinstsyfte.

För försök eller förberedelse till grov olovlig utsättning av art döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 § eller enligt jakt- eller fiskelagstiftningen.

14.16 Förslag: CITES-brott

Utredningens förslag: Införa brottsrubriceringen CITES-brott för de brott som relaterar till överträdelser av de straffsanktionerade förbuden i CITES – förordningen. För CITES-brott döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

- för in exemplar av art till gemenskapen eller som exporterar eller reexporterar exemplar av art från gemenskapen utan vederbörligt tillstånd eller intyg som fordras enligt rådets CITES-förordning 338/97, eller med ett tillstånd eller intyg som är felaktigt, förfalskat, ogiltigt eller ändrat utan godkännande från den myndighet som utpekats som ansvarig myndighet,
- åsidosätter något av de villkor som föreskrivs i ett tillstånd eller intyg som utfärdats i enlighet med rådets CITES-förordning 338/97,
- lämnar osann förklaring eller oriktig uppgift för att erhålla ett tillstånd eller ett intyg som fordras enligt rådets CITES-förordning 338/97,
- använder ett tillstånd eller intyg som är felaktigt, förfalskat eller ogiltigt, eller som har ändrats utan godkännande, för att erhålla ett inom gemenskapen utfärdat tillstånd eller intyg eller för varje annat officiellt syfte som har samband med rådets CITES-förordning 338/97,
- underlåter att anmäla import i enlighet med rådets CITES-förordning 338/97 eller avger en osann importanmälan,
- transporterar levande exemplar av art som omfattas av rådets CITES-förordning 338/97 som inte tillräckligt har förberetts så att riskerna för skador, sjukdom eller grym behandling minimeras,
- använder exemplar av arter som upptagits i bilaga A till rådets CITES-förordning 338/97 för andra ändamål än de som anges i det godkännande som lämnades vid utfärdandet av importtillståndet eller senare,

- handlar med artificiellt förökade växter i strid mot de bestämmelser som antagits i enlighet med artikel 7.1 b i rådets CITES-förordning 338/97,
- transporterar exemplar av art till eller från gemenskapen och transitering av exemplar av art via gemenskapen utan vederbörligt tillstånd eller intyg utfärdat i enlighet med bestämmelserna i rådets CITES-förordning 338/97 och, vid export eller reexport från ett tredje land som är part till CITES-konventionen, i enlighet med bestämmelserna i CITES-konventionen, eller utan tillfredsställande bevis på att det finns ett sådant tillstånd eller intyg,
- köper, avger anbud om köp, förvärvar för kommersiella ändamål, använder för kommersiella ändamål, förevisar för allmänheten i kommersiellt syfte, säljer, innehar för försäljning, saluförande och transport i försäljningssyfte av exemplar i strid med artikel 8 i rådets CITES-förordning 338/97,
- använder ett tillstånd eller intyg för ett annat exemplar av arten än det för vilket det har utfärdats,
- förfalskar eller ändrar ett tillstånd eller intyg som utfärdats i enlighet med rådets CITES-förordning 338/97,
- underlåter att informera om avslag på ansökningar om införsel till gemenskapen, export och reexport, i enlighet med artikel 6.3 i rådets CITES-förordning 338/97 eller som
- på annat sätt handlar i strid med de bestämmelser som räknas upp i artikel 16.1 i rådets CITES-förordning 338/97.

Är brottet grovt, döms för grovt CITES-brott till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om det har avsett en särskilt hotad, sällsynt eller annars skyddsvärd art eller om det har utgjort led i en brottslighet som utförts systematiskt och under lång tid, i stor omfattning eller i vinstsyfte.

För försök eller förberedelse till grovt CITES-brott döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 § eller enligt jakt- eller fiskelagstiftningen.

Vad gäller genomförandet av straffrättsliga bestämmelser från EU-rätten, se ovan avsnitt 9.5.2 samt 14.4 och 14.5.

Artikel 16 i CITES-förordningen¹⁴⁵ utgör en lista över handlingar som medlemsstaterna ska sanktionera. Listan i artikel 16 i EU:s förordning är alltså inte utformad som förbud, utan som en instruktion till medlemsländerna (som ska följas) att sanktionera de överträdelser som anges.

Sanktioner som EU:s medlemsländer ska införa enligt artikel 16 i rådets CITES-förordning 338/97

1. Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att ålägga sanktioner åtminstone mot följande överträdelser av bestämmelserna i denna förordning:

a) Införsel till gemenskapen eller export eller reexport från gemenskapen av exemplar utan vederbörligt tillstånd eller intyg, eller med ett tillstånd eller intyg som är felaktigt, förfalskat, ogiltigt eller ändrat utan godkännande från den ansvariga myndigheten.

b) Åsidosättande av de villkor som föreskrivs i ett tillstånd eller intyg som utfärdats i enlighet med denna förordning.

c) Lämnande av en osann förklaring eller avsiktligt lämnande av en oriktig uppgift för att erhålla ett tillstånd eller ett intyg.

d) Användande av ett tillstånd eller intyg som är felaktigt, förfalskat eller ogiltigt, eller som har ändrats utan godkännande, för att erhålla ett inom gemenskapen utfärdat tillstånd eller intyg eller för varje annat officiellt syfte som har samband med denna förordning.

e) Underlåtenhet att anmäla import eller avgivande av en osann importanmälan.

f) Transport av levande exemplar som inte tillräckligt har förberetts så att riskerna för skador, sjukdom eller grym behandling minimeras.

g) Användandet av exemplar av arter som upptagits i bilaga A för andra ändamål än de som anges i det godkännande som lämnades vid utfärdandet av importtillståndet eller senare.

h) Handel med artificiellt förökade växter i strid mot de bestämmelser som antagits i enlighet med artikel 7.1 b.

i) Transport av exemplar till eller från gemenskapen och transitering av exemplar via gemenskapen utan vederbörligt tillstånd eller intyg utfärdat i enlighet med bestämmelserna i denna förordning och, vid

¹⁴⁵ Rådets CITES-förordning 338/97.

export eller reexport från ett tredje land som är konventionspart, i enlighet med bestämmelserna i konventionen, eller utan tillfredsställande bevis på att det finns ett sådant tillstånd eller intyg.

j) Köp, anbud om köp, förvärv för kommersiella ändamål, användning för kommersiella ändamål, förevisande för allmänheten i kommersiellt syfte, försäljning, innehav för försäljning, saluförande och transport i försäljningssyfte av exemplar i strid med artikel 8.

k) Användandet av ett tillstånd eller intyg för ett annat exemplar än det för vilket det har utfärdats.

l) Förfalskning eller ändring av ett tillstånd eller intyg som utfärdats i enlighet med denna förordning.

m) Underlåtenhet att informera om avslag på ansökningar om införsel till gemenskapen, export och reexport, i enlighet med artikel 6.3.

2. De åtgärder som anges i punkt 1 skall anpassas efter överträdelsens art och svårhetsgrad och omfattar bestämmelser om beslag av och, när så är lämpligt, förverkande av exemplar.

Utredningen noterar att befintlig bestämmelse (29 kap. 2 b § 4 a miljöbalken) som sanktionerar överträdelserna i CITES-förordningen har utformats som blankettstraffbud som pekar på bestämmelserna i artikel 8.1, 8.5 eller 9.1 i rådets CITES-förordning 338/97 samt (enligt 29 kap. 2 b § 5 a) bryter mot ett villkor eller en bestämmelse som i det enskilda fallet har beslutats med stöd av artikel 8.3 eller 9.2 jämförd med artikel 11.3 i rådets CITES-förordning 338/97.

Enligt artikel 8.1 är det förbjudet att köpa, att erbjuda sig att köpa, att förvärva för kommersiella ändamål, att för kommersiella ändamål för allmänheten förevisa, att använda i vinstsyfte och att försälja, att inneha för försäljning, att saluföra eller att för försäljning transportera exemplar av de arter som upptagits i bilaga A.

Av artikel 8.5 följer att de förbud som anges i punkt 1 också ska tillämpas på exemplar av de arter som upptagits i bilaga B, utom då den behöriga myndigheten i den berörda medlemsstaten har övertygats om att exemplaren har förvärvats och, om de har sitt ursprung utanför gemenskapen, att de har införts i enlighet med gällande lagstiftning för bevarande av vilda djur och växter.

Av artikel 9.1 följer att varje förflyttning inom gemenskapen av ett levande exemplar av en art som upptagits i bilaga A från den plats som anges på importtillståndet eller i något intyg som utfärdats i enlighet med denna förordning, måste föregås av ett godkännande från en administrativ myndighet i den medlemsstat där exemplaret befinner sig. I andra fall av förflyttning ska den person som ansvarar

för förflyttningen vid behov kunna förete bevis på exemplarets lagliga ursprung.

Av artikel 9.2 följer att ett sådant godkännande

- a) kan bara ges om den behöriga vetenskapliga myndigheten i medlemsstaten, eller, när förflyttningen görs till en annan medlemsstat, den behöriga vetenskapliga myndigheten i denna stat, har försäkrat sig om att den förvaringsplats som avses för ett levande exemplar på bestämmelseorten är lämpligt utrustat så att exemplaret kan skyddas och vårdas på ett riktigt sätt,
- b) måste bekräftas genom utfärdandet av ett intyg, och
- c) skall, när det är tillämpligt, omedelbart översändas till en administrativ myndighet i den medlemsstat där exemplaret skall placeras.

Av artikel 8.3 följer att

[i] enlighet med kraven i annan gemenskapslagstiftning kan undantag från de förbud som anges i punkt 1 i enskilda fall medges under förutsättning att ett intyg om detta utfärdas av den administrativa myndigheten i den medlemsstat där exemplaren finns då exemplaren

a. har förvärvats i eller införts till gemenskapen innan bestämmelserna om de arter som finns upptagna i bilaga I till konventionen, i bilaga C 1 till förordning (EEG) nr 3626/82 eller i bilaga A till denna förordning, blev tillämpliga på exemplaren ifråga, eller

b. är bearbetade exemplar som förvärvats för mer än femtio år sedan, eller

c. har införts i gemenskapen i enlighet med bestämmelserna i denna förordning och är avsedda att användas på ett sätt som inte hotar artens överlevnad, eller

d. är av en djurart och är exemplar som fötts och fötts upp i fångenskap eller är av en växtart och är exemplar som förökats artificiellt, eller en del eller ett derivat av ett sådant djur eller en sådan växt, eller

e. är nödvändiga, under exceptionella omständigheter, för den vetenskapliga utvecklingen eller för viktiga biomedicinska ändamål, med hänsyn tagen till bestämmelserna i direktiv 86/609/EEG av den 24 november 1986 om tillämpning av medlemsstaternas lagar och bestämmelser om skydd av djur som används för experimentella och andra vetenskapliga syften (1), när det är visat att den ifrågavarande arten är den enda som är lämplig för detta syfte och det inte finns exemplar av denna art som fötts eller fötts upp i fångenskap, eller

f. som är avsedda för avel eller förökning och på så sätt kan bidra till att bevara de berörda arterna, eller

g. som är avsedda för forskning eller undervisning som syftar till att skydda eller bevara arten, eller

h. har sitt ursprung i en medlemsstat och har tagits ur sin naturliga miljö i enlighet med gällande lagstiftning i den medlemsstaten.

Av artikel 11.3, som artikel 8.3 eller 9.2 ska jämföras med, följer slutligen att varje tillstånd eller intyg som utfärdas av en myndighet i enlighet med denna förordning kan innehålla villkor och krav som myndigheten föreskriver för att garantera efterlevnaden av förordningens bestämmelser. När sådana villkor eller krav ska framgå av utformningen av tillstånd och intyg ska medlemsstaterna informera kommissionen om detta.

Redan av redogörelsen i sig framgår att det fordras en hel del analys för att komma fram till vad som utgör en straffbar gärning. Av propositionen om miljöbalkens sanktionssystem framgår att orsaken bakom nuvarande formulering är att svenska straffbestämmelser behövs för att kunna sanktionera brott mot förordningen. Samtidigt noteras att förordningarnas handlingsregler inte får göras om eller tas in i den svenska lagtexten. Detta, menar regeringen, gör det svårt att utforma självständiga brottsbeskrivningar för de straffbara gärningarna. Samtidigt framhåller regeringen att det ställs höga krav på tydlighet och förutsägbarhet för att rättssäkerhets- och legalitetsprinciper ska upprätthållas. Regeringen menar att det, för att åstadkomma en acceptabel nivå av tydlighet och avgränsning, samtidigt som det inte är möjligt att konstruera självständiga brottsbeskrivningar i alla situationer, är lämpligt att de blankettstraffbud som hänvisar till förordningar anger de artiklar där de handlingsregler finns som är avsedda att omfattas av straffbudet.¹⁴⁶

Utredningen konstaterar att bestämmelsen i sin nuvarande lydelse möjligen är tydlig, men den är inte möjlig att begripa. För att avgöra om Sverige sanktionerat alla handlingar som ska sanktioneras behöver man först se till de regler som den hänvisar till, det vill säga till olika handlingsregler i rådets CITES-förordning 338/97. Därefter måste det konstateras att just de handlingsreglerna täcker kraven på sanktioner som framgår av förordningens artikel 16.1. Artikel 16.1 hänvisar nämligen inte i sin tur till konventionens artiklar utan beskriver de *handlingar* som medlemsstaterna ska införa sanktioner för. För den som vill försäkra sig om att följa lagen (eller som vill utröna om någon gjort sig skyldig till något) är det alltså betydligt enklare att vända sig direkt till artikel 16.1. Emellertid ger den bestämmelsen inte svar på vad som faktiskt är kriminaliserat i Sverige. För det behövs 29 kap. miljöbalken och ovan beskrivna hänvisningar mellan artiklarna. Vi menar att även om grunden för kriminalisering finns i en

¹⁴⁶ Prop. 2005/06:182 *Miljöbalkens sanktionssystem*, s. 41.

EU-förordning, som inte får genomföras om den inte anger annat, så anges det tydligt i artikel 16 vad medlemsstaterna åtminstone ska kriminalisera.

Artikel 16 utgör i sig inte någon handlingsregel utan riktar sig till medlemsstaterna. Ett betydligt enklare och tydligare sätt att genomföra artikel 16.1 är att faktiskt återge vad som ska vara kriminaliserat i bestämmelsen. Om artikel 16.1 i framtiden skulle ändras föreslår vi ett sista tillägg, som gör att eventuella ändringar kan omfattas, utan att svensk lag omedelbart behöver ändras, även om vi menar att det är att rekommendera, av tydlighetsskäl. Syftet med vårt förslag i den här delen är således inte att förändra rättsläget, utan att göra det möjligt att utläsa vad som är straffbart som en följd av rådets CITES-förordning 338/97, samt garantera att Sverige infört samtliga de sanktioner som ska införas.

14.17 Förslag: Otillåten handel med fridlyst art respektive nationellt fridlyst art

Utredningens förslag: Två nya brottsrubriceringar ska införas: otillåten handel med fridlyst art respektive otillåten handel med nationellt fridlyst art. Den ena bestämmelsen ska omfatta det som tidigare framgick av 29 kap. 2 b § 4 b och 5 b, med vissa redaktionella ändringar till följd av våra förslag på ändringar i 16, 23 och 25 §§ artskyddsförordningen.

Det som kriminaliseras och rubriceras som otillåten handel med fridlyst art är följande.

Beträffande vilda fåglar och arter i föreslagna bilagorna 4 och 5 (livmiljödirektivets bilaga IV) samt myskoxe och järv (arter som markerats med n i artskyddsförordningens nuvarande bilaga 1) är det förbjudet att:

- Importera, exportera eller reexportera levande djur eller ägg eller levande växter. Djur som åtkommit i enlighet med en bestämmelse i jaktlagen (1987:259) omfattas inte av förbudet.
- Att förvara eller transportera levande fåglar och fågelägg, levande djur och växter.

- Att förvara för försäljning eller bjuda ut till försäljning, sälja, köpa eller byta levande eller döda fåglar, djur, växter, ägg, fröer, sporer och delar av djur och växter. Detsamma gäller delar eller varor som härrör från sådana djur och växter eller andra varor där det i åtföljande dokument, på förpackning eller i märkning anges att varan utgör del av eller härrör från sådana djur eller växter eller där det finns någon annan omständighet som är ägnad att ge intrycket att varan utgör del av eller härrör från sådana djur eller växter. Förbudet gäller alla levnadsstadier hos djuren och alla stadier i växternas biologiska cykel.

Den andra bestämmelsen är helt ny och ska kriminalisera att sälja, köpa, byta, saluföra, transportera, skicka eller förvara exemplar samt importera och exportera sådana exemplar av djurarter som framgår av föreslagna bilaga 7 till artskyddsförordningen.

Bestämmelsen som rör de nationellt fridlysta arterna

- ska gälla djurens alla levnadsstadier, inklusive ägg eller rom, samt döda exemplar, vilket innefattar monterade och skinnlagda djur samt varje igenkännlig del eller produkt av dem,
- ska inte gälla förvaring av döda exemplar som har insamlats lagligt före den 1 januari 1999 eller som har insamlats enligt beslut om dispens,
- ska inte gälla förvaring av döda exemplar av nordlig blombock och nyckelpigespindel som har insamlats lagligt före den 1 januari 2008 eller som har insamlats enligt beslut om dispens,
- ska inte heller gälla att skicka, förvara eller transportera exemplar av djurarter som framgår av våra förslag på bilaga 7 till artskyddsförordningen som är döda och har insamlats lagligt och ingår i dokumenterade samlingar hos Statliga museer, universitet och högskolor.

Är brottet grovt, döms för grov otillåten handel med skyddad art till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om det har avsett en särskilt hotad, sällsynt eller annars skyddsvärd art, eller om det har utgjort led i en brottslighet som utförts systematiskt och under lång tid, i stor omfattning eller i vinstsyfte.

För försök eller förberedelse till grov otillåten handel med fridlyst art döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 § eller enligt jakt- eller fiskelagstiftningen.

Den första bestämmelsen innebär ingen förändring utöver ändrad brottsrubricering. Det nya förslaget är en kriminalisering av det förbud mot handel av vissa nationellt fridlysta arter som vi föreslår.

Det är redan i dag förbjudet att i naturen samla in artexemplar som omfattas av förslaget. Problemet är att om arterna väl blivit insamlade finns det inga förbud mot fortsatt hantering som exempelvis handel, byte, transport eller förvaring. Genom förslaget ovan, (se 14.7), har vi föreslagit att all hantering av arterna ska vara förbjuden, förutom den som sker inom ramen för de generella undantag som framgår av artskyddsförordningen eller om länsstyrelsen har medgett dispens. Fridlysningen enligt 6 § artskyddsförordningen omfattar i nuläget 19 arter: de fem reptiler och fyra arter av groddjur som inte omfattas av EU:s livsmiljödirektiv, en spindelart samt nio arter av insekter.

Vi föreslår i förslag 12.14 att en översyn ska göras av vilka arter som ska vara nationellt fridlysta. Översynen påverkar det aktuella förslaget om förbud mot handel, med mera, så till vida att omfattningen av de fridlysta arterna kan komma att ändras så att fridlysningen kan komma att omfatta andra arter än de nuvarande.

14.18 Förslag: Ny punkt i 29 kap. 8 § miljöbalken

Utredningens förslag: En ny punkt ska införas i den så kallade straffkatalogen i 29 kap. 8 § miljöbalken, som innebär straffansvar för den som bryter mot en föreskrift om försiktighetsmått till skydd för fridlysta arter som regeringen har meddelat med stöd av vårt föreslagna bemyndigande i 8 kap. 8 § miljöbalken.

I *Skydda skogen*¹⁴⁷ anmärkte EU-domstolen på att den vägledning som används av Skogsstyrelsen för att ange vilka försiktighetsmått som ska vidtas inte bindande för skogsägaren, samt att det inte före-

¹⁴⁷ De förenade målen C-473/19 och C-474/19 *Skydda skogen*.

skrivs något straffrättsligt ansvar för det fall att försiktighetsmåten i vägledningen inte iakttas.

Genom vårt bemyndigande att anta föreskrifter ges en möjlighet för regeringen att anta sådana försiktighetsmått som föreskrifter, alternativt att delegera till myndighet att göra det. Den ändring i 29 kap. miljöbalken vi nu föreslår innebär att det i straffkatalogen i 8 § också föreskrivs ett straffrättsligt ansvar att följa föreskrifter som meddelats med stöd av vårt föreslagna bemyndigande i 8 kap. 8 § miljöbalken.

14.19 Förslag: Förverkande av CITES-listade exemplar

Utredningens förslag: I 29 kap. miljöbalken ska det införas en bestämmelse om att förverkande får beslutas i fråga om föremål som på grund av sin särskilda beskaffenhet och omständigheterna i övrigt kan befaras komma till brottslig användning.

Innehav av CITES-listade exemplar är inte olagligt enligt gällande regelverk. Enligt våra kontakter med bland annat polis och åklagare är detta ett betydande problem som innebär att polis och åklagare inte på ett effektivt sätt kan ta sig an flora- och faunakriminaliteten i landet. Vi har övervägt såväl att förbjuda innehav av CITES-listade arter som att införa förverkanderegler uppbyggda på motsvarande sätt som lagen (1994:1478) om förverkande av barnpornografi (förverkandelagen), vilken har som syfte att stoppa fortsatt spridning. Vi har emellertid kommit fram till att båda dessa alternativ kommer att innebära konsekvenser som är oproportionerliga, med hänsyn till att det förekommer en stor andel lagliga exemplar, där ägarna inte har någon möjlighet att visa lagligheten. Dessa båda alternativ beskrivs i konsekvensbeskrivningen, bland de förslag vi inte går vidare med (se avsnitt 16.12.1 samt 16.12.2).

Vårt förslag på lösning är att i 29 kap. miljöbalken tydliggöra att CITES-listade arter kan förverkas även utan samband med brott, och på så sätt säkerställa att de tas bort från marknaden, där de utgör en risk för brottslig verksamhet. Målet med förslaget är således inte att straffbelägga innehav av CITES-arter, utan att synliggöra förverkandemöjligheten, för att undvika att exemplaren saluförs eller säljs eller

på annat kommer ut på marknaden, och därmed att framtida brott begås.

14.19.1 Förverkande enligt 36 kap. 3 § 1 brottsbalken

Förverkande är en särskild rättsverkan av brott (se mer utförligt om förverkande i bakgrundsavsnittet om artskyddsbrott, avsnitt 9.8). Det finns två huvudtyper av förverkande, sakförverkande eller värdeförverkande. Sakförverkande innebär att ägaren eller rättighetshavaren förlorar sin rätt till egendomen. Värdeförverkande innebär att förverkandeförklaringen avser värdet av viss egendom, och vid värdeförverkande förpliktas den enskilde att till staten betala det belopp som har förklarats förverkat.

En bestämmelse som är intressant här är 36 kap. 3 § 1 brottsbalken. För förverkande enligt denna bestämmelse fordras inte att något brott har ägt rum. Förverkande får beslutas i fråga om föremål som på grund av sin särskilda beskaffenhet och omständigheterna i övrigt *kan befaras komma till brottslig användning*. Det räcker alltså att det kan komma till användning på något sätt, men inte nödvändigtvis som hjälpmedel för brott. Värdeförverkande förekommer inte. Bestämmelsen innefattar inte heller någon relation mellan objektet och ett brott, eftersom bestämmelserna inte förutsätter brott. Det handlar endast om objektets egenskaper och omständigheterna i övrigt, till exempel, i vilket sammanhang objektet påträffades.¹⁴⁸

Som exempel kan nämnas rättsfallet NJA 2014 s. 14, där Högsta domstolen hade att pröva frågan om förverkande enligt 36 kap. 3 § 1 rörande ett minneskort till en mobiltelefon och en hårddisk till en dator. Såväl minneskortet som hårddisken innehöll barnpornografiska bilder. Bakgrunden var följande. En förundersökning hade inletts mot K.S. med anledning av misstanke om barnpornografibrott. Åklagaren beslutade att beslagta ett minneskort (sd-kort) till en mobiltelefon, en hårddisk till en dator samt ett så kallat USB-minne. Lagringsmedlen innehöll barnpornografiska bilder. Enligt K.S. rör det sig bland annat om en film som hon spelade in för att dokumentera ett avvikande sexualiserat beteende hos sina två barn och som fick henne att göra en polisanmälan om misstänkta sexuella övergrepp.

¹⁴⁸ Johansson et al. (JUNO version 17), *Brottsbalken su 17*, kommentaren till 36 kap. 3 § brottsbalken.

Sedan förundersökningen mot K.S. hade lagts ned därför att gärningen med hänsyn till omständigheterna ansågs vara försvarlig, beslutade åklagaren att de i beslag tagna föremålen skulle förverkas med stöd av 36 kap. 3 § 1 Brottsbalken. K.S. anmälde missnöje med beslutet såvitt avsåg förverkandet av minneskortet och hårddisken. Högsta domstolen kom tämligen snabbt till slutsatsen att en barnpornografisk bild, till sin karaktär, är av sådant slag att den kan komma till brottslig användning, men att omständigheterna kring de aktuella bilderna var sådana att detta inte kunde befaras. Förverkande kunde alltså inte ske med stöd av brottsbalkens bestämmelser. Föremålen förverkas emellertid med stöd av lagen (1994:1478) om förverkande av barnpornografi (förverkandelagen).¹⁴⁹

Enligt kommentaren åsyftas alla slag av brott, alltså även brott enligt specialstraffrätten.¹⁵⁰ Det uppställs heller inte något krav på att den befarade brottsligheten är av allvarlig art. Det finns inte något krav på att den befarade brottsliga användningen ska avse brott i brottsbalken. Bestämmelsen är alltså generell tillämplig.¹⁵¹

14.19.2 Beslag enligt 27 kap. 14 a § rättegångsbalken

Föremål som kan antas vara förverkade enligt 36 kap. 3 § brottsbalken kan tas i beslag enligt den särskilda regeln i 27 kap. 14 a § rättegångsbalken. Av bestämmelsen följer att om föremål skäligen kan antas vara förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken, får det tas i beslag. Det innebär att beslag enligt denna paragraf inte förutsätter att förundersökning inleds. Bestämmelserna om beslag i 27 kap. rättegångsbalken om beslag ska ändå äga motsvarande tillämpning. Detta innebär, enligt Fitger et al., för det första att det föremål det gäller måste vara tillgängligt för beslag. En husrannsakan för eftersökande av föremålet är alltså inte tillåten, men ett föremål kan givetvis bli tillgängligt för beslag just genom en husrannsakan. Oftast torde föremål av det slag som avses med paragrafen påträffas av polismän i samband med sådana åtgärder som sker utan något samband med en förundersökning.¹⁵²

¹⁴⁹ NJA 2014 s. 14.

¹⁵⁰ Johansson et al. a.a., kommentaren till 36 kap. 3 § brottsbalken.

¹⁵¹ Almkvist (JUNO version 1) *Förverkande av egendom*, s. 127.

¹⁵² Fitger et al. (JUNO version 89) *Rättegångsbalken m.m.* kommentaren till 27 kap. 14 a § rättegångsbalken.

14.19.3 Ny bestämmelse i 29 kap. miljöbalken

De grundläggande bestämmelserna i 36 kap. brottsbalken, om förverkande av utbyte av och hjälpmedel vid brott, är tillämpliga inte bara på brottsbalkens område utan även för brott i annan lag, för vilket är föreskrivet fängelse i mer än ett år. Trots att bestämmelsen enligt 36 kap. brottsbalken alltså redan är tillämplig ifråga om artskyddsbrott, och därmed också ifråga om CITES-listade exemplar som påträffas av Polismyndigheten, Tullverket eller Kustbevakningen, finner vi, mot bakgrund av den problembeskrivning som presenterats för oss, skäl att tydliggöra och anpassa en sådan bestämmelse i 29 kap. miljöbalken, med 36 kap. 3 § 1 brottsbalken som förebild.

Vårt förslag innebär att, ifråga om arter som finns upptagna i bilaga A eller B till rådets CITES-förordning 338/97, får förverkande beslutas i fråga om föremål som på grund av sin särskilda beskaffenhet och omständigheterna i övrigt kan befaras komma till brottslig användning.

Kan befaras komma till brottslig användning

Det är situationen i sin helhet som är relevant. Handlar det om föremål som på grund av sin särskilda beskaffenhet och omständigheterna i övrigt kan befaras komma till brottslig användning? Viktigt här är den framtidsinriktade ansatsen, alltså ifall exemplaret kan befaras *komma till* brottslig användning. Det räcker inte med misstanke om att den kommit dit, där den hittats, genom brott (som till exempel är fallet med Galapagosleguanen som med stor sannolikhet måste ha varit föremål för brott för att hamna i Sverige). Om man tror att exemplaret kan komma till brottslig användning måste man också kontrollera att det håller i båda de två led som behöver bedömas.

1. Kan föremålets särskilda beskaffenhet leda till att det kan befaras komma till brottslig användning?
2. Talar omständigheterna i övrigt för att det kan befaras komma till brottslig användning.

Befaras komma till brottslig användning på grund av sin särskilda beskaffenhet

Den särskilda beskaffenheten är att exemplaret är CITES-listat.

Befaras komma till brottslig användning på grund av omständigheterna i övrigt

Det räcker emellertid inte att exemplaret är CITES-listat. Därtill måste omständigheterna i övrigt också tala för att exemplaret kan befaras komma till brottslig användning. Finns det en märkbar risk för försäljning eller annat ekonomiskt utbyte? Gör sammanhanget det troligt att så är fallet? Handlar det om ett stort antal exemplar som uppenbart är ämnade för försäljning, bedrivs en omfattande avel, hålls djuren på ett sätt som tyder på att de är till försäljning?

Här kan man beakta exemplarets ekonomiska värde på den legala marknaden respektive den illegala marknaden, liksom hur vanligt förekommande arten är i internationell handel (CITES handelsdatabasen) eller EU-handel. Hur vanligt är det att arten hålls som sällskapsdjur utan att ägaren är samlare? Det innebär också att det kan förekomma fall där ett enstaka föremål av visst slag inte talar för att exemplaret kan komma till brottslig användning, men där så är fallet med en samling av föremålen.

Alla rekvisiten måste föreligga

Det räcker alltså inte att träffa på ett exemplar av en art som är listat i rådets CITES-förordning 338/97 bilaga A eller B och som därmed är av sådan särskild beskaffenhet som fordras. Bestämmelsens räckvidd begränsas genom att föremålet ska vara något som på grund av *omständigheterna i övrigt* kan befaras komma till brottslig användning (till exempel bli föremål för någon av de kriminaliserade hand-

lingarna eller användas som betalning för något annat som är illegalt att handla med). Det finns emellertid inte något krav på att den brottslighet som kan befaras ska vara av allvarlig art.

Exempel på frågor att överväga vid ställningstagande till om det kan befaras att exemplaren kan komma till brottslig användning.

- Har arten exporterats legalt till eller importerats av Sverige eller annat EU-land?
- Hur vanligt förekommande är arten i naturen?
- Hur lätt är det att avla respektive odla arten?
- Har exemplaret samlarvärde, till exempel på grund av att det är en speciell färgvariant eller form?
- När upptäcktes arten/underarten/varieteten?
- När blev arten CITES-listad?
- Handlar det om exemplar tagna från naturen, odlade eller avlade i fångenskap eller på plantage?
- Finns det en märkbar risk eller vilja till kommersialisering? Gör sammanhanget det troligt att så är fallet (stort antal av exemplar uppenbart ämnat för försäljning, omfattande avel m.m.)?

14.20 Förslag: Artvärdesförverkande

Utredningens förslag: Det ska göras ett tillägg bland förverkandereglererna i miljöbalken, jaktlagen, fiskelagen och smugglingslagen om att utöver brottsföremålsförverkande så ska det värde som ett fridlyst djur eller en fridlyst växt har som representant för sin art alltid förklaras förverkat.

Jordbruksverket har, utöver förslagen till ändringar i lagstiftningen som rör handel med hotade arter, föreslagit ändringar för att förebygga och bekämpa artskyddsbrott, bland annat att frågan om att införa en skyldighet att betala skadestånd till det allmänna vid artskyddsbrott borde utredas. Utredningen har därför fått i uppdrag att utreda frågan om fasta skadeståndsbelopp för olika arter med förebild i det system som finns i Finland.

Syftet med ett sådant skadestånd skulle, enligt utredningens direktiv, dels vara att ersätta skadan av brottet, dels synliggöra samhällets ansträngningar för att bevara arter och naturområden. Skadeståndet ska alltså syfta till att ersätta skadan som i det enskilda fallet har uppstått på grund av den brottsliga gärningen, men skadeståndsbeloppet kan behöva bestämmas utifrån schabloner eller skälighetsuppskattningar, men av rimlighetsskäl kunna avvika. Det framhålls i utredningens direktiv att det är viktigt att särskilja ett sådant skadeståndsansvar från en skyldighet att, oberoende av skadan i det enskilda fallet, betala ett fast belopp till det allmänna på grund av en brottslig gärning, vilket i praktiken närmast skulle vara att jämställa med penningböter.¹⁵³

Enligt ett avgörande från Vasa hovrätt¹⁵⁴ kan den finska naturvårdslagens bestämmelse om värdekonfiskation likställas med en skadeståndsrättslig följd, fastän den till sin natur är straffrättslig på så sätt att svaranden är skyldig att ersätta staten och det allmänna för den skada på naturen som hen har gjort. Enligt Vasa hovrätt är syftet med värdekonfiskation bland annat att uppmärksamma de samhälleliga kostnaderna i samband med naturskyddsbrott.

Utredningen har övervägt konstruktionen med skadestånd. När det gäller artskyddet är det emellertid, som beskrevs i avsnittet om skadestånd, svårt att avgöra huruvida det handlar om förmögenhetskada, sakskada eller ideell skada. Därtill kommer att det som skadas (exemplaret av det djur eller växt) sällan ägs av någon (jakträttsinnehavaren har dock viss rätt i ett djur, för det fall det vid någon tid omfattas av laglig jakt) och själva skadan uppkommer oftast på något annat (på den art exemplaret tillhör, på en annan art som är beroende av aktuell art eller på ett områdes kontinuerliga ekologiska funktion). Det är också svårt att avgöra huruvida adekvat kausalitet mellan handling och skada föreligger. Är det en art som handel är förbjuden med saknas därtill ekonomiskt värde på en legal marknad. En möjlighet att föra skadeståndstalan för naturvärdesförlusten finns redan i dag (se järvfallet NJA 1995 s. 249 med flera rättsfall som refereras i avsnitt 9.7). Det vi skulle kunna tillföra, utan att göra mer ingripande förändringar i skadeståndsrätten (vilket vi inte uppfattar är möjligt inom ramen för våra utredningsdirektiv), är att föreslå en lista med schablonbelopp.

¹⁵³ Dir. 2020:58.

¹⁵⁴ Dom av den 1 juli 2016.

En talan om skadestånd är i grunden att betrakta som ett dispositivt tvistemål, även om den förs i samband med brottmålet, och det i vissa fall kan vara svårt att direkt visa på den adekvata kausaliteten mellan ett artskyddsbrott och en faktisk skada, även om man med schabloner slipper visa värdet av skadan.

Relativt den civilrättsliga konstruktionen med att föra talan om skadestånd tror vi att den straffrättsliga konstruktion som finns i Finland är mer förutsebar, och att den därmed också har en större preventiv effekt. Som redovisades i bakgrundskapitlet handlar den finska konstruktionen om värdeförverkande.

Vi har också övervägt att liknande avgifter skulle kunna påföras den som bryter mot artskyddsreglerna genom att använda en standardiserad avgift, eller utforma systemet som en typ av miljö sanktionsavgift. Oavsett hur avgiften benämns riskerar det att uppstå problem rörande dubbelprövningsförbudet. Av det skälet har vi valt att inte närmare utreda alternativet med miljö sanktionsavgifter.

Vi menar att ett värdeförverkande är en lämplig konstruktion, då systemet blir lättöverskådligt och förutsebart. Det finns också möjlighet att bygga in en proportionalitetsaspekt i regleringen så att det är möjligt att avvika från beloppen om dessa sammantaget blir orimliga.

Den gängse karaktäriseringen av otillbörlighetsförverkande såsom utbytesförverkande, är att det fungerar som andra sidan av myntet, relativt skadestånd. Medan skadestånd har en reparativ funktion med avseende på den drabbade, avser ett utbytesförverkande försätta den som har tjänat på brottligheten i samma situation som om brottet inte hade begåtts. Problemet med ett utbytesförverkande är, när det gäller artskyddsbrott, att på samma sätt som det är svårt att hantera värdet av förlusten inom skadeståndsrätten, så är det svårt, för att inte säga omöjligt, att försätta den som tjänat på brottet i samma ekonomiska situation som innan brottet.

Oavsett hur man ser på frågan om förlust respektive vinning, och oavsett vilken vinning den enskilde upplever sig ha av brottet, så är det lätt att konstatera att den vinningen är otillbörlig. Vid otillbörlighetsförverkande är det objektets förmögensvärde som är det centrala och om det värde som ett fridlyst djur eller en fridlyst växt har som representant för sin art räknas ut, så handlar det om ett förmögensvärde. Det handlar alltså om ett artvärdesförverkande.

En ny bestämmelse om *artvärdesförverkande* behöver därför införas i de lagar som på något sätt kriminaliserar handlingar som

relaterar till artskyddet. Innebörden blir att flera förverkandegrunder alltid ska kunna tillämpas i samband med brott som berör artskyddet. Det handlar för det första om *utbytesförverkande* och *brottsföremålsförverkande*, som kan ske enligt befintliga bestämmelser. För det fall till exempel jaktlagen är tillämplig kan brottsföremålsförverkandet ske enligt jaktlagen. För det andra handlar det om ett *artvärdeförverkande* av det värde som ett fridlyst djur eller en fridlyst växt har, som representant för sin art, och som antagligen närmast kan karaktäriseras som en ytterligare version av otillbörlighetsförverkande, alltså något annat än utbytesförverkande.

14.20.1 Artvärdesförverkande som en form av otillbörlighetsförverkande

Artvärdesförverkande enligt vårt förslag ska ses som en egen variant av otillbörlighetsförverkande. Artvärdesförverkande ska därför utgå jämte utbytesförverkande, i den mån detta ska ske enligt gällande lagstiftning. Förverkanderegler utgår inte från den skada som brottet orsakat, utan från vinningen av brottet. Det är vinningen som ska neutraliseras. Ur det perspektivet kan det ses som att vinningen av till exempel en skjuten björn, en uppgrävd växt eller ett plockat ägg är själva trofén, bytet i sig självt. Sådana konkreta värden neutraliseras genom utbytesförverkandet. Artvärdesförverkandet syftar till att neutralisera den vinning som gjorts, på bekostnad av alla som arbetar med arternas bevarande.

14.20.2 Förslag: Artvärdesförverkande i miljöbalken

Utredningens förslag: Ny bestämmelse i 29 kap. miljöbalken om att utöver brottsföremålsförverkande så ska det värde som ett fridlyst artexemplar har som representant för sin art alltid förklaras förverkat.

Artvärdet ska alltid förverkas. Den som gjort sig skyldig till fridlysningsbrott, CITES-brott eller otillåten handel med fridlyst art ska alltid dömas att till staten förverka det artvärde som en fridlyst växt eller ett fridlyst djur har som representant för sin art. Regeringen

eller den myndighet som regeringen bestämmer ska fastställa värden för fridlysta djur och växter.

14.20.3 Förslag: Artvärdesförverkande i jaktlagen

Utredningens förslag: I jaktlagen ska införas en förverkanderegul som innebär att utöver brottsföremålsförverkande så ska det värde som ett fridlyst artexemplar har som representant för sin art alltid förklaras förverkat.

Vårt förslag påverkar inte befintliga förverkanderegler i jaktlagen. Den enda förändringen är att om någon begått jaktbrott eller jakt-häleribrott, där exemplar av fridlysta djur eller ägg är inblandade, ska dessutom viltets artvärde förklaras förverkat. Viltets artvärde ska bestämmas med utgångspunkt i det värde fridlysta djur och växter har som representant för sin art.

14.20.4 Förslag: Artvärdesförverkande i fiskelagen

Utredningens förslag: I fiskelagen ska införas en förverkanderegul som innebär att utöver brottsföremålsförverkande så ska det värde som ett fridlyst artexemplar har som representant för sin art alltid förklaras förverkat.

Vårt förslag påverkar inte befintliga förverkanderegler i fiskelagen¹⁵⁵. Den enda förändringen är att om någon begått fiskebrott där fridlysta artexemplar är inblandade ska dessutom exemplarens artvärde förklaras förverkat. Artvärde ska bestämmas med utgångspunkt i det värde för fridlysta djur och växter har som representant för sin art.

¹⁵⁵ Fiskelag (1993:787).

14.20.5 Förslag: Artvärdesförverkande i smugglingslagen

Utredningens förslag: I smugglingslagen ska införas en förverkanderegul som innebär att, utöver brottsföremålsförverkande, så ska det värde som ett fridlyst artexemplar har som representant för sin art alltid förklaras förverkat.

Vårt förslag påverkar inte befintliga förverkanderegler i smugglingslagen. Den enda förändringen är att om någon begått brott enligt smugglingslagen där fridlysta artexemplar är inblandade ska dessutom exemplarens artvärde förklaras förverkat. Artvärde ska bestämmas med utgångspunkt i det värde för fridlysta djur och växter har som representant för sin art.

14.20.6 Förslag: Förordning om djur och växters värden som representant för sin art

Utredningens förslag: En förordning ska införas där värden för fridlysta arter anges.

Naturvårdsverket får i uppdrag att i samarbete med SLU Art-databanken, Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket ta fram en lista över de värden som ska gälla för samtliga fridlysta djur och växter.

Utredningen har sett över möjligheten att inom ramen för utredningen ta fram en lista med de värden som ska gälla för fridlysta djur och växter med Finlands förordningar om värden som förlaga. I det arbetet har vi funnit att den formel som används för att beräkna värdena i Finland innehåller variabler som i viss mån baseras på värderingar, bedömningar och antaganden som inte självklart bör överföras direkt till svenska förhållanden. Utredningen finner därför att det bör utredas närmare exakt vilka värden som ska gälla i Sverige och hur dessa ska tas fram.

Den finska formeln

Finland har tagit fram listor med värden för alla fridlysta djur och växter, för jaktbart vilt och vissa fiskar.¹⁵⁶ Värdena på listorna räknas fram med hjälp av en formel (Väisänen's formel) som justeras beroende på djurslag. Den grundläggande formeln är: värdet (A) = $(U \times S / K) \times 200$ €. Variablerna står för följande:

- U = index för oförnybarhet som baseras på djurets vikt. Tanken är att ju större djuret är desto mindre är förökningstakten. Antagandet baseras på forskning. Vikten omvandlas till ett index i en logaritmisk skala. (Det bör finnas med i den fortsatta diskussionen att små däggdjur kan ha långsam förökningstakt, exempelvis fladdermöss.)
- S = index för utrotningshot i landet som baseras på rödlistan. De akut hotade (CR) får indexvärdet 20, starkt hotade (EN) får 15, sårbara (VU) får 10, nära hotade (NT) får 5 och livskraftiga (LC) får indexvärdet 1. Värdet kan också ökas beroende på om arten har ett extra värde som inte redan behandlats. Exempelvis om en stor del av den europeiska populationen häckar i Finland eller om djuret har ett stort estetiskt värde.
- K = index för stammens storlek i landet som i fåglarnas fall baseras på antalet häckande par, se tabell nedan.

Tabell 14.1 Index för stammens storlek – fåglar

K	Häckande par
2	1–100
3	101–1 000
4	1 001–10 000
5	10 001–100 000
10	100 001–1 000 000
20	1 000 001–

¹⁵⁶ Miljöministeriets förordning om riktgivande värden på fridlysta djur och växter (9/2002), Jord- och skogsbruksministeriets förordning om riktgivande värden för levande vilt (241/2010), Jord- och skogsbruksministeriets förordning om värdena för hotade fiskar och fiskar på tillbakagång (614/2019).

I avsnitt 9.10.4 finns flera exempel på vilka värden formeln lett till för olika fridlysta djur. Bland de jaktbara arterna har flertalet åsatts ett riktgivande värde på 100 euro medan det högsta värdet som en individuell brunbjörn kan ha är 15 500 euro¹⁵⁷ I listan för fridlysta arter återfinns flera fåglar med ett åsatt värde på 17 euro, medan havsörnar och fjällrävar ur fjällbeståndet åsatts det högsta värdet på 7 400 euro, undantaget den endemiska arten saimenvikare med värdet 9 755 euro. Några värden för växter har inte beslutats utan för dessa ska ett utlåtande inhämtas från den regionala miljöcentralen.¹⁵⁸

År 2019 infördes riktgivande värden för hotade fiskar och fiskar på tillbakagång. Vid framtagandet av de nya värdena användes Väisänen's formel med modifikationer så att den också tog hänsyn till bland annat fiskens sexuella mognadsålder i år, ökat behov av skydd relaterat till bestämmelserna i fiskeriförordningen (1360/2015) och vattenområdenas betydelse.¹⁵⁹

Utredningen erfar att det i Finland finns planer på att se över listan över riktgivande värden för fridlysta arter.

Uppdrag till Naturvårdsverket att ta fram en lista

Vi anser att det är viktigt att en lista med artvärden för fridlysta djur och växter tas fram för att underlätta myndigheters och andras arbete med värdering av dessa arter. En sådan lista bör utformas på en vetenskaplig grund med hänsyn till nationella och kulturella särdrag. Listans värden kan baseras på en formel, som i Finland, eller på annat sätt avspeglar arternas värde. Vid framtagandet av riktvärden för arterna behöver överväganden göras av vilken noggrannhet som behövs och vad värdena ska representera. Det kan finnas andra sätt att bedöma arternas förnybarhet. Naturvårdsverket får därför i uppdrag att i samarbete med SLU Artdatabanken, Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket ta fram en lista över de värden som ska gälla för samtliga fridlysta djur och växter.

¹⁵⁷ Jord- och skogsbruksministeriets förordning om riktgivande värden för levande vilt (241/2010).

¹⁵⁸ Miljöministeriets förordning om riktgivande värden på fridlysta djur och växter (9/2002).

¹⁵⁹ Koljonen, M-L., et al. 2019. Talouskalojen arvojen määrittäminen ja ehdotus laittomasti pyydettyjen kalojen korvausarvoiksi. *Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus* 61/2019. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 43 s. [Relevanta delar av artikeln översatta av utredningen genom google translate varefter viss kontroll gjorts med finsktalande personer].

Ytterligare användningsområden för listan

Listan med värden för värdeförverkande kan även tjäna som ledning i de olika sammanhang som myndigheter och domstolar ska bedöma hur allvarlig skada som förlust av exemplar av en viss art innebär, till exempel vid avgörande av ringafallen enligt 29 kap. 11 § miljöbalken eller huruvida ett artskyddsbrott ska betraktas som grovt.

14.20.7 Motsvarighet till artvärdesförverkande för invasiva arter

Vi har övervägt att den som gjort sig skyldig till brottet otillåten hantering av invasiv främmande art ska dömas att till staten förverka det värde som artexemplaret av den främmande arten representerar. Värdet för den invasiva främmande artens exemplar skulle i så fall ha beräknats med motsatt utgångspunkt, det vill säga vilken *kostnad* exemplaret för med sig, en kostnad som i sin tur skap beräknas i vilken skada förekomsten av exemplaret representerar.

Här behöver det utredas närmare hur ett sådant förverkande ska gå till; huruvida det ska handla om att ersätta markägaren för de skador som en invasiv art har orsakat på skogs- eller jordbruksproduktion eller för statens kostnader med att försöka utrota eller begränsa den främmande invasiva arten. Frågan är också huruvida ett utsläppande av en främmande invasiv art i någons produktion skulle till kunna ge upphov till skadeståndsanspråk från den som drabbas av angreppet. Fokus i utredningen har legat på skydd av arter ur ett fridlysningsperspektiv. Att utreda artvärdesförverkande rörande invasiva arter låter sig inte göras inom ramen för denna utredning, särskilt inte eftersom man skulle behöva tänka från motsatt perspektiv, särskilt när det gäller hur artvärdet ska räknas ut. Vi menar ändå att det kan finnas anledning att utreda frågan vidare. Dock lägger vi inte något förslag om det.

14.21 Förslag: Krav på tillstånd för handel som sker i större omfattning eller i förvärvssyfte

Utredningens förslag: Artskyddsförordningens regler i 26 §, om krav på tillstånd för handel som sker i förvärvssyfte, ska ändras så att tillståndskravet omfattar handel som sker i *större omfattning* eller i förvärvssyfte.

Begreppet *yrkesmässigt* tas bort, eftersom yrkesmässig verksamhet förutsätts ske i förvärvssyfte. Yrkesmässig verksamhet bedöms därmed omfattas av begreppet i *förvärvssyfte*.

Utredningens överväganden

Det nuvarande kravet på tillstånd för handel omfattar levande exemplar av alla arter som skyddas enligt EU:s fågel- och livsmiljödirektiv. Eftersom det är förbjudet att handla med sådana arter, både levande, döda och produkter av arterna (25 § artskyddsförordningen), kan kravet på tillstånd för handel endast omfatta sådana exemplar som är undantagna från förbudet mot handel (30 § artskyddsförordningen). Tillstånd krävs även när det gäller handel med levande CITES-listade djur- och växtarter.

Syftet med nuvarande bestämmelse i 26 § artskyddsförordningen är inte att förbjuda handel, utan att tillsynsmyndigheten (länsstyrelsen¹⁶⁰) ska ha möjlighet att kontrollera verksamheter som är så pass omfattande att det kan ha betydelse för artskyddet. Tillståndprocessen medför att länsstyrelsen gör tillsyn i samband med prövningen, att en lämplighetsprövning görs av sökande samt att verksamheten årligen måste redovisa¹⁶¹ de exemplar som omsätts inom ramen för tillståndet.

Tidigare har handel med levande exotiska djur för sällskap och hobby främst skett via zoo-butiker, men i takt med den ökade digitaliseringen sker alltmer sådan handel via internet. Zoo-butiker har vanligen tillstånd för handel enligt artskyddsförordningen, eftersom verksamheten är yrkesmässig, medan det är oklart i vilken omfattning internet-handeln har eller behöver ha tillstånd.

¹⁶⁰ 7 och 8 §§ miljötillsynsförordningen (2011:13).

¹⁶¹ 51–53 §§ artskyddsförordningen (2007:845).

Handel förekommer också med levande CITES-listade växter, exempelvis kaktusar och orkidéer. Eftersom odlade (artificiellt förökade) växter är undantagna kravet på tillstånd för handel (31 § artskyddsförordningen) syftar det följande resonemanget endast på vilda exemplar. Handel med vilda exemplar av CITES-listade växter förekommer sannolikt, men det är inte klarlagt i vilken omfattning detta sker. Exempel finns dock på illegal import av vildsamlade kaktusar från Sydamerika. Det är också möjligt att det förekommer handel med vilda orkidéer.

Det är känt hos nationella myndigheter att det under benämning hobbyverksamhet bedrivs omfattande handel med CITES-listade arter inom landet, verksamheter som i dagsläget inte är möjliga att kontrollera. Försäljning sker ofta direkt från uppfödare eller handlare som saknar försäljningslokaler, och kommuniceras via annonser, slutna fora, Facebook-grupper mer mera på internet eller vid mässor. För CITES-listade arter som köps och säljs inom EU krävs aktivt sökande på internet eller vid mässor för att upptäcka verksamheten. Sker försäljning i slutna grupper på internet kan det krävas regelrätt underrättelsearbete för att myndigheterna ska kunna skaffa kunskap om verksamhetens existens. Aktörens fysiska placering framgår inte nödvändigtvis vilket försvårar tillsynen. Problemet är särskilt påtagligt för verksamheter som är omfattande avseende antal djur eller djurens värde då sådana verksamheter kan ha flera skäl att undvika myndighetstillsyn (skatt, djurskydd) samtidigt som de är av stort intresse för tillsyn.¹⁶²

Sammantaget konstaterar utredningen, vilket kan bekräftas av myndigheterna som ingår i den nationella operativa gruppen för artskydd (NOGA), att det förekommer omfattande handel inom landet med levande CITES-listade arter som exempelvis reptiler, pilgiftsgrodor och papegojor. Handeln är till stora delar okontrollerad, vilket dels medför en rad risker, bland annat för artskyddsbrottlighet, ekonomisk brottlighet och för att djur utsätts för lidande.

Vad gäller hur omfattningen av handel ska bedömas måste det avgöras från fall till fall. En rimlig avvägning kan vara att även handel med enstaka exemplar kan omfattas av krav på tillstånd, om handeln gäller art som inbringar mycket höga belopp för enskilda exemplar vid försäljning. Exempel på sådana arter är vissa stora, sällsynta

¹⁶² Statens jordbruksverk (2019), *Förslag på åtgärder för ett stärkt arbete mot artskyddsbrott*, s. 17–18.

papegojarter, som kan betinga priser i storleksordningen 50 000–100 000 kronor per exemplar. Det är också rimligt att handel ska omfattas av tillståndsplikt om den sker i större omfattning än vad som ingår i en hobby. I de fall exemplar köps in enbart för att säljas vidare kan slutsatsen vara att sådan handel sker i förvärvssyfte och inte främst med den egna hobbyn som syfte.

Det krävs inget tillstånd enligt nuvarande 26 § artskyddsförordningen för yrkesmässig handel med odlade växter, enligt undantaget i 31 § förordningen. Utredningen ser ingen anledning att ändra på detta, men föreslår att begreppet *odlade* i 31 § ändras till *artificiellt förökade*, för att ordvalet bättre ska stämma överens med CITES-reglerna och intentionen.

Eftersom både fågeldirektivet och livsmiljödirektivet är minimidirektiv, har Sverige rätt att gå längre än vad direktiven kräver, så länge det inte medför hinder mot andra delar av EU:s regelverk. Utredningen bedömer att Sveriges krav på tillstånd för den som bedriver handel i större omfattning eller annars i förvärvssyfte, enligt 26 § artskyddsförordningen, inte strider mot andra delar av EU:s regelverk och att kravet är nödvändigt för att tillsynsmyndigheten ska kunna kontrollera den lagliga handel som sker i större omfattning eller i förvärvssyfte (jämför analysen i avsnitt 16.4.5).

Utredningen bedömer att det är nödvändigt, med hänsyn till det skydd som behövs för de arter som omfattas av 26 § artskyddsförordningen, att även handel som sker i större omfattning ska omfattas av krav på tillstånd, tillsammans med handel som sker i förvärvssyfte. Eftersom verksamhet som är yrkesmässig rimligen måste bedrivas i förvärvssyfte föreslår utredningen att begreppet *yrkesmässig* utgår från bestämmelsen, eftersom det ändå omfattas av begreppet *i förvärvssyfte*.

Genom tillstånd kan förutsättningar ges för tillsyn i privata bostäder

Naturvårdsverket har i ett utkast till vägledning för 26 § artskyddsförordningen beskrivit vilka konsekvenser det kan få om tillståndskravet utökas till att omfatta verksamheter som eventuellt kan bedrivas i privata bostäder.¹⁶³ I denna vägledning konstaterar Naturvårdsver-

¹⁶³ Naturvårdsverkets vägledning om tillämpningen av 26 § artskyddsförordningen (2007:845) om handel med levande hotade växter och djur som sker yrkesmässigt eller annars i förvärvssyfte, remissversion 2020-02-28, dnr NV-05976-19.

ket att länsstyrelsen vid tillståndsprövningen ska bedöma om den sökande har en lokal som är lämplig för verksamheten. En viktig omständighet att väga in i den bedömningen är att länsstyrelsen ska ha möjlighet att göra tillsynsbesök i verksamheten. Det följer av 26 kap. 1 § andra stycket miljöbalken att länsstyrelsen i sin tillsyn, på eget initiativ eller efter anmälan, i nödvändig utsträckning bland annat ska kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt tillstånd som har meddelats med stöd av bland annat artskyddsförordningen. För att kunna fullgöra sina tillsynsuppgifter har länsstyrelsen rätt att få tillträde till fastigheter och byggnader för att kunna kontrollera att tillstånd och villkor följs.

När det gäller privata bostäder finns dock en inskränkning i denna tillträdesrätt. Enligt 28 kap. 6 § andra stycket miljöbalken får tillträde till bostäder endast ske i den utsträckning det behövs för att förebygga eller undanröja olägenheter för människors hälsa. Det innebär att tillsyn av artskyddsreglerna inte i sig självt ger länsstyrelsen mandat att få tillträde till en privat bostad, eftersom artskyddet har ett annat syfte än att skydda människors hälsa. Undantag skulle kunna föreligga för viss typ av verksamhet som avser hållande av arter, om det samtidigt med artskyddstillsynen ska bedrivas tillsyn som avser risk för olägenheter för människors hälsa. Exempel på detta kan vara förvaring av giftormar i en privatbostad. Det finns där risk för olägenhet för människors hälsa om ormarna hålls på ett olämpligt sätt och kan rymma. Det skulle i andra fall kunna vara fråga om lukt- eller ljudstörningar. Tillsyn av hälsoskydd enligt 9 kap. miljöbalken är dock ett kommunalt ansvar som inte länsstyrelsen kan åberopa. Samordning av tillsynen kan dock ske. Tillsynsmyndigheter ska enligt 1 kap. 17 § första stycket miljötillsynsförordningen (2011:13) samordna tillsynen om det är ändamålsenligt och möjligt.

Mark- och miljödomstolen har i en dom gjort bedömningen att det är i princip uteslutet att bedriva tillsyn av tillstånd enligt 26 § artskyddsförordningen i en bostad med stöd av miljöbalkens tillträdesregler.¹⁶⁴ Tillstånd ska därför som huvudregel inte ges om den föreslagna lokalen för tillståndet är del av sökandens eller annan persons bostad. I vissa fall bedömer Naturvårdsverket att det kan vara möjligt att meddela tillstånd även för verksamhet som bedrivs i en bostad, under förutsättning att verksamheten bedrivs i en i tillståndet särskilt angiven del av bostaden. Denna del ska vara avskild från övriga

¹⁶⁴ Mark- och miljödomstolen i Vänersborg, dom den 13 december 2011, mål nr M 2858-10.

bostaden och får inte användas för bostadsändamål. Vid tillsyn måste länsstyrelsen kunna nå denna avskilda del utan att passera något bostadsutrymme. Om sådan avskildhet har varit en förutsättning för att tillstånd har meddelats, men avskiljningen inte upprätthålls, innebär detta att verksamhetsutövaren inte har följt tillståndet. I ett sådant fall kan det finnas laglig grund för att återkalla tillståndet.

Ett alternativ kan vara att länsstyrelsen i tillståndet föreskriver som villkor att tillståndsinnehavaren har en skyldighet att ge tillsynsmyndigheten tillträde för tillsyn och kontroll av verksamheten. Det ska inte innebära att tillsynsmyndighet kan tvinga sig in i någons hem, men att nekat tillträde ska vara en laglig grund för att återkalla tillståndet eftersom ett villkor inte följs.

Utredningen bedömer sammantaget att det är rimligt att fler verksamheter prövas för tillstånd, även om det kan medföra ökad arbetsbörda för myndigheter och enskilda. En striktare tolkning av reglerna kan motiveras genom att syftet är att förbättra samhällets kontroll av en ökande handel med hotade arter.

14.22 Förslag: Ändringar i artskyddsförordningens definitioner

Utredningens förslag: Definitionerna av art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet tas bort.

Begreppet *odlade växter* byts ut mot *artificiellt förökade växter* med hänvisning till definitionen i EU:s CITES-förordning 865/2006, artikel 56.

Art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet

I artskyddsförordningen definieras art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet. Eftersom dessa begrepp används endast i bilagan föreslår utredningen att de tas bort.

Odlade/artificiellt förökade växter

I 31 § artskyddsförordningen finns ett undantag från tillståndskravet i 26 § som gäller odlade växter, fasan, raphöna och gräsand. Tillståndskravet gäller handel med vissa levande djur och växter. Syftet med undantaget från 26 § är att befria exempelvis handelsträdgårdar från krav på tillstånd när handeln gäller odlade växter. Utredningen konstaterar att det kan råda osäkerhet angående definitionen av odlade växter och att det kan medföra brister i skyddet av vissa arter.

Även i 35 § artskyddsförordningen används begreppet odlade växter. I det fallet gäller det att odlade växter är undantagna från förbudet att preparera vissa växter yrkesmässigt utan tillstånd.

I EU:s CITES-förordning 338/97 används begreppet *artificiellt förökade växter*. Enligt förordningen finns undantag för handel med vissa artificiellt förökade arter och hybrider.¹⁶⁵ En definition av artificiellt förökade växter finns i kommissionens CITES-förordning 865/2006, artikel 56¹⁶⁶:

Artikel 56 Artificiellt förökade exemplar av växtarter

1. Ett exemplar av en växtart skall anses vara artificiellt förökat endast om den berörda medlemsstatens behöriga administrativa myndighet i samråd med en vetenskaplig myndighet är övertygad om att följande kriterier är uppfyllda:

a) Exemplet är, eller härrör från, växter som är uppodlade från frön, sticklingar, delningar, kallusvävnad eller annan växtvävnad, sporer eller annat förökningsmaterial under kontrollerade förhållanden.

b) Det odlade föräldramaterialet har anskaffats och bibehålls i enlighet med definitionen i artikel 1.4a.

c) Skötselmetoden ger långsiktig garanti för att det odlade föräldrabeståndet kan bibehållas.

d) Vad beträffar inympade växter, har både rotstocken och ympkvisten förökats artificiellt i enlighet med leden a och b.

För tillämpningen av led a ska med kontrollerade förhållanden avses en icke-naturlig miljö som är kraftigt styrd av människan, vilket kan, men inte är begränsat till att, innefatta jordbearbetning, gödsling, ogräsbekämpning, bevattning eller plantskolebehandling såsom plantering i kruka, i trädgårdssängar och väderskydd. För agarträproducerande taxa, som produceras genom frön, sticklingar, ympning, luftavläggning, delningar, kallusvävnad eller annan växtvävnad, sporer eller annat förökningsmaterial, ska med under kontrollerade förhållanden avses en trädplan-

¹⁶⁵ 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, artikel 7.

¹⁶⁶ 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.

tering, inbegripet annan icke-naturlig miljö, som är styrd av människan i syfte att framställa växter eller växtdelar och växtprodukter.

2. Virke och andra delar eller produkter från träd odlade i enartsbestånd ska anses vara artificiellt förökade i enlighet med punkt 1.

3. Träd från agarträproducerande taxa som odlats i odlingar såsom

a) trädgårdar (privata och/eller gemensamma trädgårdar),

b) statliga, privata eller gemensamma planteringar, antingen med en art eller med flera arter, ska anses vara artificiellt förökade i enlighet med punkt 1.

Enligt artikel 62 till kommissionens CITES-förordning 865/2006 är artificiellt förökade växter undantagna från förbuden i artikel 8.1 i rådets CITES-förordning 338/97 och inget intyg ska krävas för handel med sådana exemplar.

Utredningen föreslår att begreppet *odlade växter* ersätts med *artificiellt förökade växter* i artskyddsförordningen och de föreslagna bestämmelserna i 8 kap. miljöbalken, för att de svenska reglerna bättre ska överensstämma med översättningen av EU:s regler. I 2 § ska en hänvisning införas till den utförliga definitionen i kommissionens CITES-förordning 865/2006, artikel 56.

14.23 Förslag: Havs- och vattenmyndigheten ska vara vetenskaplig CITES-myndighet

Utredningens förslag: Havs- och vattenmyndigheten ska vara vetenskaplig CITES-myndighet för frågor som gäller vattenlevande arter.

Enligt 68 § artskyddsförordningen är Naturvårdsverket vetenskaplig myndighet för regelverket enligt CITES-konventionen, medan Havs- och vattenmyndigheten ska bistå Naturvårdsverket i frågor som gäller artskydd i havs- eller vattenmiljön.

Systemet med en ordinarie och en biträdande vetenskaplig myndighet skapar otydlighet både internationellt och nationellt, inom Sverige och inom myndigheterna. I praktiken förväntas Havs- och vattenmyndigheten redan i nuläget agera som vetenskaplig myndighet i fråga om vattenlevande arter. Myndigheten företräder Sverige i internationella sammanhang som biträdande vetenskaplig CITES-myndighet för frågor kopplade till vattenlevande arter, i EU:s Scientific

Review Group för CITES-frågor och dess arbetsgrupper (*WG Corals och WG Mako sharks*), Standing Committee och partsmöten där akvatiska arter diskuteras. Det är också Hav- och vattenmyndigheten som i praktiken ansvarar för prövningar av så kallade *non detrimental findings* (icke-skadlighetsrekvisit) i samband med ansökningar om utfärdande av importtillstånd för vattenlevande exemplar som till exempel ål, kaviar, koraller och hajar, även om det formella beslutet i dagsläget förväntas tas av Naturvårdsverket. Det sistnämnda är en administrativ rutin som endast skapar merarbete och adderar till handläggningstiden.

Mellan Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten finns utvecklade rutiner för samverkan och samstämmig uppfattning om vad som ska avses med vattenlevande arter. Samma ansvarsfördelning finns exempelvis i Förordning om invasiva främmande arter (SFS 2018:1939), där Naturvårdsverket är ansvarig myndighet i fråga om arter som lever på land och Havs- och Vattenmyndighet är ansvarig myndighet i fråga om arter som lever i vatten.

Utredningen bedömer sammantaget att Havs- och vattenmyndigheten ska vara vetenskaplig myndighet enligt CITES för frågor som gäller vattenlevande arter, medan Naturvårdsverket ska vara vetenskaplig myndighet enligt CITES för övriga frågor. Utredningen konstaterar att en sådan ändring bör göras för att formalisera en ordning som redan föreligger i praktiken.

14.24 Förslag: Tullverket får ökad befogenhet gällande CITES-arter vid Sveriges inre gräns

Utredningens förslag: I 3 § lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen ska en ny punkt införas som gäller arter som omfattas av konventionen om internationell handel med vissa utrotningshotade djur och växter (CITES).

Som en följd av detta behöver också ändringar göras i förordningen (1994:1830) om införsel av levande djur med mera.

Jordbruksverket och Naturvårdsverket bemyndigas att meddela föreskrifter som anger vilka arter som ska omfattas av Tullverkets befogenheter.

Naturvårdsverket ska få bemyndigande enligt förordning (1994:1830) om införsel av levande djur med mera att meddela föreskrifter om hur kontrollen ska genomföras vid införsel av fridlysta djur.

14.24.1 Tullverkets kontroller vid yttre och inre gräns

EU:s tullunion bildades 1968 och syftar till att harmonisera tullar på varor från länder utanför EU samt bidra till att skydda människor, djur och miljö i EU. I praktiken innebär tullunionen att tullmyndigheterna i de 27 EU-länderna arbetar som en enda myndighet. Tullkontroller vid EU:s yttre gränser ska skydda djur och miljö genom att motverka olaglig handel med hotade arter och förebygga spridningen av växt- och djursjukdomar. Inom EU är huvudprincipen fri rörlighet.

Både Tullverket och Polismyndigheten har dock möjlighet att göra vissa kontroller även vid inre gräns, det vill säga vid Sveriges gräns mot andra EU-länder. Förenklat kan ansvarsfördelningen beskrivas som att Tullverket övervakar varuflödet medan Polismyndigheten övervakar personer.

Det sker ett flöde av levande exemplar av CITES-listade växter och djur samt produkter av sådana till Sverige från andra EU-länder. Sannolikt sker även utförsel från Sverige till EU-länder på motsvarande sätt. Det är sannolikt att många sådana transporter sker utan att alla krav på tillstånd eller styrkande av laglig bakgrund är uppfyllda. Utredningen bedömer därmed att det finns behov av att ge Tullverket ökade befogenheter till kontroller vid inre gräns av CITES-listade och fridlysta arter.

14.24.2 Sammanfattning av dagens regelverk för import av djur och växter

CITES-exemplar från tredje land

Import, export och reexport av CITES-listade exemplar från tredje land regleras av rådets CITES-förordning 338/97 och inte av den svenska artskyddsförordningen. I 21 § artskyddsförordningen finns dock en regel som innebär att CITES-listade exemplar endast får

importeras, exporteras eller reexporteras vid vissa utpekade tullkontor. Vilka tullkontor som är godkända framgår av Jordbruksverkets webbplats.¹⁶⁷ Tullverket berörs även bland annat av bestämmelserna i 22 (varor som inte får importeras), 60 (beslag), 62 (förverkande) och 64 (artbestämning) §§ artskyddsförordningen.

Varor som passerar gräns mot tredje land kontrolleras av Tullverket med stöd av ett antal olika lagar, däribland tullagen¹⁶⁸ och smugglingslagen¹⁶⁹. Dessa kontroller omfattar bland annat levande exemplar och varor som omfattas av CITES-reglerna men också levande exemplar av fåglar och fridlysta arter enligt 16 § artskyddsförordningen.

Regler för förflyttning av CITES-exemplar inom EU

In- och utförsel av CITES-exemplar mellan olika medlemsländer inom EU regleras, när det gäller kommersiella aktiviteter, via CITES-intyg för A-listade arter och för B-listade arter genom att ägaren alltid måste kunna styrka att exemplaret är lagligt förvärvat och har laglig bakgrund.

Varje förflyttning inom EU av ett levande exemplar av en art som upptagits i bilaga A till rådets CITES-förordning 338/97, från den plats som anges på importtillståndet eller i något intyg som utfärdats i enlighet med förordningen, måste föregås av ett godkännande från en administrativ CITES-myndighet i den medlemsstat där exemplaret befinner sig.¹⁷⁰ Ett sådant godkännande måste bekräftas genom utfärdande av ett intyg från Jordbruksverket, i de fall ett sådant exemplar ska föras ut från Sverige. När ett A-listat exemplar ska föras in till Sverige från ett annat EU-land ska den administrativa CITES-myndigheten i det landet utfärda ett sådant intyg.¹⁷¹

I andra fall av förflyttning av levande A-listade exemplar ska den person som ansvarar för förflyttningen vid behov kunna förete bevis

¹⁶⁷ Jordbruksverkets webbplats, information om godkända tullkontor vid import m.m.: <https://djur.jordbruksverket.se/amnesomraden/handelmarknad/hotadeartercites/djurochdjurprodukter/importochexportmellanueochandralander/godkandatudullkontor.4.7caa00cc126738ac4e880002355.html>.

¹⁶⁸ Tullag (2016:253).

¹⁶⁹ Lag (2000:1225) om straff för smuggling.

¹⁷⁰ Artikel 9, punkt 1, 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.

¹⁷¹ Artikel 9, punkt 2 b, 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.

på exemplarets lagliga ursprung. Detta innebär att vid förflyttning över inre gräns av A-listade exemplar som inte har något CITES-intyg utfärdat av Jordbruksverket, eller motsvarande myndighet i ett annat EU-land, måste alltid lagligt ursprung kunna styrkas och uppvisas vid kontroll.

För B-listade CITES-arter, både levande och döda samt produkter av sådana arter, gäller att kommersiella aktiviteter endast är tillåtna om laglig bakgrund kan styrkas. Det finns dock inga krav på dokumentation eller intyg för förflyttning av B-listade arter, inte heller för innehav av exemplar som inte ska användas kommersiellt.

När ett levande exemplar av en art som upptagits i bilaga B förflyttats inom gemenskapen, kan innehavaren av exemplaret lämna det ifrån sig endast om den tilltänkta mottagaren har informerats på ett riktigt sätt om vilken förvaring, utrustning och skötsel som krävs för rätt vård av exemplaret.¹⁷²

Regler för förflyttningar till och från Norge och Schweiz

Även om Norge och Schweiz inte tillhör EU, omfattas de av Schengensamarbetet, som innebär att de inre gränskontrollerna har avskaffats gentemot övriga Schengenländer. Dock gäller fortfarande att det krävs import- respektive exporttillstånd eller reexportintyg samt tulldeklaration för handel med CITES-listade arter till och från Norge och Schweiz.

Inregränslagen

När det gäller Tullverkets befogenheter att utföra kontroller av varor som förs in från annat EU-land finns bestämmelser i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom EU, den så kallade inregränslagen. Lagens 3 § anger vilka varor som lagen är tillämplig på, det vill säga vilka varor som får kontrolleras. Varorna återfinns i den så kallade varukatalogen eller listan. Här återfinns bland annat punkterna 10 och 11:

[...]

¹⁷² Artikel 9, punkt 4, 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.

10. nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän, fisk och reptiler,

11. andra djur än sådana som anges ovan och produkter av djur, om det finns särskild anledning att misstänka att smittsam sjukdom förekommer, att djuret eller djurprodukten på annat sätt utgör en allvarlig hälsorisk för människor eller djur, att medföljande dokument är ofullständiga eller felaktiga, att erforderliga dokument saknas eller att de villkor som i övrigt gäller för införseln inte är uppfyllda,

[...]

Den som för in eller ut en sådan vara som anges i 3 § inregränslagen, till exempel reptiler, mellan ett annat EU-land och Sverige ska enligt inregränslagen anmäla varan till Tullverkets närmaste tullkontor.¹⁷³

Inregränslagen omfattar alltså inte uttalat CITES-listade och fridlysta arter, utom i de fall sådana arter omfattas av varukatalogen i 3 §. Den tidigare Inregränslagsutredningen¹⁷⁴ konstaterade 2006 att nuvarande inregränslag begränsar Tullverkets befogenhet att kontrollera varor till de som specifikt räknas upp i 3 §.

Eftersom varor som omfattas av CITES-regler inte omnämns i inregränslagen saknar alltså Tullverket befogenhet att kontrollera dessa, utom i de fall varorna granskas av andra skäl som anges i lagen. Av samma skäl kan Tullverket inte kontrollera varor som kan omfattas av svenska fridlysningsregler.

Inregränslagsutredningen framhåller att vissa andra medlemsstater i EU har valt att inte specifikt ange vilka varor som kan utsättas för kontroller vid inre gräns.¹⁷⁵ I stället anges att kontrollerna ska rymmas inom den av EU tillåtna ramen för kontroll. Inregränslagsutredningen anser dock att den svenska modellen är att föredra, och att tydlig och klar reglering i lagen ger de bästa förutsättningarna för att EU-rätten ska följas.

Tullverket kan också göra kontroller vid inre gräns enligt andra regelverk, som till exempel lag (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott. Vidare har Tullverket befogenhet att utföra vissa kontroller inne i landet enligt lag (1998:506) om punktskattekontroller av transporter med mera av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter (LPK), bland

¹⁷³ 4 § Lag (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen.

¹⁷⁴ SOU 2006:9 *Kontroll av varor vid inre gräns*.

¹⁷⁵ SOU 2006:9 *Kontroll av varor vid inre gräns*, avsnitt 8.1.4.

annat vid punktskattekontroller på väg, i postförsändelser och på lager där punktskattepliktiga varor kan förvaras.

Regler för in- och utförsel av fridlysta växter till Sverige

Det är förbjudet att förvara eller transportera levande växter som är markerade med N eller n i bilaga 1 till artskyddsförordningens bilaga 1.¹⁷⁶ För växter som är fridlysta enligt bilaga 2 till förordningen finns inga motsvarande förbud mot förvaring eller transport.

Regler om smittskydd

Många av de regler som begränsar införseln av djur och växter till Sverige är smittskyddsregler. Jordbruksverket har tidigare reglerat bland annat vad som krävs vid import av olika djurslag och antal djur genom föreskrifterna SJVFS 1996:24¹⁷⁷ och SJVFS 2011:49¹⁷⁸. I föreskriften SJVFS 2019:15¹⁷⁹ finns bland annat regler om hantering av vildfångade djur.

EU:s nya förordning om djurhälsa, AHL-förordningen¹⁸⁰, trädde i kraft den 21 april 2021, vilket medför följdändringar i svenska regler. Vi har inte haft möjlighet att bearbeta texterna i betänkandet enligt det nya regelverket, och hänvisar till Jordbruksverket för mer information.

EU:s inre marknad

Tullverkets möjligheter att agera vid inre gräns regleras på EU-nivå och har sin grund i den inre marknaden. EU:s inre marknad definieras i artikel 26 FEUF. Här föreskrivs att unionen ska besluta om åt-

¹⁷⁶ 23 § artskyddsförordningen (2007:845).

¹⁷⁷ 10 § Jordbruksverkets föreskrifter (2008:46) om införsel av djur, sperma, ägg och embryon (om ändring i tidigare föreskrifter SJVFS 1996:24), saknr J 11.

¹⁷⁸ Föreskrifter om ändring i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2011:49) om införsel av sällskapsdjur och hund- och kattspärr samt hundar, katter och illrar avsedda för handel (SJVFS 2014:47) saknr J 13.

¹⁷⁹ Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd om villkor för hållande, uppfödning och försäljning m.m. av djur avsedda för sällskap och hobby (SJVFS 2019:15) saknr L 80.

¹⁸⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429 av den 9 mars 2016 om överförbara djursjukdomar och om ändring och upphävande av vissa akter med avseende på djurhälsa ("djurhälsolag").

gärder i syfte att upprätta och upprätthålla en inre marknad som ska omfatta

ett område utan inre gränser, där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital säkerställs.

Grunden för tullunionen finns sedan i artikel 28 FEUF. Gemensam tullagstiftning finns framför allt i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (unionstullkodexen). Härutöver finns bestämmelser som kompletterar unionstullkodexen. Tillämpningsföreskrifter till kodexen finns i tullagen (2000:1281) och tullförordningen (2000:1306) samt i lagen (1994:1548) och förordningen (1994:1606) om vissa tullförfaranden med ekonomisk verkan, med mera.

Nationella begränsningar får dock, enligt artikel 36 FEUF, finnas under vissa förutsättningar. Sålunda krävs att kontrollen har sin grund i ett godtagbart samhällsintresse, och dit räknas bland annat hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet eller intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv, att bevara växter, att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde eller att skydda industriell och kommersiell äganderätt. Sådana förbud eller restriktioner får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

Samhällsintresset får inte kunna tillgodoses på annat, neutralt sätt och kontrollen måste vara proportionell i förhållande till det hinder det innebär för den fria rörligheten. Dessutom gäller att om det skyddsvärda ändamålet blivit fullt tillgodosett genom gemenskapsrättsliga regler finns det inte längre någon möjlighet att nationellt föreskriva om kontroller.¹⁸¹

Inregränslagen, som diskuterades ovan, innehåller just bestämmelser om Tullverkets befogenheter vid införsel eller utförsel över Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (EU-land).¹⁸² Det handlar alltså om den gränskontroll som är godtagbar trots tullunion. Lagen gäller både vid införsel från och utförsel till ett EU-land. För vissa av de uppräknade varorna finns restriktioner för

¹⁸¹ Prop. 1995/96:166 *Tullens befogenheter vid den inre gränsen*, s. 27. Se även SOU 2006:9 *Kontroll av varor vid inre gräns*, avsnitt 8.1.4.

¹⁸² 1 § Lag (1996:701) om Tullverkets befogenhet vid Sveriges inre gräns mot ett annat land inom EU.

både in- och utförsel, för andra gäller restriktioner antingen vid införsel eller utförsel.

Det vanligaste är att punkterna grundas på artikel 36 FEUF. Punkten 10 grundas dock på erhållna undantag i medlemskapsförhandlingarna och punkten 11 på andra skäl. När det gäller att skydda väsentliga säkerhetsintressen, eller nödvändiga åtgärder för att förhindra att smittsamma djursjukdomar kommer in i landet, finns unionsrättsligt grundad rätt att vidta åtgärder.

Sverige fick vid medlemskapsförhandlingarna rätt att behålla vissa nationella bestämmelser gällande reptiler, hundar och katter samt nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän och fisk.¹⁸³

Förslag på fler varor i listan, bland annat CITES-varor

Enligt propositionen om Tullens befogenheter vid den inre gränsen ansåg vissa remissinstanser att ytterligare varukategorier borde läggas till. Det hade föreslagits att listan i 3 § inregränslagen bland annat borde utökas med varor som omfattas av handeln med utrotningshotade djur och växter.¹⁸⁴ Regeringen ansåg vid den tiden (1995/96) inte att varor som omfattas av konventionen om internationell handel med vissa utrotningshotade djur och växter (CITES) borde tas med i den föreslagna lagen. Bakgrunden till detta ställningstagande var bland annat följande.

Det förekommer en omfattande internationell handel med vilda djur och växter. För att kunna avskaffa CITES-kontrollerna vid de inre gränserna antog rådet år 1982 förordningen (EEG) nr 3626/82 om tillämpning inom gemenskapen av CITES. Enligt förordningen införs bland annat en för EU-länderna gemensam kontrollgräns avseende CITES vid EU-ländernas¹⁸⁵ gränser mot tredje land. Förordningen ifråga är numera upphävd och ersatt av CITES-förordningen. Vidare har EU reglerat handel och transporter inom EU i fågeldirektivet samt livsmiljödirektivet. Direktivsbestämmelserna innebär bland annat en skyldighet för medlemsstaterna att reglera handel och transport inom EU av hotade europeiska arter av vilda djur och växter. EU:s gränskontroll av CITES-reglerade varor vid unionens gräns mot tredje land har utsatts för både internationell och intern kritik för bristande effektivitet. Sommaren 1995 kom EU:s miljöministrar överens (gemensam ståndpunkt) om en rådsförordning om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kon-

¹⁸³ Prop. 1995/96:166 *Tullens befogenheter vid den inre gränsen*, s. 51.

¹⁸⁴ *Ibid.*, s. 52.

¹⁸⁵ Regeringen omtalade vid denna tid rätteligen "EG" som var den korrekta benämningen vid tiden, men vi använder EU genomgående.

troll av handeln med dem. Inom Miljödepartementet utarbetas för närvarande en departementspromemoria som skall handla om nödvändig anpassning av den nyssnämnda lagen till EU:s nya CITES-förordning. Regeringen kan i nuläget inte uttala sig om det framtida behovet av att särskilt kontrollera de transporter av vilda djur och växter som sker över gräns mot annat EU-land. Om det visar sig att behov finns av en förstärkning av kontrollen i detta avseende avser regeringen att återkomma även i denna fråga.¹⁸⁶

14.24.3 Utredningens samlade överväganden

Bestämmelser som reglerar Tullverkets övervakning av införsel av djur och produkter till landet finns i förordningen (1994:1830) om införsel¹⁸⁷ av levande djur med mera. Förordningen syftar till att

- förebygga att smittsamma eller ärftliga djursjukdomar kommer in i landet och får ytterligare spridning här,
- förhindra en utsättning av utländska djurarter som är skadlig för landets fauna,
- tillgodose djurskyddsintresset.¹⁸⁸

I artskyddshänseende syftar förordningen alltså endast till att förhindra en spridning av invasiva arter

Införsel av djur eller varor från land utanför EU

Införsel av djur eller varor från land utanför Europeiska unionen får endast ske på de platser som Jordbruksverket föreskriver.¹⁸⁹ Vid införsel av levande djur från land utanför EU får djuren inte lastas ur utan medgivande av en officiell veterinär.¹⁹⁰ Om gods måste lastas ur på annan plats eller på annat sätt ska Tullverket eller Polismyndigheten begära besked hos en officiell veterinär om vilka åtgärder som ska vidtas i avvaktan på Jordbruksverkets beslut om vad man ska göra med godset. Om det är nödvändigt ska veterinären besikta platsen.¹⁹¹

¹⁸⁶ Prop. 1995/96:166 *Tullens befogenheter vid den inre gränsen*, s. 53 f.

¹⁸⁷ Sådan förflyttning av djur från Finland eller Norge som föranleds av renskötseln och sker enligt internationella överenskommelser räknas inte som införsel.

¹⁸⁸ 1 § förordningen (1994:1830) om införsel av levande djur m.m.

¹⁸⁹ 6 § förordningen (1994:1830) om införsel av levande djur m.m.

¹⁹⁰ 7 § förordningen (1994:1830) om införsel av levande djur m.m.

¹⁹¹ 8 § förordning (1994:1830) om införsel av levande djur m.m.

Införsel av djur och produkter av djur från land inom EU

Vid införsel från land inom EU får en transport stoppas under färd till destinationsorten om

1. det finns särskild anledning att misstänka förekomst av smittsam sjukdom,
2. det finns anledning att misstänka att djuret eller djurprodukten på annat sätt utgör en allvarlig hälsorisk för människor eller djur,
3. medföljande dokument är ofullständiga, felaktiga eller saknas helt, eller
4. de villkor som gäller för införsel till landet inte är uppfyllda.¹⁹²

Det är Tullverket som ska övervaka att införsel sker¹⁹³ enligt denna förordning och de föreskrifter som meddelats med stöd av denna förordning samt enligt EU:s förordning om förflyttning av sällskapsdjur utan kommersiellt syfte.¹⁹⁴ Det är också Tullverket som ska utföra de uppgifter som en medlemsstat har enligt 33.1 i EU-förordningen och som en behörig myndighet har enligt artiklarna 33.2 och 34.1. och som en tullmyndighet har EU:s förordning om att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel.¹⁹⁵

För att kunna utföra kontroller i enlighet med de nya syften som vi har föreslagit med förordningen ska ytterligare punkter införas, nämligen

- **Punkt 5**, att det finns anledning att misstänka transport för kommersiella ändamål av arter listade i CITES-förordningens bilaga A och B samt
- **Punkt 6**, att det finns anledning att misstänka transport av fridlysta arter.

Jordbruksverket får enligt 3 § förordning (1994:1830) om införsel av levande djur m.m. meddela föreskrifter om krav på särskilt tillstånd

¹⁹² 9 § förordning (1994:1830) om införsel av levande djur m.m.

¹⁹³ 10 § förordning (1994:1830) om införsel av levande djur m.m.

¹⁹⁴ Förordning (EU) nr 576/2013.

¹⁹⁵ Förordning (EU) 2017/625.

och om andra villkor för införsel av djur, produkter av djur, sjukdomsalstrande organismer, hö, halm och annat material som används vid hantering av djur liksom om införselbud för att hindra spridning av smittsamma djursjukdomar. Jordbruksverket får också meddela föreskrifter om registreringsskyldighet för den som för in djur och djurprodukter i landet. Innan Jordbruksverket fattar beslut om tillstånd att föra in djur för utplantering ska verket höra Havs- och vattenmyndigheten om ärendet gäller fisk, fiskrom, blötdjur, kräftdjur och andra akvatiska djurslag eller ägg från sådana djurslag, och Naturvårdsverket, om ärendet gäller andra djurslag eller ägg än akvatiska djur, där amfibier inkluderas i Naturvårdsverkets ansvarsområde.

Under rubriken *införselkontroll* anges i 5 § att Jordbruksverket får meddela föreskrifter om *hur* kontrollen ska genomföras vid införsel av djur och varor. Sådana föreskrifter finns i Jordbruksverket smittskyddsregler SJVFS 1996:24¹⁹⁶.

Jordbruksverket bör alltså med stöd av de regler vi föreslår utfärda sådana föreskrifter även för CITES-arter. Befintligt bemyndigande bedömer vi som tillräckligt vad avser CITES-arter. Vad gäller fridlysta djurarter i punkten 6 ska Naturvårdsverket ges motsvarande bemyndigande i förordning (1994:1830) om införsel av levande djur m.m.

I förordning (1996:702) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom EU finns närmare föreskrifter om överföring till Tullverket av bokningsuppgifter från transportföretag samt hantering av dessa uppgifter inom verket.

Enligt 8 § får Tullverket meddela närmare föreskrifter om anmälningsskyldigheten enligt 4 § inregränslagen. Av den bestämmelsen följer bland annat att den som för in en vara från ett annat EU-land till Sverige ska anmäla varan till Tullverket om varan omfattas av ett förbud mot införsel eller ett villkor för införsel som inte är uppfyllt eller om varan förs in med stöd av ett tillstånd som meddelats på grund av en oriktig uppgift eller en utelämnad föreskriven uppgift. Enligt vår bedömning fordras ingen ändring här i anledning av våra förslag.

¹⁹⁶ Jordbruksverkets föreskrifter (2008:46) om införsel av djur, sperma, ägg och embryon (om ändring i tidigare föreskrifter SJVFS 1996:24), saknr J 11.

14.25 Förslag: Skogsstyrelsen tar över tillsyn över CITES-listade träslag

Utredningens förslag: Skogsstyrelsen ska ta över ansvaret för den tillsyn gällande timmer och produkter tillverkade av CITES-listade träslag som i dag åligger länsstyrelserna.

Skogsstyrelsen ansvarar i dag för tillsyn av handel med timmer och produkter tillverkade av trä inom ramen för EU:s timmerförordning¹⁹⁷ samt den svenska timmerlagen¹⁹⁸ och timmerförordningen¹⁹⁹. Syftet med detta regelverk är att motverka handel inom EU med olagligt avverkat virke och trävaror från sådant virke. Reglerna omfattar skyldigheter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på den inre marknaden för första gången.

Utredningen konstaterar att Skogsstyrelsen bedriver den nuvarande tillsynen systematiskt och riskbaserat enligt genomtänkta rutiner. Sammanlagt 1,5 årsarbetskraft är avsatta för tillsynen under 2021.²⁰⁰

När det gäller timmer och produkter tillverkade av träslag som är CITES-listade ligger ansvaret för tillsynen på länsstyrelserna enligt miljötillsynsförordningen²⁰¹. Utredningen känner dock inte till att länsstyrelserna bedriver någon systematisk riktad tillsyn avseende kommersiella aktiviteter med CITES-listat timmer och trävaror.

En svårighet med all tillsyn gällande trävaror är att identifiera olika träslag. Här bedöms Skogsstyrelsen ha bättre kompetens än länsstyrelserna i att skilja olika träslag från varandra, både i form av timmer och i bearbetade produkter. Skogsstyrelsen har också fungerande rutiner för kontroller och provtagning i syfte att identifiera trävaror. Skogsstyrelsens tillsyn inriktas dock främst på kontroller vid import, medan länsstyrelsens ansvar vad gäller CITES-listade träslag omfattar alla former av kommersiella aktiviteter. Länsstyrelsen tillsynsansvar kan därmed omfatta även annonsering, försäljning,

¹⁹⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 995/2010 av den 20 oktober 2010 om fastställande av skyldigheter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på marknaden.

¹⁹⁸ Lag (2014:1009) om handel med timmer och trävaror.

¹⁹⁹ Förordning (2014:1010) om handel med timmer och trävaror.

²⁰⁰ Skogsstyrelsen (2021), *Samlad tillsynsplan 2021*, s. 21–22.

²⁰¹ 2 kap. 7 § punkterna 4 och 5 miljötillsynsförordning (2011:13).

etc. inom landet, men även andra verksamheter där CITES-listade träslag används i kommersiellt syfte.

Utredningen bedömer att det innebär en samordning och effektivisering av tillsynen gällande timmer och träprodukter att överlåta länsstyrelsernas tillsyn av CITES-listade träslag till Skogsstyrelsen. Skogsstyrelsen ska för detta utökade ansvarsområde få resursförstärkning motsvarande en halv årsarbetskraft i löpande verksamhet.

14.26 Förslag: Inför möjlighet för myndigheter att sekretessbelägga vissa personuppgifter

Utredningens förslag: En bestämmelse införs som medger sekretess för namn, adress och andra kontaktuppgifter som finns i ett ärende om importtillstånd för jakttroféer av arter som omfattas av skydd enligt CITES-förordningen.

Jordbruksverket hanterar bland annat frågor om import av jakttroféer. Troféerna kan tas in till Sverige om de har införskaffats på laglig väg och uppfyller alla krav från både ursprungs- och mottagarland. Vissa troféer kan dock vara stöldbegärliga, till exempel om de innehåller elfenben eller noshörningshorn. Vid några tillfällen har Jordbruksverket fått begäran om att lämna ut handlingar som innehåller namn och adress till privatpersoner som har fått importtillstånd för att ta in jakttroféer. Jordbruksverket har inte kunnat neka utlämning av allmän handling i dessa fall, vilket medför en ökad risk för att dessa personer utsätts för stölder.

Enligt 20 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen²⁰² finns det möjlighet att skydda uppgifter om en djur- eller växtart som är i behov av skydd och som det finns ett intresse av att bevara i ett livskraftigt bestånd, om det kan antas att ett sådant bevarande av arten inom landet eller del av landet motverkas om uppgiften röjs. SLU Artdatabanken har i dag krav på behörighet för användare som kan se skyddsklassade data om artfynd. När uppgifter förekommer hos andra myndigheter kan dessa ha svårt att neka till att lämna ut uppgifterna.²⁰³

Utredningen bedömer att det är motiverat ur artskyddssynpunkt att utöka möjligheten att skydda personuppgifter i ärenden om import-

²⁰² 20 kap. 1 § lag (2009:400 om offentlighet och sekretess.

²⁰³ Se dom 2011-11-25 från Kammarrätten i Jönköping Mål nr 3641-11.

tillstånd. Stölder av dessa föremål kan bidra till ökad handel på den illegala marknaden och i förlängningen till ökad efterfrågan på djurdelar från skyddade arter. Sekretessen bör vara stark och en skadeprövning ska göras om uppgifterna begärs ut. Uppgifterna ska dock kunna lämnas till andra myndigheter om sekretessen bibehålls.

14.27 Förslag: Ansvar för nationell kunskapsförsörjning om artskydd

Utredningens förslag: Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen ska få i uppdrag i regleringsbrev att i samverkan ansvara för kunskapsförsörjning om artskydd till övriga berörda myndigheter.

Naturvårdsverkets uppdrag bör omfatta kunskapsuppbyggnad hos länsstyrelserna gällande fridlysningsfrågor, i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten samt Skogsstyrelsen.

Jordbruksverkets uppdrag bör omfatta kunskapsuppbyggnad om CITES, utom tillsynsfrågor, till övriga berörda myndigheter, med stöd av Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten.

Det finns brister i kunskapsförsörjning och vägledning till svenska myndigheter i arbetet mot artskyddsbrottlighet. Tillsynsmyndigheter och nationella myndigheter har svårt att upprätthålla kompetensen hos personal, särskilt vid byte av handläggare. Det finns stort behov att tillhandahålla samlad kunskap, löpande utbildningar och fortbildning för alla berörda myndigheter.

Naturvårdsverket har enligt sin instruktion ansvar för central tillsynsvägledning²⁰⁴ till länsstyrelserna, som är tillsynsmyndigheter för biologisk mångfald enligt 8 kap. miljöbalken²⁰⁵. Länsstyrelserna ansvarar också för tillsyn av CITES enligt EU:s förordningar 338/97 och 865/2006.²⁰⁶

Jordbruksverket har inget tillsynsvägledande ansvar enligt myndighetens instruktion, men ansvarar som administrativ CITES-myndighet för handläggningen av merparten av CITES-ärenden i Sverige. Jordbruksverket är därmed den myndighet som har bäst kunskap om

²⁰⁴ 3 § Förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

²⁰⁵ 2 kap. 8 § punkt 8 miljötillsynsförordningen (2011:13).

²⁰⁶ 2 kap. 7 § punkterna 4 och 5 miljötillsynsförordningen (2011:13).

tillämpningen av CITES-regelverket inom EU och i Sverige, vad gäller frågor om import, export, re-export och handel.

Naturvårdsverket bör få ansvar för att i samverkan med Jordbruksverket, Havs- och vattenmyndigheten och Skogsstyrelsen samt övriga berörda myndigheter ansvara för kunskapsförsörjning om tillsyn gällande artskydd, både fridlysning och CITES, hos länsstyrelserna.

Jordbruksverket bör få ansvar för att i samråd med Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och övriga berörda myndigheter ansvara för kunskapsuppbyggnad om CITES-frågor hos Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen.

Utredningen bedömer att Naturvårdsverkets och Jordbruksverkets uppdrag är så pass omfattande att båda myndigheterna bör få förstärkta resurser med en årsarbetskraft vardera, för att löpande bedriva kunskapsuppbyggande verksamhet hos alla berörda myndigheter gällande artskydd. Havs- och vattenmyndigheten bör få förstärkta resurser med en halv årsarbetskraft. Skogsstyrelsen bedöms kunna utföra detta uppdrag med de resurser som utredningen har föreslagit i övrigt.

Utredningen vill också understryka att andra gemensamma resurser kan bidra till ett kunskapsuppbyggande arbete, exempelvis möjligheten att ta fram kunskapsunderlag inom ramen för Miljösamverkan Sverige. Sådana projekt kan dock inte ligga till grund för det sammanhållna arbetet, men kan bidra med specifika underlag.

14.28 Förslag: Naturvårdsverket får utökad befogenhet att besluta om beslagtagna levande exemplar

Utredningens förslag: Naturvårdsverket ska, efter begäran från Polismyndigheten, Tullverket eller Kustbevakningen, i det enskilda fallet få besluta att beslagtagna och förverkade djur och växter kan avlivas eller destrueras under vissa förutsättningar, där samtliga kriterier måste vara uppfyllda:

- att det inte finns någon annan lämplig lösning,
- att inte exemplaret ifråga är en individ som är särskilt viktig att bevara.

14.28.1 Problembeskrivning

Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet för artskyddsförordningen, men har inget lagstöd för att ta djur, växter eller produkter i beslag. Om det finns misstanke om artskyddsbrott kan sådana beslag i stället göras av Polismyndigheten med stöd av 27 kap. 4 § rättegångsbalken (1942:740). Tullverket får ta levande exemplar i beslag med stöd av smugglingslagen²⁰⁷ och Kustbevakningen ges med stöd av 3 kap. 10 § kustbevakningslag (2019:32) samma rätt som Polismyndigheten att ta beslag med stöd av rättegångsbalken.

Exemplar som har tagits i beslag måste placeras någonstans i väntan på att utredning/förundersökning slutförs, i väntan på frikännande eller fällande dom. Den myndighet som har fattat beslut om beslag ansvarar också för förvaring av beslaget under utredningstiden. Om brottsutredningen slutar i en fällande dom kan exemplaret förklaras förverkat. I och med ett beslut om förverkande tar staten över äganderätten och ska besluta vad som ska hända med djuret eller växten.

Tullverket kan alltså ta beslag med stöd av smugglingslagen. Enligt 24 § smugglingslagen får en myndighet, som har hand om egendom som har tagits i beslag för att den skäligen kan antas bli förverkad, antingen sälja eller låta förstöra exemplaret när vissa villkor är uppfyllda.

Artskyddsförordningen medger inte samma agerande som 24 § smugglingslagen, vilket innebär att beslut om slutlig placering, försäljning eller förstöring bara kan göras efter att ett exemplar har förklarats förverkat. Polismyndigheten har därmed inte möjlighet att låta sälja eller förstöra ett exemplar som tagits i beslag med stöd av artskyddsförordningen innan det har förklarats förverkat. Det innebär att ett exemplar som tagits i beslag kan behöva förvaras under lång tid medan utredning pågår. Förvaringen kan därmed komma att belasta Polismyndigheten med mycket höga kostnader.

Egendom som har tagits i beslag av Kustbevakningen ska enligt 3 kap. 11 § kustbevakningslag (2019:32) förvaras av myndigheten själv, om inget annat är föreskrivet eller åklagaren bestämmer något annat.

Placering av levande djur görs vanligen i ett så kallat *rescue center* som har godkända lokaler, kompetent personal och avtal med myndigheterna. Avtalen innebär att den myndighet som gjort beslaget

²⁰⁷ Lag (2000:1225) om straff för smuggling.

betalar en löpande avgift så länge djuren är inhysta i anläggningen. Eftersom utredningar om artskyddsbrott kan pågå under lång tid kan förvar och skötsel av levande djur bli väldigt dyrt för staten. För närvarande finns det bara ett *rescue center* i Sverige som kan användas för placering av beslagtagna levande djur. Anläggningen har dock begränsat med utrymme och kan inte ta hand om exempelvis större däggdjur. I vissa fall har även andra utrymmen behövts, som då måste hyras in utöver det gällande avtalet med *rescue center*. Eftersom det bara finns ett *rescue center* kan beslagtagna djur behöva transporteras långa sträckor från beslagsplatsen.

Levande exemplar av djur och växter som tas i beslag kan inte placeras var som helst, eftersom det ofta saknas tillförlitliga uppgifter om härkomsten. Det innebär att exemplarens status vad gäller smittskydd är osäker. Eftersom det finns misstanke om brott kan det inte uteslutas att exemplaren kan vara olagligt infångade/insamlade i naturen och/eller insmuglade. Om det inte med säkerhet kan styrkas att exemplaren kommer från en kontrollerad miljö, finns det risk att de bär på parasiter eller mikroorganismer som kan sprida sjukdomar till människor och djur, men också till växter och i slutänden spridas i naturen.

Det förekommer att beslagtagna djur inte kan placeras i någon lämplig anläggning och att de i stället får hållas kvar hos den person som är föremål för utredningen, vilket inte heller är någon lämplig lösning. På motsvarande sätt kan det vara olämpligt att placera beslagtagna levande växter i till exempel botaniska anläggningar, eftersom det finns risk för spridning av skadeorganismer till exemplaren som redan finns i anläggningen.

Om utredningen av ett misstänkt artskyddsbrott enligt 29 kap. 2 b § miljöbalken resulterar i att ett exemplar förklaras förverkat, ska Naturvårdsverket besluta om placering, men slutlig placering av förverkade levande exemplar får bara göras i anläggningar som är avsedda för forskning eller liknande. Möjligheten att placera exemplar är därmed starkt begränsad, särskilt om ingen anläggning är intresserad av att ta emot exemplaret. Avlivning eller destruktion ingår i dagsläget inte i de möjliga alternativ som Naturvårdsverket har att besluta om. Det innebär att om ingen anläggning vill ha exemplaret finns ingen mottagare för Naturvårdsverket att besluta om.

Det har förekommit ärenden där Naturvårdsverket inte har lyckats hitta någon anläggning som har varit beredd att ta emot ett levande

exemplar som förverkats efter artskyddsbrott. Naturvårdsverket har då i något fall beslutat att avstå från att placera exemplaret, varvid ansvaret faller tillbaka på staten som, genom den myndighet som har beslutat om förverkandet, övertar äganderätten till förverkad egendom. Denna myndighet får därefter besluta om vad som ska hända med exemplaret, med stöd av lagen om förfarande med förverkad egendom och hittegods²⁰⁸, som ger något vidare ramar än de regler som styr Naturvårdsverket. Med stöd av den lagen kan myndigheten besluta att sälja exemplaret (4 §), eller, om det inte är lämpligt, att förstöra det (6 §). Det är emellertid inte klargjort om ”förstöra” även kan avse avlivning av levande djur.

Både smugglingslagen och rådets CITES-förordning 338/97 medger att förverkade exemplar av listade arter som upptagits i bilagorna B–D, och som har förverkats med stöd av förordningen, får säljas av myndigheterna. Sådan försäljning medför dock legalisering av illegala exemplar, och kan medföra introduktion på den öppna marknaden av arter som aldrig har exporterat lagligt från ursprungslanderna. Om sådana exemplar används för kommersiell avel utan ursprungslandets godkännande kan verksamheten stå i strid med Nagoyaprotokollet och ABS-förordningen.

Enligt vad utredningen erfar förekommer det att ansvariga myndigheter avstår från att ta levande exemplar i beslag, även om det är befogat enligt regelverken, på grund av svårigheterna med att hantera exemplaren under utredningstiden.

14.28.2 Beslag och förverkande enligt miljöbalken och djurskyddslagen

Beslag av levande djur och växter eller produkter med stöd av miljöbalken

Om misstanke om artskyddsbrott övergår i en fällande dom enligt 29 kap. 2 b miljöbalken kan beslagtagna exemplar av djur eller växter förklaras förverkade. Förverkad egendom tillfaller staten och hanteras som beskrivs nedan.

²⁰⁸ Lag (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m.

Beslag av levande djur med stöd av djurskyddslagen

Länsstyrelserna kan omhänderta levande djur med stöd av 9 kap. 5–7 §§ djurskyddslagen (2018:1192) om djuren utsätts för lidande. Djur som är väl omhändertagna kan därmed inte tas i beslag med stöd av djurskyddsreglerna, även om djuren är fridlysta eller CITES-listade och saknar laglig bakgrund. Möjligen skulle det kunna anses vara ett lidande att förvara djur som är vildfångade, men denna fråga är inte klarlagd.

I Sverige är det förbjudet enligt Jordbruksverkets föreskrifter att hålla vildfångade ryggradsdjur (med undantag för fiskar) för sällskap och hobby. Skälet till att det är förbjudet i Sverige är främst att vildfångade djur har behov för sitt välbefinnande som de flesta privatpersoner inte kan tillgodose.

14.28.3 Nuvarande regler i artskyddsförordningen

Enligt 62 § artskyddsförordningen får Naturvårdsverket i det enskilda fallet besluta att levande exemplar av djur eller växter som har förverkats får placeras på en djurpark med tillstånd, eller på någon annan lämplig anläggning för naturvårds-, forsknings- eller utbildningsändamål. Redan i samband med att ett sådant beslut om placering fattas, ska Naturvårdsverket bestämma hur exemplaret ska hanteras sedan det dött. Detta ska ske efter samråd med Naturhistoriska riksmuseet. Ett dött djur, en död växt eller en del av ett dött djur eller död växt som har förverkats får, efter beslut av Naturvårdsverket, överlämnas till Naturhistoriska riksmuseet eller någon annan institution för forskning eller utbildning. Det förverkade får även överlämnas till eller placeras hos någon annan för att användas i sådan verksamhet som bedöms vara till fördel för artskyddet. Innan Naturvårdsverket beslutar om placering eller överlämnande ska verket samråda med Naturhistoriska riksmuseet, om det inte är uppenbart att det förverkade inte är av intresse för forskning eller utbildning, och Havs- och vattenmyndigheten, om beslutet gäller ett djur eller en växt som lever i hav eller vatten.

Om utredningen av ett misstänkt artskyddsbrott enligt 29 kap. 2 b § miljöbalken resulterar i att ett exemplar förklaras förverkat, ska Naturvårdsverket besluta om placering, men slutlig placering av förverkade levande exemplar får bara göras i anläggningar som är av-

sedda för forskning eller liknande. Möjligheten att placera exemplar är därmed starkt begränsad, särskilt om ingen anläggning är intresserad av att ta emot exemplaret. Avlivning eller destruktion ingår i dagsläget inte i de möjliga alternativ som Naturvårdsverket har att besluta om.

14.28.4 Alternativ vid förverkande av levande exemplar enligt CITES-konventionen

Inom CITES-konventionen beskrivs i artikel VIII, punkterna 1 b och 4, vilka åtgärder parterna ska vidta gällande konfiskerade levande exemplar. Lämpliga handlingsalternativ för hanteringen av förverkade exemplar beskrivs utförligt i riktlinjer som framgår av annex I till konventionens resolution Conf. 17.8²⁰⁹:

- Återsändande till ursprungslandet, under förutsättning att det mottagande landet är fullt införstådda med riktlinjerna för hantering av beslag.
- Utsättning i naturen, under förutsättning att ett antal krav är uppfyllda, som exempelvis att artens bevarandestatus gynnas av en utsättning, att exemplaret har förutsättningar att klara av ett liv i det vilda och inte kan sprida parasiter eller sjukdomar till den vilda populationen, samt att exemplaret inte kan medföra oönskad genetisk påverkan på den vilda populationen.
- Fortsatt fångenskap eller förvaring i en anläggning, antingen i ursprungslandet, i det exporterande landet (om annat än ursprungslandet), i landet som gjort beslaget eller i ett land som har anläggningar speciellt avpassade för arten. Exemplaret kan också säljas, under vissa förutsättningar.
- Avlivning enligt lagstiftning för god djurvälstånd eller destruktion av växter.

Enligt riktlinjerna för CITES-konventionen ska beslut om hantering av beslagtagna levande djur syfta till att uppnå tre mål:

²⁰⁹ Resolution Conf. 17.8, Disposal of illegally traded and confiscated specimens of CITES-listed species.

- Maximera bevarandevärdet av exemplaret utan att äventyra hälsa, naturligt beteende eller bevarandestatus hos vilda eller fångenskapsuppfödda populationer av arten.
- Motverka olaglig handel med arten.
- Erbjud en lösning med god djurvälstånd, oavsett om detta innebär att placera exemplaret i livslång fångenskap, att återföra exemplaret till artens naturliga miljö eller genom avlivning.

Återsändande till ursprungslandet av förverkade exemplar

Levande exemplar av djur och växter kan bära på parasiter eller sjukdomsalstrande mikroorganismer som kan utgöra en risk både för människors hälsa och för den biologiska mångfalden i naturen. Ett djur eller en växt som har fraktats olagligt till Sverige kan därmed inte självklart skickas tillbaka till ursprungs- eller exportlandet och återutsättas. Frakt av levande exemplar med okänd smittstatus är inte lämplig, eftersom all kontakt med och hantering av exemplaren innebär en potentiell smittrisk. Det är inte alltid känt varifrån exemplaret kommer och även om det är känt är det inte självklart att det finns någon mottagare som är villig att ta ansvaret för ett exemplar som ska återsändas. Enligt CITES-konventionen ska sådana exemplar återsändas på det exporterande landets bekostnad, men om exemplaret har flyttats olagligt är det ofta oklart vem som ska bära kostnaden för återtransport. Återsändande är sammanfattningsvis något som endast i undantagsfall är motiverat eller möjligt att genomföra i praktiken.

Regler för utsättning av prydnads- och trädgårdsväxter i naturen i Sverige

Utsättning av växter i naturen regleras vad gäller yrkesmässig hantering via bland annat Jordbruksverkets föreskrifter²¹⁰ och EU:s regelverk för yrkesmässig handel med bland annat trädgårds- och prydnadsväxter. Syftet med reglerna är främst att garantera kvaliteten för

²¹⁰ SJVFS 2020:11 Statens jordbruksverks föreskrifter om saluföring m.m. av förökningsmaterial av prydnadsväxter samt av annat föröknings- och plantmaterial av grönsaker än utsäde.

köpare samt att hindra spridning av växtskadegörande organismer. Dessa regelverk gäller dock inte för privatpersoner.

Växter som är invasiva och kan orsaka skada i miljön kan omfattas av förordning (2018:1939) om invasiva främmande arter). I naturområden som är skyddade enligt 7 kap. miljöbalken kan särskilda regler gälla för utplantering av växter genom de föreskrifter som ingår i beslutet för varje skyddat område.

Utplantering och sådd av genmodifierade grödor omfattas också av särskilda regelverk.

Regler för utsättning av djur i naturen i Sverige

Av skäl som har nämnts ovan är det olämpligt att släppa ut djur med oklar smittstatus i naturen, eftersom det kan leda till att sjukdomar sprids till människor eller i naturen. Det förekommer också genetisk variation hos populationer inom Sverige och i andra länder. Vid ett frisläppande bör det därför säkerställas att exemplaret inte kan medföra oönskad genetisk påverkan på vilda artfränder.

I Sverige är det förbjudet att sätta ut vilt (däggdjur och fåglar) i frihet, enligt jaktförordningen,²¹¹ utom när Naturvårdsverket har beviljat undantag. Det gäller alla arter av vilt, från mufflonfår och dovhjort till stenhöns och steglitser men också exotiska arter som papegojor, amerikanska ekorrar och tvättbjörnar. När det gäller invasiva arter finns särskild lagstiftning²¹².

Utsättning av fisk, blötdjur och vattenlevande kräftdjur regleras i fiskelagstiftningen. Enligt 28 § fiskelagen (1993:787) får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela krav på särskilt tillstånd och om villkor i övrigt för att fisk ska få sättas ut, flyttas eller odlas. Fisk får inte utan tillstånd av länsstyrelsen sättas ut eller flyttas från ett vattenområde till ett annat enligt 16 § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. Tillstånd får inte ges för sådana fiskarter eller fiskstammar som är olämpliga med hänsyn till vattenområdets särart. Ett annat skäl för prövning är att förhindra spridning av smittsamma sjukdomar och parasiter.

²¹¹ Jaktförordning (1987:905) 41 §.

²¹² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014 av den 22 oktober 2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter samt förordning om invasiva arter (SFS 2018:1939).

Reptiler, groddjur och ryggradslösa djur som inte förekommer naturligt i Sverige får inte sättas ut i naturen av smittskydds- och djurskyddsskäl. Exotiska djur kan bära på smittor som riskerar att skada både människor och andra organismer om de sprids i naturen. Exempel på detta är ranavirus och chytridsvamp som numera finns inom EU och Sverige, och som utgör ett hot mot vilda populationer av groddjur.²¹³

Innan ett djur kan släppas ut i naturen är det nödvändigt att bedöma om djuret har förutsättningar att klara sig på egen hand. Ett djur som är uppfött i fångenskap saknar många gånger både den kunskap och fysiska förmåga som krävs för ett liv i vilt tillstånd. Djur som har fötts upp av människan kan sakna viktiga naturliga beteenden som de normalt får av sina föräldrar. Att släppa ut ett djur som inte har förutsättningar att klara sig på egen hand innebär att döma djuret till stort lidande och en säker död.

Enligt djurskyddslagen²¹⁴ är det förbjudet att överge tamdjur. Att släppa ut fångenskapsuppfödda djur innebär i formell mening det samma som att överge tamdjur, vilket alltså inte är tillåtet av djurskyddsskäl.

Sammanfattningsvis är återutsättning av djur i naturen, i Sverige eller i export- eller ursprungslandet, bara möjligt i undantagsfall, och i situationer där återutsättning har ett tydligt bevarandevärde för arten. Detta på grund av de stora risker en utsättning medför av både djurskydds- och smittskyddsskäl.

Placering av djur i djurpark eller liknande anläggning

Naturvårdsverket får besluta om placering av djur som har förverkats efter artskyddsbrott när det gäller djur som är A-listade enligt rådets CITES-förordning 338/97²¹⁵ och alla djur där laglig bakgrund inte kan styrkas.²¹⁶ Placering kan göras i en djurpark eller någon annan lämplig anläggning för naturvårds-, forsknings- eller utbildningsändamål, vanligen efter förfrågan bland svenska djurparker som tillhör

²¹³ Statens Veterinärmedicinska Anstalt, www.sva.se/vilda-djur/groddjur.

²¹⁴ 8 § djurskyddslag (2018:1192).

²¹⁵ 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.

²¹⁶ 62 § artskyddsförordningen (2007:845).

Svenska Djurparksföreningen eller internationella anläggningar inom EAZA (European Association of Zoos and Aquaria).

Förverkade djur som är A-listade enligt rådets CITES-förordning 338/97 får inte säljas, eftersom myndigheterna alltid måste vara övertygade om att djuret placeras i en anläggning som har förutsättningar för att ta hand om djuret på ett fullgott sätt samt att djuret, eller dess avkomma, inte används i ny handel.

Djur som är B-listade enligt rådets CITES-förordning 338/97, och där laglig bakgrund kan styrkas, får säljas av den myndighet som gjort beslaget, efter att djuret har förklarats förverkat.

I samband med beslut om eventuell placering i djurpark måste myndigheterna också överväga djurets bakgrund och möjligheter att få ett fullgott liv i fångenskap. För ett vildfångat djur kan det innebära ett stort lidande att leva i fångenskap, även om skötseln är bästa möjliga. I sådana fall kan avlivning ändå vara ett etiskt alternativ.

Försäljning

Tullverket och Kustbevakningen får sälja exemplar som har tagits i beslag med stöd av 24 § smugglingslagen²¹⁷, men de begränsningar som gäller för handel enligt artskyddsförordningen eller EU:s CITES-förordningar gäller fortfarande.

Enligt artikel 8 i rådets CITES-förordning 338/97 får en behörig myndighet sälja exemplar som omfattas av bilagorna B–D och som har förverkats med stöd av förordningen, under förutsättning att exemplaren inte på detta sätt direkt återställs till den fysiska eller juridiska person från vilken de förklarades förverkade, eller som deltog i överträdelsen. Dessa exemplar får då behandlas som om de hade förvärvats lagligen.

Enligt CITES-konventionens resolution Conf. 17.8 behöver försäljning av förverkade exemplar i vissa fall inte vara olämplig eller motverka önskad handel. Som exempel anges att arten redan kan finnas tillgänglig i kommersiella kvantiteter, så att ytterligare försäljning saknar betydelse. Förutsättningen att personer som olagligen handlar med CITES-arter ska förhindras att köpa exemplaren är dock i princip omöjligt att kontrollera och därmed uppfylla. Risken med försäljning är också att önskad handel stimuleras.

²¹⁷ Lag (2000:1225) om straff för smuggling.

För några år sedan inträffade en händelse som kan belysa problemen med hur försäljning av förverkade exemplar kan ”tvätta” olagliga exemplar så att de blir lagliga. Forskare upptäckte en ny art av pilgiftsgroda i ett sydamerikanskt land. Efter bara några månader hade exemplar av arten smugglats ut från ursprungslandet och fanns till försäljning inom EU. Exemplaren som bjöds ut till försäljning i ett annat EU-land togs i beslag, förverkades och såldes sedan av den myndighet som gjort beslaget. Därmed fanns arten att köpa lagligt, trots att ursprungslandet aldrig gett tillstånd till export av djuren.

Avlivning eller destruktion

Om ett beslagtaget exemplar av djur eller växt vare sig kan återsändas till ursprungslandet, placeras ut i naturen, placeras i någon lämplig anläggning eller säljas, återstår bara avlivning eller destruktion. Detta kan även vara det alternativ som bäst uppfyller kraven för god djurvård för djur som är vildfångade, om alternativet är livslång fångenskap.

14.28.5 Kostnader för förvaring av beslagtagna exemplar

De myndigheter som får ta levande djur och växter i beslag måste alltså själva bekosta förvaring av alla exemplar medan brottsutredning pågår. Eftersom artskyddsbrott kan vara tidsödande att utreda kan kostnaderna för exemplarens förvaring bli omfattande.

Polismyndigheten

Polismyndigheten har ingen samlad statistik över vilka kostnader förvaring av levande djur som tagits i beslag har medfört, men utredningen har fått ta del av den information som finns tillgänglig för perioden 2016–2020. Som exempel kan nämnas att förvaring av en serval (*Leptailurus serval*, ett afrikanskt kattdjur) under cirka 2 månader kostade omkring 90 000 kronor, medan sex månaders förvaring av ett antal ökenvaraner kostade cirka 30 000 kronor. En steglits förvarades under ett drygt år, kostnaden för detta har inte noterats, men med en uppskattad minsta dygnskostnad om cirka 100 kronor motsvarar det cirka 40 000 kronor.

Tullverket

Tullverket har inte någon samlad statistik över kostnader för förvaring av levande exemplar av växter och djur som har tagits i beslag med stöd av smugglingslagen. Utredningen har dock fått ta del av den information som finns tillgänglig för perioden 2009–2020. Tullverket har under denna period tagit drygt 600 exemplar av växter i beslag: kaktusar (186), orkidéer (315) och övriga växter (105). Motsvarande siffra för djur är 12, samtliga reptiler. 51 exemplar av växter har förstörts, övriga har placerats i botaniska trädgårdar. En reptil har avlivats och placerats i Naturhistoriska riksmuseet, en reptil har placerats hos en privatperson. Övriga reptiler har avlivats. Kostnader finns bara angivna för beslag av en reptil, där slutsumman blev cirka 50 000–60 000 kronor efter förvaring i ett år och tio månader. Beslut om avlivning togs först ett drygt år efter beslut om förverkande.

Kustbevakningen

Kustbevakningen har ingen samlad statistik över beslag av levande djur och växter. Till utredningen har myndigheten meddelat att det sannolikt inte har skett några beslag under det senaste decenniet.

14.28.6 Utredningens samlade överväganden

Sammantaget bedömer utredningen att Naturvårdsverkets befogenheter att besluta om hantering av beslagtagna eller förverkade levande djur och växter ska utökas med möjligheten att avliva eller destruera exemplar. Eftersom beslut om beslag kan komma att hävas, i de fall utredningen inte leder till förverkande, måste en rätt till ersättning införas, i de fall exemplar destrueras redan under beslagstiden. Vad gäller förslagets förhållande till egendomsskyddet, se avsnitt 16.7.4.

14.29 Bedömning: Prövning och tillsyn av djurparker bör koncentreras till färre länsstyrelser

Utredningens bedömning: Länsstyrelserna bör utnyttja möjligheten att koncentrera prövning och tillsyn av djurparker enligt artskyddsförordningen till några utvalda län, för att effektivisera handläggningen samt öka likvärdigheten i bedömningar och villkor.

I en rapport från Miljösamverkan Sverige 2013 beskrivs att länsstyrelsernas prövning och tillsyn av djurparker behöver förbättras genom samverkan och koncentration till ett fåtal länsstyrelser.²¹⁸ Målet för en sådan koncentration skulle vara likriktning, liknande villkor och liknande tillsynsprocess.

Svenska Djurparksföreningen har framfört till utredningen att djurparkerna upplever stora skillnader mellan länsstyrelserna i prövning och tillsyn. Föreningen framför också att handläggare ofta byts ut, vilket gör det svårt att upprätthålla hög kompetens hos myndigheterna.

Utredningen bedömer att en koncentration till ett fåtal länsstyrelser skulle kunna bidra till mer ensad prövning och tillsyn av djurparker enligt artskyddsreglerna. Regelverket är komplicerat och att samtliga ärenden samlas i färre organisationer skulle underlätta upprätthållandet av kompetens och kontinuitet i handläggningen.

Utredningen konstaterar att länsstyrelserna har möjlighet att överlåta djurparksprövning och -tillsyn till en annan länsstyrelse.

14.30 Förslag: 49 § i artskyddsförordningen ändras för att undvika dubbelprövning med djurskyddsreglerna

Utredningens förslag: Reglerna om djurparkstillstånd i artskyddsförordningen renodlas till att endast behandla parkens uppfyllnad av kravet att bidra till bevarandet av den biologiska mångfalden. De punkter som prövas enligt djurskyddsreglerna ska tas bort från artskyddsförordningen.

²¹⁸ Miljösamverkan Sverige (2013), *Artskydd och vägledning. Förstudie kring tillsynsvägledning m.m.*, s. 9.

Enligt 49 § artskyddsförordningen får ett djurparkstillstånd endast ges till en anläggning som har godkänts för offentlig förevisning enligt djurskyddsförordningen.²¹⁹ Det innebär att en djurpark genomgår omfattande prövning enligt djurskyddsbestämmelserna, innan en prövning enligt artskyddsförordningen blir aktuell. Djurskyddsbestämmelserna reglerar bland annat att personal har lämplig utbildning och erfarenhet, att det finns veterinär och zoolog som ska hantera bland annat smittskyddsfrågor, skötsel, hantering, foder och miljöberikning och allt som har med djurens välbefinnande att göra. Dessa regler implementerar delar av EU:s djurparksdirektiv²²⁰, som också genomförs via regler i artskyddsförordningen. I tabellen nedan redovisas artiklarna i djurparksdirektivet och var de är implementerade i artskyddsförordningen respektive djurskyddsreglerna.

Enligt 49 § punkterna 3–7 artskyddsförordningen ska länsstyrelsen också pröva frågor som har med djurens välbefinnande att göra inom ramen för artskyddet, exempelvis skötsel, miljö och smittskyddsfrågor.

Prövning av djurparker görs av länsstyrelserna, både vad gäller djurskyddet och artskyddet. Enligt båda prövningarna ska frågor om djurens miljö, skötsel och smittskyddsfrågor granskas. Vanligen samordnas både prövning och tillsyn av djurparker internt inom länsstyrelsen, så att både djurskydds- och artskyddshandläggare deltar.

Krav som ställs enligt EU:s djurparksdirektiv, och som inte hanteras enligt djurskyddsreglerna, är hur djurparkerna uppfyller kravet i djurparksdirektivet så att de ska bidra till bevarandet av den biologiska mångfalden. Enligt direktivet måste djurparker ha ett tydligt naturvårdssyfte, utbildningssyfte och samarbete med andra naturvårdsorganisationer och myndigheter. I artskyddsförordningen är det punkterna 1 och 2 i 49 § artskyddsförordningen som ska säkerställa att kraven enligt direktivet uppfylls. Punkterna 3–6 i 49 § är också införda med stöd av direktivet, men dessa punkter är också implementerade i djurskyddsreglerna. Samma regler i direktivet är alltså implementerat två gånger i svensk lagstiftning.

Utredningen bedömer att det inte finns något skäl till att samma prövning ska göras två gånger enligt olika regelverk. Att ta bort den dubbelreglering som i dag förekommer i djurparksprövningen innebär att resurser frigörs, beslut och villkor gentemot verksamhetsut-

²¹⁹ 3 kap. 6 § djurskyddsförordning (2019:66).

²²⁰ Rådets direktiv 1999/22/EG av den 29 mars 1999 om hållande av vilda djur i djurparker.

övern blir tydligare och tillsynsarbetet för länsstyrelsens artskyddshandläggare förenklas. Utredningen föreslår därmed att punkterna 3–6 i 49 § artskyddsförordningen ska tas bort.

Tabell 14.2 Sveriges implementering av zoo-direktivet (Rådets direktiv 1999/22/EG av den 29 mars 1999 om hållande av vilda djur i djurparker)

EU:s zoo-direktiv	Innehåll	Artskyddsförordningen (Naturvårdsverket)	Djurskyddsbestämmelser (Jordbruksverket)
Artikel 1	Mål: att skydda vilda djurarter och bevara den biologiska mångfalden samt stärka djurparkerens roll i att bevara den biologiska mångfalden		
Artikel 2	Definition av "djurpark"	2 § punkt 9	1 kap. 4 § djurskyddsföreskrift L108 (SJVFS 2019:29)
Artikel 2	Verksamheter som inte definieras som djurparker	43 §: undantag från krav på tillstånd 45 §: dispens från krav på tillstånd	1 kap. 46 § djurskyddsföreskrift L108 (SJVFS 2019:29): dispens från bestämmelserna i föreskriften
Artikel 3 strecksats 1	Krav på djurparker: forskning	49 § punkt 1	
Artikel 3 strecksats 2	Krav på djurparker: information till allmänheten	49 § punkt 2	
Artikel 3 strecksats 3	Krav på djurparker: bra djurhållning, hög standard på skötsel, kurativ vård samt näringstillförsel	49 § punkt 3, 4 och 5	Djurskyddsföreskrift L108 (SJVFS 2019:29) i sin helhet
Artikel 3 strecksats 4 (saknas)	Krav på djurparker: förhindra rymningar och ohyra	49 § punkt 6	1 kap. 22 § djurskyddsföreskrift L108 (SJVFS 2019:29)
		49 § punkt 7: förhindra spridning av smittsamma sjukdomar	1 kap. 43 § djurskyddsföreskrift L108 (SJVFS 2019:29) samt andra regler om smittspridning
Artikel 3 strecksats 5	Krav på djurparker: förteckning över djuren	51 och 52 §§	1 kap. 10 § djurskyddsföreskrift L108 (SJVFS 2019:29)
Artikel 4 punkt 1	Tillståndsprövning: tillstånd krävs	40 §: förbud mot att utan tillstånd förevisa djur av vilda arter i en djurpark	3 kap. 6 § djurskyddsförordningen (2019:66)
Artikel 4 punkt 2	Tillståndsprövning: tillstånd ska finnas innan nya djurparker öppnas för allmänheten	40 §: förbud mot att utan tillstånd förevisa djur av vilda arter i en djurpark	3 kap. 6 § djurskyddsförordningen (2019:66)
	Tillståndsprövning: lämplighetsprövning av ansvarig	46 §: personligt tillstånd, lämplighet ²²¹ , lämplig lokal	1 kap. 8 § djurskydds-föreskrift L108 (SJVFS 2019:29)
	Tillståndsprövning	47 §: Länsstyrelsen prövar, avser fysisk eller juridisk person	1 kap. 6 § djurskydds-föreskrift L108 (SJVFS 2019:29)

²²¹ Formuleringarna i artskyddsförordningen resp. SJVFS är inte helt identiska, SJVFS täcker inte in att den som ansvarar för hela verksamheten ska vara lämplig, endast den som är ansvarig för djurhållningen.

EU:s zoo-direktiv	Innehåll	Artskyddsförordningen (Naturvårdsverket)	Djurskyddsbestämmelser (Jordbruksverket)
	Tillståndsprövning	47a §: beslut inom 6 månader	
	Tillståndsprövning	48 §: lokal ska anges, villkor kan ställas	1 kap. 6 § djurskyddsföreskrift L108 (SJVFS 2019:29)
	Tillståndsprövning	49 §: godkännande enl. djurskydd krävs	3 kap. 6 § djurskyddsförordningen (2019:66)
	Tillståndsprövning	49a §: återinförande i naturen	
Artikel 4 punkt 3	Tillsyn	59 §: regelbunden inspektion	(ej utrett)
Artikel 4 punkt 4	Tillståndsprövning: Inspektion inför tillståndsprövning	50 §: Länsstyrelsen ska bedöma om villkor kan uppfyllas	1 kap. 7 § djurskyddsföreskrift L108 (SJVFS 2019:29)
Artikel 4 punkt 5	Om en djurpark inte har något tillstånd ska den stängas	42 §: stängs för allmänheten	3 kap. 6 § djurskyddsförordningen (2019:66)
Artikel 5	De krav som ställs i artikel 4 ska inte gälla om MS kan visa att direktivets syfte och krav enligt artikel 3 är uppfyllda på motsvarande sätt.	(ej tillämpligt i Sverige)	(ej tillämpligt i Sverige)
Artikel 6	När en djurpark stängs ska djuren behandlas på ett sätt som är förenligt med den biologiska mångfalden	41 §	
Artikel 7	Behörig myndighet ska utses i varje medlemsstat	(utredningen har inte påträffat något beslut)	(utredningen har inte påträffat något beslut)
Artikel 8	Påföljder: ska vara effektiva, proportionella och avskräckande	55 § och 57 § om återkallelse av tillstånd, straffbestämmelser finns i 29 kap. miljöbalken	(ej utrett)
Artikel 9	Genomförande: senast 9 april 2002		
Artikel 10	Ikraftträdande		
Artikel 11	Direktivet riktar sig till medlemsstaterna		
EU:s zoo-direktiv	Innehåll	Artskyddsförordningen (Naturvårdsverket)	Djurskyddsbestämmelser (Jordbruksverket)

14.31 Förslag: Ansvar för artskydd införs i instruktion för Jordbruksverket och Naturvårdsverket

Utredningens förslag: Ansvaret för artskydd skrivs in i Naturvårdsverkets och Jordbruksverkets instruktioner.

14.31.1 Problembeskrivning

Samverkan på nationell nivå gällande artskydd sker i dag främst inom den nationella operativa gruppen för artskydd (NOGA), där alla berörda myndigheter ingår. Jordbruksverket administrerar gruppen, som därutöver omfattar Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Naturhistoriska riksmuseet, Polismyndigheten/NOA, Tullverket, Kustbevakningen, Åklagarmyndigheten/REMA samt representanter för länsstyrelserna. Myndigheternas olika roller inom artskyddet beskrivs i Jordbruksverkets rapporter om artskyddsbrottslighet från 2016 och 2019.

Utredningen konstaterar att artskyddet ingår som en befintlig arbetsuppgift i samtliga berörda myndigheters verksamheter, men också att det varierar i vilken mån myndigheterna prioriterar samverkan gällande artskyddsbrottslighet. Detta medför emellanåt att övriga myndigheters arbetsuppgifter gällande artskydd försvåras, när andra myndigheter inte medverkar i tillräcklig utsträckning.

Artskyddet är oftast en liten del av verksamheten för de svenska myndigheter som arbetar med artskyddsbrottslighet, även för de huvudsakligen ansvariga myndigheterna Jordbruksverket, Naturvårdsverket samt Havs- och vattenmyndigheten. Detta bedöms vara en av orsakerna till att verksamheten är lågt prioriterad hos vissa myndigheter. För att säkerställa att arbetet med artskydd utförs effektivt och statens resurser nyttjas på bästa sätt måste myndigheterna arbeta, samverka och prioritera utifrån tydliga uppdrag och en gemensam, nationell ambitionsnivå och riskanalys.

När det gäller Tullverket, Kustbevakningen och Åklagarmyndigheten bedömer utredningen att deras verksamhet är så övergripande att det inte är motiverat att särskilt skriva in artskyddet i respektive instruktion. Detsamma gäller för Polismyndigheten, som dessutom redan har en utpekad enhet inom den nationella operativa avdelningen med ansvar för artskyddsbrottslighet. I Havs- och vattenmyndig-

hetens instruktion finns artskyddet redan inskrivet, liksom det i vidare bemärkelse ingår i länsstyrelsernas och Naturhistoriska riksmuseets instruktioner. Vad gäller Jordbruksverket och Naturvårdsverket, som båda har centrala roller för artskyddet i Sverige, nämns dock inte artskyddet i instruktionerna, trots att dessa är ganska detaljerade. Med tanke på myndigheternas betydelse för artskyddet föreslår utredningen därför att Jordbruksverkets och Naturvårdsverkets instruktioner kompletteras med ett förtydligande om myndigheternas uppdrag gällande artskydd.

14.31.2 Jordbruksverkets instruktion

Jordbruksverket är svensk administrativ myndighet enligt CITES-konventionen, rådets förordning (EG) nr 338/97 och kommissionens förordning (EG) nr 865/2006, och har därmed ett uttalat ansvar för genomförandet av regelverk kopplade till handel med hotade arter. Myndigheten hanterar alla import-, export och reexporttillstånd för handel till och från Sverige med CITES-listade arter och prövar alla ansökningar om CITES-tillstånd för handel med enskilda A-listade exemplar. Jordbruksverket får också, som enda myndighet i Sverige, meddela föreskrifter för verkställighet av EU:s båda CITES-förordningar 338/97 och 865/2006, men också för verkställighet av artskyddsförordningen i stort. Hittills har myndigheten inte utnyttjat möjligheten att utfärda föreskrifter för att stärka arbetet mot artskyddsbrott i Sverige.

De av Jordbruksverkets uppgifter som kan kopplas till artskydd enligt myndighetens instruktion²²² är allmänt hållna, främst att myndigheten ska arbeta för en hållbar utveckling (1 §), bidra till att säkerställa en god folkhälsa genom att förebygga spridning av och bekämpa smittor hos djur i enlighet med vad som framgår av svenska författningar och EU-bestämmelser, säkerställa ett gott djurskydd, förebygga spridning av och bekämpa växtskadegörare (3 §), samt verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling (4 §).

Utredningen konstaterar att Jordbruksverket har en central roll i arbetet mot illegal handel med hotade arter i Sverige, men ändå sak-

²²² Förordning (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk.

nas hänvisning till detta uppdrag i myndighetens instruktion, och myndigheten har inte tillämpat sitt omfattande bemyndigande för att driva artskyddsarbetet framåt. För att förtydliga myndighetens viktiga roll för artskyddet i Sverige föreslår utredningen att en ny punkt 4 läggs till i 4 § i Jordbruksverkets instruktion, där det framgår att myndigheten ska verka för skydd av arter, nationellt och internationellt, gällande handel med vilda arter av växter och djur.

14.31.3 Naturvårdsverkets instruktion

Naturvårdsverket är enligt sin instruktion förvaltningsmyndighet i frågor om klimat och luft, mark, biologisk mångfald, förorenade område, kretslopp och avfall, miljöövervakning samt miljöforskning. Myndigheten har en central roll i miljöarbetet och ska vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av miljöpolitiken.²²³

Enligt instruktionen ska Naturvårdsverket inom sitt ansvarsområde särskilt ansvara för en rad uppgifter som kan kopplas till artskyddet, som exempelvis central tillsynsvägledning (3 § punkt 1), samverka med länsstyrelserna för att åstadkomma ett effektivt tillsynsarbete (3 § punkt 2), utveckla, följa upp och samordna arbetet med miljöinformationsförsörjning (3 § punkt 7), göra kunskaper om miljön och miljöarbetet tillgängliga för myndigheter allmänheten och andra berörda (3 § punkt 11), med mera. Vidare ska Naturvårdsverket delta i det arbete på miljöområdet som regeringen bedriver inom EU och internationellt (4 §). Tillsyns- och föreskrifrådet inom Naturvårdsverket ska bland annat identifiera behov av samsyn och samverkan och vid behov ta initiativ till ökad samsyn och samverkan.

Naturvårdsverket är svensk vetenskapliga myndighet enligt CITES-konventionen, rådets förordning (EG) nr 338/97 och kommissionens förordning (EG) nr 865/2006, vilket framgår av 68 §. Havs- och vattenmyndigheten ska som vetenskaplig myndighet bistå Naturvårdsverket i frågor som gäller artskydd i havs- eller vattenmiljön.

Utredningen konstaterar att Naturvårdsverket har en central roll som nationell myndighet med ansvar för både fridlysningsfrågor och den vetenskapliga sidan av handel med hotade arter. För att förtydliga myndighetens centrala roll för artskyddet i Sverige föreslår ut-

²²³ 1 § förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

redningen att två nya punkter läggs till i instruktionens 4 §, där det framgår att Naturvårdsverket ska:

- 23. inom sitt ansvarsområde ansvara för skydd av naturtyper och arter i terrestra miljöer,
- 24. verka för skydd av arter, nationellt och internationellt gällande handel med vilda växter och djur.

14.31.4 Havs- och vattenmyndigheten

Enligt instruktionen är Havs- och vattenmyndigheten förvaltningsmyndighet på miljöområdet för frågor om bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag och hav (1 §) och myndigheten ska inom sitt ansvarsområde vara pådrivande, stödjande och samlade vid genomförandet av miljöpolitiken och verka för en hållbar förvaltning av fiskeresurserna (2 §).²²⁴

Myndigheten är biträdande vetenskaplig myndighet för CITES-frågor i Sverige, enligt 68 § artskyddsförordningen, samt ansvarar för bestämmelser om fredning av vattenlevande arter enligt EU:s livsmiljödirektiv och andra internationella åtaganden gällande artskyddet.

Hav- och vattenmyndighetens instruktion anger i 5 §, punkten 7, att myndigheten särskild ska ansvara för skydd av naturtyper och arter samt andra frågor om biologisk mångfald i sjöar, vattendrag och hav inom sitt ansvarsområde. Därmed anser utredningen att myndighetens ansvar för artskyddet framgår tydligt av instruktionen och att ytterligare förtydligande inte behövs.

14.31.5 Tullverket

Tullverket har inte något uttalat uppdrag att arbeta med miljö- eller artskyddsfrågor i sin instruktion. Myndigheten ska övervaka och kontrollera trafiken till och från Sverige så att bestämmelser om in- och utförsel av varor följs (2 §), förebygga och motverka brottslighet i samband med in- och utförsel av varor (3 §) samt delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten (4 §).²²⁵

²²⁴ Förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

²²⁵ Förordning (2016:1332) med instruktion för Tullverket.

Utredningen konstaterar att Tullverkets instruktion är övergripande och genom verksamhetens karaktär omfattar många olika specifika varuflöden. Artskyddet ingår som en del i de uppgifter Tullverket ska utföra, men utredningen bedömer att det inte är rimligt att särskilt ange ansvaret för artskyddet, bland många andra frågor som myndigheten hanterar. Utredningen föreslår därmed ingen ändring av Tullverkets instruktion.

14.31.6 Polismyndigheten/NOA

Miljö- och artskyddsfrågor nämns inte specifikt i Polismyndighetens instruktion, som är övergripande till sin karaktär.²²⁶

Utredningen konstaterar dock att artskyddsbrott ingår som en specifik del av verksamheten vid Polismyndighetens nationella operativa avdelning (NOA). Utredningen föreslår därmed ingen ändring av Polismyndighetens instruktion.

14.31.7 Kustbevakningen

Kustbevakningen har enligt sin instruktion som främsta uppgift att bedriva sjöövervakning och utföra räddningstjänst till sjöss.²²⁷

Utredningen konstaterar att artskyddet ingår som en del i Kustbevakningens verksamhet. Myndighetens instruktion är dock övergripande och genom att verksamheten omfattar så många olika specifika delar är det inte rimligt att särskilt ange ansvaret för artskyddet. Utredningen föreslår därmed ingen ändring av Kustbevakningens instruktion.

14.31.8 Åklagarmyndigheten/REMA

Åklagarmyndigheten ska enligt sin instruktion se till att personer som begår brott blir föremål för brottsutredning och lagföring, arbeta för att begränsa vinsterna av brott och brottslig verksamhet, tillämpa ett jämställdhetsperspektiv i utförandet av sina uppgifter, och delta i

²²⁶ Förordning (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten.

²²⁷ Förordning /2019:84) med instruktion för Kustbevakningen.

det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten (2 §).²²⁸

Utredningen konstaterar att artskyddsbrottslighet ingår som en del i Åklagarmyndighetens verksamhet. Myndighetens instruktion är dock övergripande och genom att verksamheten omfattar så många olika specifika delar är det inte rimligt att särskilt ange ansvaret för artskyddet. Utredningen föreslår därmed ingen ändring av Åklagarmyndighetens instruktion.

14.31.9 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna ska enligt sin gemensamma instruktion verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås (6 §). Av instruktionen framgår också att länsstyrelsen har uppgifter i fråga om naturvård samt miljö- och hälso-skydd (3 § punkten 9).²²⁹

Utredningen konstaterar att artskyddet ingår som en del i naturvården, och bedömer därmed att det inte behövs något ytterligare förtydligande av länsstyrelsernas ansvar för artskyddet i instruktionen.

14.31.10 Naturhistoriska riksmuseet

Naturhistoriska riksmuseet är både Sveriges största museum och en statlig myndighet. Museet har till uppgift att främja intresset för och kunskapen och forskningen om universums, jordens och livets uppbyggnad och utveckling, biologisk mångfald, människans biologi samt miljö och landskap (1 §). Myndigheten ska särskilt bistå andra myndigheter i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde (2 § punkt 5) och verka för ökad kunskap grundad på forskning och samverkan med andra, exempelvis universitet och högskolor, och förmedla kunskap inom sitt verksamhetsområde (2 § punkt 6).²³⁰

Utredningen konstaterar att biologisk mångfald redan är en central del av museets verksamhet, och anser därmed att det inte behövs något ytterligare förtydligande i instruktionen.

²²⁸ Förordning (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten.

²²⁹ Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

²³⁰ Förordning (2007:1176) med instruktion för Naturhistoriska riksmuseet.

14.32 Förslag: Djurparksdjur får endast säljas till andra djurparker

Utredningens förslag: En ny bestämmelse införs om förbud mot att sälja djur från djurparker till privatpersoner. Länsstyrelsen ska kunna medge dispens för sådan försäljning i vissa fall.

Utredningen konstaterar att det har förekommit att levande eller döda djurparksdjur säljs, skänks eller lånas ut till privatpersoner. Det kan vara problematiskt ur flera perspektiv, bland annat vad gäller:

- smittskydd, eftersom djuren kan bära med sig smitta både från och till djurparken,
- djurskydd, bland annat eftersom privatpersoner enligt djurskyddsreglerna inte får hålla apor eller rovdjur,
- CITES-reglerna, exempelvis måste levande A-listade djur förvaras i en godkänd anläggning och får inte flyttas utan tillstånd, samt
- bevarandeperspektiv, då handel med exotiska djur underhåller en efterfrågan på dessa djur, exempelvis försäljning av tigerskinn från avlivade djurparksdjur.

Utredningen föreslår att en bestämmelse införs som begränsar djurparker möjlighet att sälja eller på annat sätt överlämna levande eller döda djur till andra än djurparker med tillstånd. Länsstyrelsen ska i det enskilda fallen kunna bevilja dispens om det finns särskilda skäl.

14.33 Förslag: Samla information om regler för handel med monterade djur

Utredningens förslag: Naturvårdsverket och Jordbruksverket ska få i uppdrag att gemensamt utforma och samla tydlig, lättbegriplig och sökbar information om vilka regler som gäller för monterade fåglar, däggdjur inklusive jakttroféer, samt övriga preparerade djur som exempelvis reptiler, fiskar och insekter, så att befintliga regelverk tydliggörs.

Uppdraget bör även omfatta tydlig information om hur monterade djur bör hanteras när de ska kasseras.

Jordbruksverkets uppdrag bör inkludera en översyn och rättelse av myndighetens e-tjänst om ansökan om CITES-intyg, gällande krav på dokumentation från sökanden för kommersiella aktiviteter med monterade fåglar.

Problem med befintlig lagstiftning

Utredningen konstaterar att Jordbruksverkets förslag att se över och förtydliga lagstiftningen gällande handel med monterade (uppstoppade) vilda fåglar är omfattande och inte innehåller några närmare beskrivningar av vad som är problematiskt med den nuvarande lagstiftningen.²³¹ Att utreda detta har inte varit möjligt inom den tidsram som stått till förfogande för nuvarande utredning. Utredningen föreslår därför att de berörda myndigheterna Jordbruksverket och Naturvårdsverket ges ett uppdrag i respektive regleringsbrev att gemensamt samla tydlig, lättbegriplig och sökbar information om vilka regler som gäller för monterade fåglar, däggdjur och övriga preparerade djur, inklusive jakttroféer, så att befintligt regelverk tydliggörs. Uppdraget bör även omfatta tydlig information om hur monterade djur ska hanteras när de ska kasseras.

Jordbruksverkets uppdrag bör inkludera en rättelse av myndighetens e-tjänst om ansökan om CITES-intyg för kommersiella aktiviteter med monterade fåglar, där krav på intyg från Naturvårdsverket om överlåtelse av fåglar endast gäller arter som tillfaller staten (även kallat *statens vilt*). E-tjänsten innehåller ett fel som innebär att alla som söker CITES-intyg för kommersiella aktiviteter med en

²³¹ Jordbruksverket (2019), *Förslag på åtgärder för ett stärkt arbete mot artskyddsbrott*, 9 e.

monterad fågel uppmanas att först skaffa ett intyg om överlåtelse av statens vilt från Naturvårdsverket. Eftersom Naturvårdsverket endast kan utfärda sådana intyg om överlåtelse för arter som faktiskt ska tillfalla staten, tvingas många personer kontakta myndigheten i onödan, när deras ansökan inte gäller en fågel av en art som tillfaller staten. Tjänsten innehåller även brister gällande vilken dokumentation som krävs av sökanden, varför den bör ses över även i den delen.

Utredningen ser inga möjligheter att inom ramen för denna utredning se över och föreslå förändringar i det nuvarande regelverket gällande monterade djur utöver de eventuella frågor som kan omfattas av andra delar av utredningen.

Eftersom prepareringen är en form av konservering finns det uppstoppade djur bevarade sedan mycket lång tid tillbaka. Djuren har tjänat som prydnader men också som studieobjekt vid forskning och utbildning. Det är främst däggdjur och fåglar som har bevarats på detta sätt, men även insekter, reptiler och fiskar förekommer som preparerade föremål. Äldre monterade djur kan ha preparerats med hälsovådliga ämnen som DDT och arsenik och ska därför alltid hanteras försiktigt. Syftet med att använda giftiga ämnen vid preparering är främst att förhindra angrepp av insekter och skadedjur som äter päls, fjädrar, skinn, etc.

Regelverken har ändrats under tidens gång och vissa bestämmelser ska bara tillämpas för relativt nyutillverkade föremål. Vid bedömning av vilka regler som gäller för uppstoppade djur är det alltså centralt att veta när djuret avlivades och när prepareringen gjordes. Ibland har gamla föremål restaurerats för att se fräschare ut men det förekommer också att nyligen avlivade djur prepareras för att se äldre ut.

Monterade djur förekommer emellanåt i annonser för försäljning, i vissa fall olagligt. Det kan nog antas att olaglig annonsering sker av okunskap, men eftersom monterade djur kan vara eftertraktade och inbringa ganska stora summor är det också troligt att det förekommer annonsering och försäljning, trots att parterna känner till att det kan vara olagligt. Det är dock inte helt lätt för exempelvis en privatperson, försäljare av begagnade varor eller förmedlare av sådana försäljningar, att ta reda på om ett monterat djur är lagligt att handla med eller ej. Lagligheten och hur djuret kan hanteras påverkas av en mängd faktorer såsom bland annat innehåll av hälsovådliga och miljö-

farliga ämnen, smittskydd, nationella och internationella regler om skydd av arter och rätten till djuret.

Sammantaget konstaterar utredningen att regelverket är svåröverskådligt, och bedömer därmed att berörda myndigheter ska få i uppdrag att sammanställa information på ett lättillgängligt och överskådligt sätt.

14.34 Förslag: Ta fram handlingsplan gällande artskydd och artskyddsbrottslighet

Utredningens förslag: De myndigheter som ingår i den nationella operativa gruppen för artskydd (NOGA): Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Polismyndigheten/NOA, Tullverket, Kustbevakningen, Åklagarmyndigheten/REMA samt representanter för länsstyrelserna, ska i regleringsbrev få i uppdrag att ta fram en gemensam handlingsplan med syfte att bedöma risker, utvärdera, förankra och fastställa nationella prioriteringar gällande artskydd och artskyddsbrottslighet.

Uppdraget ska administreras och samordnas av Jordbruksverket i samråd med Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten.

Handlingsplanen ska avse en period om tre år med genomförande från och med verksamhetsåret 2023. Handlingsplanen ska därefter revideras löpande med tre års mellanrum.

Förslaget ingår i Jordbruksverkets rapport från 2019, där också ett förslag ingår att samla alla berörda myndigheter till en permanent grupp med tydligt uppdrag, mandat och finansiering.²³²

Utredningen bedömer att det finns ett stort behov av att samordna och effektivisera myndigheternas arbete med artskydd och artskyddsbrottslighet. Därmed bör alla berörda myndigheter få i uppdrag att ta fram en gemensam handlingsplan för arbetet under tre år framåt, från och med verksamhetsåret 2023. Handlingsplanen ska därefter revideras löpande med tre års mellanrum.

Utredningen konstaterar att de myndigheter som i dag samverkar under beteckningen NOGA (nationella operativa gruppen för art-

²³² Jordbruksverket (2019), *Förslag på åtgärder för ett stärkt arbete mot artskyddsbrott*.

skydd) har olika uppdrag, där artskyddet vanligen är en liten del. NOGA-gruppen administreras av Jordbruksverket, därutöver ingår Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Polismyndigheten/NOA, Tullverket, Kustbevakningen, Åklagarmyndigheten/REMA samt representanter från länsstyrelserna. Även om Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna har tydliga uppdrag gällande artskyddet, så har Polismyndigheten, Tullverket, Åklagarmyndigheten och Kustbevakningen andra uppdrag som innebär att de inte alltid kan prioritera artskyddet. Att de hanterar artskyddsfrågor inom ramen för sina respektive uppdrag innebär inte att de förutsättningslöst kan avsätta resurser för framtidsytande planering.

Handlingsplanen bör medföra att myndigheternas arbete med artskyddet i Sverige struktureras och får ett tydligare mål. Arbetet med att ta fram en handlingsplan kommer i sig att stärka samverkan mellan myndigheterna och ge en plattform för att effektivisera myndigheternas insatser gällande artskydd. En handlingsplan ska också kunna ligga till grund för myndigheternas budgetäskanden under de verksamhetsår som planen omfattar.

14.35 Förslag: Jordbruksverket ska ta fram en genomförandeplan för registrering av CITES-djur

Utredningens förslag: Jordbruksverket får i uppdrag att i samråd med de myndigheter som ingår i den nationella operativa gruppen för artskydd (NOGA) ta fram ett konkret förslag och genomförandeplan för införande av ett nationellt register för levande exemplar av A- och B-listade djur. I uppdraget ska ingå att

- beskriva metoder för individuell märkning,
- analysera konsekvenserna av att planen genomförs, inklusive kostnader och möjlig finansiering,
- analysera om alla djurslag ska registreras eller bara vissa och
- beskriva vad som händer med ett djur när ägaren dör.

Växter bör inte omfattas av krav på registrering eftersom det inte är praktiskt möjligt att märka enskilda exemplar.

Utredningen konstaterar att det finns starka skäl att införa ett svenskt register för A- och B-listade CITES-djur, men också att ett register skulle innebära stora kostnader för staten, både i uppbyggnadsskedet och den påföljande löpande registervården. Utredningen bedömer dock att ett register skulle vara av så stort värde för förebyggande av artskyddsbrottslighet i Sverige, och indirekt även i andra länder, att förslaget bör tas ett steg närmare förverkligande. Utredningen bedömer att Jordbruksverket är den enda lämpliga myndigheten för uppdraget, med hänsyn till att det är Sveriges administrativa CITES-myndighet. Därmed bör Jordbruksverket bör få i uppdrag att ta fram ett konkret förslag som regeringen kan ta ställning till.

Jordbruksverket beskriver i sina rapporter om artskyddsbrottslighet hur tillsynen i Sverige försvåras av att enskilda CITES-listade exemplar som förekommer i handeln inte kan identifieras med säkerhet. Därmed är det ofta omöjligt för tillsynsmyndigheten att avgöra om exemplaret är lagligt eller inte.

CITES-konventionen förutsätter att konventionens parter kan spåra den lagliga bakgrunden för alla exemplar som förekommer i handeln. Den som säljer ett A- eller B-listat exemplar ska alltid kunna visa att djuret eller växten har lagligt ursprung. Detta gör att exempelvis en djurägare måste kunna redovisa export- och importtillstånd eller dokumentation från flera generationers fångenskapsuppfödning: var djuret är fött, vilket föräldramaterial som använts och var avelsmaterialet kommer ifrån.

EU har de senaste åren inom ramen för EU:s handlingsplan mot olaglig handel med vilda djur och växter betonat vikten av att det finns dokumentation som styrker laglig bakgrund för de exemplar som finns inom EU.²³³ Eftersom EU är en stor marknad blir det särskilt viktigt att man kan följa individerna i samband med handel, oavsett var de är lokaliserade inom EU. Den inre marknaden gör att om ett CITES A- eller B-listat djur eller en växt smugglas till EU och sedan används för avel/förökning, eller säljs till ett annat EU-land, kan bakgrunden ofta inte styrkas.

Flera medlemsstater inom EU har i dag krav på registrering av CITES A- och B-listade djur. De argument som talar för införandet av ett nationellt och samordnat register är:

²³³ Jordbruksverket (2019), *Förslag på åtgärder för ett stärkt arbete mot artskyddsbrott*, avsnitt 3.3.2.

- effektivare tillsyn och handläggning
- underlättad handel med lagliga djur
- kvalitetssäkring av märkningskrav
- kontinuitet i registerhantering.

Redan i dag måste alla zoobutiker redovisa varje CITES-listat exemplar som hanteras i verksamheten. Förteckningen ska finnas tillgänglig för myndighetskontroll i samband med tillsynsbesök, och en fullständig lista över alla exemplar som har kommit in till verksamheten och alla som har lämnat den ska skickas till länsstyrelsen varje år.

För att ett register ska få avsedd verkan måste det kombineras med märkning av de registrerade exemplaren, så att det är möjligt att identifiera varje enskild individ. Märkningen är nödvändig för att det ska vara möjligt att bedriva tillsyn och kontrollera de uppgifter som lämnas av djurhållaren. I praktiken är det bara möjligt att märka djur, inte växter, men inte heller alla djur kan märkas med de metoder som finns tillgängliga i dagsläget. Vissa arter är för små eller för känsliga för märkning med ringar eller chip, som exempelvis pilgiftsgrödor (B-listade enligt rådets CITES-förordning 338/97). Fotografering kan användas för vissa djurslag, till exempel sköldpaddor. Tekniken utvecklas dock snabbt och nya metoder kan bli tillgängliga framöver, exempelvis mindre chip eller förbättrade DNA-analyser. Vilka märkningsmetoder som är möjliga och lämpliga att använda för olika djurslag måste alltså uppdateras löpande för att hålla jämna steg med teknikutvecklingen och för att motverka fusk. I samband med att ett register utreds närmare måste alltså även möjliga märkningsmetoder kartläggas.

Det som talar emot ett register är den administrativa börda det kommer att medföra för ansvariga myndigheter, men också för olika verksamheter och privatpersoner, samt i vilken mån det är möjligt att individmärka exemplar. Jordbruksverket redovisar i sin rapport 2019 en konsekvensanalys av vad införandet av ett register skulle kunna innebära i form av kostnader i tid och resurser för myndigheter och djurhållare. Analysen är dock översiktlig och en fördjupad analys bör göras i samband med att ett konkret förslag till register tas fram. Utredningen föreslår därför att Jordbruksverket får i uppdrag att ta fram en konkret plan före genomförandet av ett sådant register. Ut-

redningen bedömer att en halv årsarbetskraft behövs som resursförstärkning för att Jordbruksverket ska kunna genomföra uppdraget.

14.36 Förslag: Säkerställ resurser för internationell medverkan gällande CITES

Utredningens förslag: Jordbruksverket, Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att för Sveriges räkning aktivt delta i det internationella arbetet gällande CITES-konventionen, både inom EU och globalt. Detta ska ske genom deltagande i arbetsgrupper och kommittéer samt gemensamma insatser koordinerade av Europol/Interpol samt Internationella och/eller EU-utredningsgrupper.

I uppdraget ingår att ta fram rutiner för att effektivisera de nationella myndigheternas samverkan.

Myndigheterna ska också samverka med SIDA för att stärka stödet till insatsområden som är viktiga för artskyddet internationellt.

För att Sverige ska kunna medverka aktivt i internationella sammanhang föreslår utredningen att en halv årsarbetskraft ska öronmärkas för internationellt CITES-arbete på vardera Jordbruksverket och Naturvårdsverket, utöver befintliga resurser.

Polismyndigheten och Tullverket föreslås få förstärkta resurser med en halv årsarbetskraft vardera för arbete med artskyddsbrottslighet, internationell samverkan samt ökad samverkan nationellt. Tullverkets resursförstärkning ska även bidra med intern kunskapsförsörjning samt effektivisering av rutiner.

Sveriges arbete med artskydd och tillsyn för att motverka artskyddsbrott behöver stärkas genom en mer aktiv medverkan i olika internationella sammanhang som gäller CITES-konventionen, EU-kommissionens arbete med artskydd och artskyddsbrottslighet, polissamarbeten inom Interpol och Europol, tillsynssamverkan inom IMPEL, med mera. Om Sverige inte prioriterar medverkan i det internationella arbetet finns inte heller någon möjlighet att påverka detta arbete.

De myndigheter som främst bör medverka i det internationella samarbetet om artskydd är Jordbruksverket, som är administrativ CITES-myndighet i Sverige, Naturvårdsverket och Havs- och vatten-

myndigheten som vetenskapliga CITES-myndigheter samt Polismyndigheten och Tullverket. Utredningen föreslår en förstärkning av resurserna för detta på Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket och Jordbruksverket samt på några av de andra berörda nationella myndigheterna. Polismyndigheten föreslås få en halv årsarbetskraft för spaning och internationell medverkan gällande artskyddsbrottlighet. Tullverket föreslås få en halv årsarbetskraft för samverkan med övriga myndigheter, medverkan i internationella sammanhang gällande artskydd samt utveckling av intern kunskapsförsörjning och effektivisering av rutiner.

Det är centralt att Sveriges medverkan internationellt omsätts nationellt så att den kunskap som inhämtas kommer andra nationella och regionala myndigheter till del. Svensk medverkan måste alltså vara dubbelriktad – Sverige ska verka för att tillföra kunskap och påverka i internationella processer, men också nyttiggöra internationell kunskap i konkret verksamhet på hemmaplan.

14.37 Förslag: Regler om pälsproduktion i 37–39 §§ artskyddsförordningen upphävs och flyttas

Utredningens förslag: Bestämmelserna som gäller pälsproduktion upphävs i artskyddsförordningen och hanteras i jaktförordningen och på föreskriftsnivå.

Bestämmelserna i 37–39 §§ artskyddsförordningen avser anläggningar för hållande av djur för pälsproduktion. De beskriver hur sådana djur ska hållas instängda. I 38 § meddelas detaljerade bestämmelser för hur stängsel ska utformas.

Utredningen bedömer att bestämmelserna inte i första hand berör artskyddet och att de därför med fördel kan placeras i annan lagstiftning. De djur som främst berörs av bestämmelserna är mink. Eftersom mink är en art som förekommer vilt i Nordamerika ska minskarna därmed betraktas som vilda djur i jaktlagens mening.

Andra regler om hägn för vilda djur finns i 41 a § jaktförordningen. Liknande föreskrifter och allmänna råd om hägns utformning, materialval, användning av nät och tråd, avstånd mellan trådar i nätstängsel, med mera, finns i Naturvårdsverkets föreskrifter och

allmänna råd om vilthägn och inhägnader för handelsträdgårdar m.m. för att förebygga skador av hare (NFS 2002:20).

Utredningen föreslår att artskyddsförordningens 37 § upphävs, då den innefattas i 41 a § 3 st. jaktförordningen, där det anges att vilt i vilthägn eller liknande anläggning ska hållas betryggande instängt i enlighet med föreskrifter som meddelas av Naturvårdsverket. Utredningen föreslår vidare att 38 § artskyddsförordningen upphävs och att kompletterande föreskrifter vid behov meddelas av Naturvårdsverket. I 42 § jaktförordningen finns bemyndigande för Naturvårdsverket att meddela nödvändiga föreskrifter. Även 39 § föreslås upphävas och införas som en ny paragraf i jaktförordningen. Vi bedömer att den föreslagna bestämmelsen inte påverkar tillämpningen av jaktlagstiftningen i enlighet med den begränsning som utredningens direktiv medför.

14.38 Tabell över Jordbruksverkets förslag och utredningens förslag

Tabell 14.3 Tabell över Jordbruksverkets förslag och utredningens förslag

Mål i EU:s handlingsplan mot olaglig handel med vilda djur och växter	SJV-nr 2016	SJV-nr 2019	Åtgärdsförslag enligt SJV:s rapport 2019 (eller 2016, i de fall förslagen inte återkom 2019)	Hänvisning till avsnitt i utredningen eller åtgärd
Mål 2.2 punkt 15	4.2.1 4.2.4 5.2.1 5.2.2	1	Regeringen bör tydliggöra myndigheternas uppdrag med avseende på arbetet mot illegal handel med vilda djur och växter i respektive myndighets instruktion	Förslag 14.31
Mål 2.2 punkt 15 och 18	4.2.2	2	Den nationella operativa gruppen för artskyddssamverkan (NOGA) bör bli permanent och ges ett tydligare uppdrag, mandat och basfinansiering	Förslag 14.34
Mål 2.2 punkt 15		2a	NOGA ska årligen ta fram en myndighetsgemensam basfinansiering	Förslag 14.34
Mål 2.1 punkt 12 Mål 2.2 punkt 15		2b	NOGA ska regelbundet bedöma risker, utvärdera, förändra och fastställa nationella prioriteringar	Förslag 14.34
Mål 2.2 punkt 15		2c	NOGA ska initiera nya projekt på nationell nivå	Förslag 14.34
Mål 2.2 punkt 18	4.2.3	3	Myndigheter som arbetar regionalt bör utveckla anpassade samverkansformer på regional nivå mellan berörda myndigheter	Myndighets ansvar

Mål i EU:s handlingsplan mot olaglig handel med vilda djur och växter	SJV-nr 2016	SJV-nr 2019	Åtgärdsförslag enligt SJV:s rapport 2019 (eller 2016, i de fall förslagen inte återkom 2019)	Hänvisning till avsnitt i utredningen eller åtgärd
Mål 1.1 Mål 1.3 Mål 3.2	4.2.5 4.2.6 4.2.8	4 (20)	Information till allmänheten om regelverk m.m. avseende illegal handel med hotade arter bör samordnas mellan Naturvårdsverket och Jordbruksverket. Projekt kan t.ex. bedrivas inom ramen för Miljösamverkan Sverige (MSS).	Myndighets ansvar
Mål 1.1 Mål 1.3 punkt 6 o 7 Mål 3.2	4.2.5 4.2.6 4.2.8	5 (20)	De utpekade CITES-myndigheterna bör informera och samarbeta med intresseorganisationer i syfte att motverka illegal handel med hotade arter och främja hållbar handel.	Myndighets ansvar
Mål 1.1 Mål 1.3 punkt 6 o 7 Mål 3.2	4.2.5 4.2.6 4.2.8	6 (20)	De utpekade CITES-myndigheterna bör samarbeta med bland annat resebranschen för att sprida information till turister, samt ta fram informationsmaterial för placering på exempelvis Swedavias flygplatser.	Myndighets ansvar
Mål 1.2 Mål 2.1 punkt 13	4.2.14	7	Resurser bör säkerställas så att Sverige kan bidra till internationell regelutformning genom ett aktivt deltagande i arbetsgrupper och kommittéer.	Förslag 14.36
Mål 2.1 Mål 2.2 punkt 19 Mål 3.4	4.3.4	8	Införliva i svensk lagstiftning de krav i CITES-konventionen som i dag inte är införlivade i EU-förordningarna, t.ex. förbud mot innehav av illegala exemplar.	Förslag 14.19 Se även avsnitt 16.12.1 16.12.2 och 16.12.13
Mål 2.1 Mål 2.2 punkt 19 Mål 3.4		9	Genomför en översyn av nuvarande lagstiftning. Nedan har SJV listat de delar i lagstiftningen som bedöms angelägna att ses över.	Aktuell översyn av artskyddsförordningen
Mål 2.1 Mål 2.2 punkt 19 Mål 3.4	4.3.4	9a	Utred ifall brott mot hotade arter bör samordnas under miljöbalken.	Förslag 14.13-19
Mål 2.1 Mål 2.2 punkt 19 Mål 3.4	4.3.2	9b	Utred om skadestånd till staten för artskyddsbrott bör införas.	Förslag 14.20
Mål 1.1 Mål 2.1 Mål 2.2 punkt 19 Mål 3.4	4.3.4	9c	Inför förbud i artskyddsförordningen mot innehav av äggsamlingar.	Förslag 14.14
Mål 1.1 Mål 2.1 Mål 2.2 punkt 19 Mål 3.4	4.3.4	9d	Inför förbud i artskyddsförordningen mot import, export, reexport, förvaring, handel och transport av fågelägg av arter som lever vilt inom EU:s europeiska territorium.	Förslag 14.9
Mål 1.1 Mål 2.1 Mål 2.2 punkt 19 Mål 3.4	4.3.4	9e	Se över och förtydliga lagstiftningen gällande handel med monterade (uppstoppade) vilda fåglar.	Förslag 14.33

Mål i EU:s handlingsplan mot olaglig handel med vilda djur och växter	SJV-nr 2016	SJV-nr 2019	Åtgärdsförslag enligt SJV:s rapport 2019 (eller 2016, i de fall förslagen inte återkom 2019)	Hänvisning till avsnitt i utredningen eller åtgärd
Mål 1.1 Mål 2.1 Mål 2.2 punkt 19 Mål 3.4	4.3.4	9f	Utred om det verksamhetstillstånd som i dag krävs för att handla med levande djur och växter tagna från naturen även bör täcka handel med vissa föremål och produkter.	Förslag 14.21
Mål 1.1 Mål 2.1 Mål 2.2 punkt 19 Mål 3.4	4.3.4	9g	Inför sekretessbestämmelser som gör det möjligt att i samband med ärendehandläggning och beslut sekretessbelägga vissa uppgifter som finns hos myndigheter, exempelvis uppgifter om arters geografiska lokalisering samt personuppgifter till ägare av elfenben, jakttroféer, etc.	Förslag 14.26 Se även avsnitt 16.12.12
Mål 1.1 Mål 2.1 Mål 2.2 punkt 19 Mål 3.4	4.3.4	9h	Inför förbud mot innehav, transport, m.m. av djur som har tagits eller exporterats illegalt från tredje land samt möjlighet att ta olagliga exemplar i beslag. Detta är även en konsekvens av åtgärdsförslag 8.	Förslag 14.19 Se även avsnitt 16.12.1 16.12.2 och 16.12.13
Mål 2.1 Mål 2.2 punkt 19 Mål 3.4	4.3.4	9i	Utreda ifall Tullverket ska ges ökade möjligheter att agera vid inre gräns.	Förslag 14.24
Mål 2.1 Mål 2.2 punkt 19 Mål 3.4		9j	Åtgärda påträffade fel i den svenska översättningen av (EG) nr 338/97 av den 6 december 1996.	Åtgärdat
Mål 2.1 Mål 2.2 punkt 15	4.3.1	10	Utred möjligheten att upprätta ett nationellt register över CITES A- och B-listade levande djur, alternativt vissa CITES A- och B-listade levande djur.	Förslag 14.35
Mål 2.1	4.3.1	10a	Utökade märkningskrav som omfattar alla arter som ingår i ovan nämnda register (och som går att märka).	Förslag 14.35
Mål 2.2 punkt 17 o 18 Mål 2.3	4.2.4 4.2.7	11	Utred lämplig organisation för ett förstärkt kompetensstöd till myndigheter och övriga intressenter.	Förslag 14.27
Mål 2.2 punkt 17 o 18 Mål 2.3	4.2.4 4.2.7	12	Identifiera och erbjuda utbildning till specifika yrkeskategorier som kan bidra till en effektivare tillsyn.	Förslag 14.27
Mål 2.1 punkt 13 Mål 2.2 punkt 17 o 18 Mål 2.3	4.2.14	13 (23)	Aktivt deltagande i utbildningar, seminarier m.m. på internationell nivå.	Förslag 14.36

Mål i EU:s handlingsplan mot olaglig handel med vilda djur och växter	SJV-nr 2016	SJV-nr 2019	Åtgärdsförslag enligt SJV:s rapport 2019 (eller 2016, i de fall förslagen inte återkom 2019)	Hänvisning till avsnitt i utredningen eller åtgärd
Mål 2.2 punkt 17 o 18 Mål 2.3	4.2.7	14	Initiera och stödja nätverk inom yrkesgrupper, myndigheter och regioner för utbyte av praktiska erfarenheter och avstämning, t.ex. genom att utvärdera möjligheten att utnyttja och öka tillgängligheten i befintliga virtuella samarbetsytor som Sharepoint.	Förslag 14.27
Mål 2.1 punkt 12 Mål 2.2 punkt 15	4.2.7 4.3.5	15	CITES-myndigheterna bör förbättra kunskapsbasen om kontroller, utredningar, lagföring och rättsliga förfaranden när det gäller illegal handel med hotade arter.	Se avsnitt 16.12.4
Mål 2.1 punkt 12 Mål 2.2 punkt 16	4.2.7 4.3.5	16	Koordinera statistikframtagande vad gäller beslag, omhändertaganden, förverkanden och liknande från berörda CITES-myndigheter.	Se avsnitt 16.12.4
Mål 2.1 punkt 12 Mål 2.2 punkt 16	4.2.7 4.3.5	17	CITES-myndigheterna bör initiera ett utvecklingsprojekt med syftet att ta fram anpassade metoder för uppföljning och utvärdering av vidtagna åtgärders effekter inom CITES-området	Förslag 14.34
Mål 2.1 punkt 13 Mål 2.4	4.2.14	18	Deltagande i gemensamma insatser koordinerade av Europol/Interpol samt Internationella och/eller EU-utredningsgrupper (kräver ofta nationell samverkan för att delta).	Förslag 14.36
Mål 2.2 punkt 16	4.3.4	19	Länsstyrelserna bör, för sitt arbete med tillsyn och tillståndsgivning, få information om företagsbot utdömda för miljöbrott. Detta skulle kunna åtgärdas med ett register enligt SOU 2016:82 <i>En översyn av lagstiftningen om företagsbot.</i>	Se avsnitt 16.12.8
	4.2.5 4.2.6 4.2.8	20 (4, 5, 6)	World Wildlife Day – samarbete för att bättre nå ut nationellt och uppmärksamma problematiken under en och samma dag.	Se avsnitt 16.12.3
Mål 2.2 punkt 15	4.2.7	21	Utvärdera befintliga digitala samarbetsytor och utred behovet av eventuella kompletteringar för att bygga upp en gemensam kunskapsbank och stärkt informationsutbyte.	Förslag 14.27
Mål 1.4 Mål 2.4 Mål 3.1 Mål 3.2		22	Finansiellt stöd ges till insatsområden som är särskilt angelägna för Sverige, i syfte att säkerställa ökad kapacitet att arbeta med artskydd globalt.	Förslag 14.34 och 14.36 Se även avsnitt 16.12.7
Mål 1.2 Mål 1.4 Mål 2.4 Mål 3.1 Mål 3.2	4.2.14	23 (13)	De utpekade CITES-myndigheterna bör förstärka samverkan med SIDA i utbildningssyfte (internationellt stöd).	Förslag 14.34 och 14.36 Se även avsnitt 16.12.7
	4.2.9 4.3.4		Rutiner för hantering av beslagtagna levande djur och växter	Myndighets ansvar

Mål i EU:s handlingsplan mot olaglig handel med vilda djur och växter	SJV-nr 2016	SJV-nr 2019	Åtgärdsförslag enligt SJV:s rapport 2019 (eller 2016, i de fall förslagen inte återkom 2019)	Hänvisning till avsnitt i utredningen eller åtgärd
	4.2.9		Rutiner för artbestämning	Myndighets ansvar
	4.2.10		Krav på fysisk kontroll av samtliga CITES-exemplar som ska importeras eller exporteras från/till tredje land bör ersättas med ett mål, t.ex. kontroll av 50 % av alla sändningar som uppges innehålla CITES eller annat som omfattas av artskydds-förordningen. Även transitfrakt bör kontrolleras. Postpaket som är låg-värdesförsändelser behöver i dagsläget inte klareras – ev. är en ändring på gång.	Se avsnitt 16.12.6
	4.2.11		Polismyndigheten, ny organisation. Det måste vara tydligt inom myndigheten att det brottsförebyggande och brottsupp-täckande arbetet även avseende art-skyddsbrott är polisens ansvar och uppgift.	Myndighets ansvar
	4.2.12		Åklagarmyndigheten. Rutiner behöver skapas som säkerställer att alla artskyddsbrott hanteras av miljöåklagare.	Se avsnitt 16.12.10
	4.2.13		Samordning bör säkerställa att miljöåklagare bedömer ärenden på ett liknande sätt.	
	4.2.13		Domstolar. För att säkerställa han-teringen av artskyddsbrott föreslås att domstolsväsendet överväger om art-skyddsbrott (och andra miljöbrott) ska behandlas av domare utbildade på miljöbalken.	Se avsnitt 16.12.9
	5.2.1	(1)	Länsstyrelserna behöver förstärka tillsynen av artskydd	Förslag 11.13
Mål 1.1 Mål 2.1 punkt 10	4.2.5			
	5.2.1	(1)	Tillsyn på Internet	Förslag 11.13
Mål 1.1 Mål 2.1 punkt 10	5.2.1	(1)	Tillsyn över auktionsfirmor och on-line-auktioner på Internet	Förslag 11.13
Mål 1.1 Mål 2.1 punkt 10	5.2.1	(1)	Tillsyn i naturen	Förslag 11.13
	5.2.1	(1)	Koncentration av tillsyn till färre länsstyrelser	Förslag 11.13
Mål 2.2	5.2.2	(1)	Tillsynsvägledning, ambitionsnivån behöver höjas för att möta läns-styrelsernas behov	Förslag 14.27
	5.2.3	(1)	Djurparker och tropikanläggningar. Prövning och tillsyn ställer stora krav på länsstyrelserna, stora och komplexa anläggningar.	Se avsnitt 14.29
	4.3.3		Snabbare process vid ansökan om CITES-intyg	Myndighets ansvar
	4.3.4		Utöka handlingsutrymmet vid placering av förverkade djur och växter.	Förslag 14.28

Mål i EU:s handlingsplan mot olaglig handel med vilda djur och växter	SJV-nr 2016	SJV-nr 2019	Åtgärdsförslag enligt SJV:s rapport 2019 (eller 2016, i de fall förslagen inte återkom 2019)	Hänvisning till avsnitt i utredningen eller åtgärd
	4.3.4	(9g)	Vissa fridlysta och/eller hotade arter är mer utsatta för artskyddsbrott i naturen än andra på grund av deras kommersiella värde eller annat. Sekretessen för hotade arter är inte tillräcklig och bör ses över.	Se avsnitt 16.12.12
	4.3.4	(9g)	Brott i naturen som innebär insamling av till exempel fågelägg är både ett artskyddsbrott och ett jaktbrott. Jaktlagstiftningen och artskyddslagstiftningen behöver stödja varandra och ses som delar i samhällets arbete med förvaltning av naturresurser och vård av biologisk mångfald. Detsamma gäller övrig lagstiftning som berör artskyddet, dvs fiske-, timmer- och FLEGT-lagstiftning.	Ej övervägt, se kommittédirektiv

15 Konsekvensbeskrivning, fridlysning

15.1 Konsekvensbeskrivningens två kapitel

Innevarande kapitel och nästa innehåller konsekvensbeskrivningar uppdelade mellan utredningens två huvudsakliga uppdrag. Den inledande delen av det här kapitlet är dock gemensamt för de båda konsekvensbeskrivningskapitlen.

15.1.1 Konsekvensbeskrivningens innehåll

Vad en konsekvensutredning ska innehålla framgår av 6 § förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Vi kommer i konsekvensutredningen att huvudsakligen följa det upplägg som följer av bestämmelsen ifråga för varje deluppdrag.

Ett betänkande som innehåller förslag till nya eller förändrade regler ska innehålla bedömningar av förslagets konsekvenser. Dessa ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Konsekvensbeskrivningen ska innehålla en beskrivning av de problem som ska åtgärdas med förslagen, vilka alternativa lösningar som finns samt vilka effekter som kan uppstå om förslagen inte genomförs. Vidare ska beskrivningen bland annat innehålla uppgifter om vilka som berörs av regleringen, vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför samt en bedömning av om regleringen överensstämmer med EU-rätten.

Av utredningsdirektiven följer vidare att vi ska beskriva konsekvenserna av våra förslag ur ett miljömässigt, statsfinansiellt, samhällsekonomiskt, socialt och företagsmässigt perspektiv samt att det är angeläget att de åtgärder som föreslås utformas så att syftet med

regelverket om artskydd uppnås. Samtidigt ska hänsyn tas till totalförsvaret och dess långsiktiga behov av ändamålsenliga anläggningar, som till exempel övnings- och skjutfält, och de administrativa och andra kostnader som åtgärderna medför för företag bli så små som möjligt. Beskrivningen av de miljömässiga aspekterna ska utgå från relevanta nationella miljömål och omfatta konsekvenserna för miljön och för människors hälsa och säkerhet. Vid eventuella statsfinansiella effekter ska vi föreslå finansiering.

Nollalternativ och effekter respektive konsekvenser framgår i flera avseenden redan av bakgrundskapitlen och av våra överväganden i förslagskapitlen. De här två kapitlen ska därför ses som en komplettering till och i vissa avseenden en sammanfattning av vad som framgår av tidigare kapitel.

I dessa båda kapitel har vi avslutningsvis samlat de förslag vi valt att inte gå vidare med inom respektive uppdrag. De överväganden som ligger till grund för beslutet att inte gå vidare framgår där. Att vi valt att inte gå vidare med dem betyder inte nödvändigtvis att vi anser att förslagen är ointressanta. Att vi inte gått vidare med dem kan bero på att vi inte haft möjlighet att utreda dem tillräckligt, att de inte omfattas av utredningsdirektiven eller att vi anser att de faktiska effekterna av det vi föreslår, förutsatt att det genomförs, bör utvärderas först, innan man vidtar ytterligare eller andra åtgärder. Flera förslag har vi därför rubricerat just så; förslag som kan vara intressanta i framtiden.

15.1.2 Rättsliga effekter och konsekvenser

En holistisk brasklapp är nödvändig. Det är ofrånkomligt så att helheten är större än summan av delarna och att ingenting kan beskrivas på ett rättvisande sätt om det beskrivs enskilt och utan kontext. Innebörden är att den sammantagna rättsliga effekten av våra förslag skiljer sig från summan av effekterna av de enskilda förslagen när dessa betraktas oberoende av varandra. Detta beror i sin tur på att effekterna av enskilda förslag mycket väl kan utfalla olika beroende på om andra förslag genomförs eller inte. Dessutom förutsätter vissa förslag att även andra förslag genomförs. Det är i princip omöjligt att analysera och konsekvensutreda samtliga kombinationer och varianter.

Att enbart redovisa effekter och konsekvenser av utredningens samlade förslag skulle emellertid innebära att viktig information utelämnas om vad de enskilda förslagen innebär och om hur förslagen samspelar med varandra och vilka effekterna och konsekvenserna blir om vissa förslag inte genomförs. Vi har därför haft ambitionen att analysera såväl effekter som konsekvenser, förslag för förslag, men också som den helhet som förslagen skrivits fram som. Osäkerheterna i konsekvensutredningen blir därmed stora. Redan effekten kommer att bero av huruvida samtliga förslag blir verklighet eller inte. Effekten kommer också att bero av hur de ändringar vi föreslår i lagstiftningen faktiskt kommer att tillämpas. Eftersom det således föreligger osäkerheter redan vad avser effekterna i de enskilda förslagen blir osäkerheten större om man betraktar dem tillsammans. Konsekvenserna, som alltså ligger ytterligare ett steg bort, blir därmed än mer osäkra.

Med begreppet effekt avser vi främst den förändring vi vill uppnå med ett förslag. Med begreppet konsekvens avses följderna av effekten och som innebär en påverkan (positiv eller negativ eller neutral) utöver de effekter som vi avser att förslaget ska leda till. Ibland är det svårt att skilja mellan effekter och konsekvenser – och det saknar egentligen betydelse för konsekvensbeskrivningen om något är en effekt eller konsekvens, annat än som ett sätt att organisera tanken – antagligen har vi därtill använt begreppen på ett inkonsekvent sätt. Det fanns dock en ursprunglig tanke med de båda begreppen.

På det övergripande planet måste vi alltså först utvärdera och analysera hur sannolikt det är att *effekten* blir den som avses med våra förslag, för sig eller tillsammans med övriga förslag. Ett inneboende problem, vilket är typiskt för i princip all lagstiftning som rör naturliga system, är svårigheten att reglera ett komplext och dynamiskt system med förutsebar lagstiftning. I detta inneboende problem ryms även svårigheten att förutse effekterna och konsekvenserna av den lagstiftning som syftar till att reglera påverkan på sådana dynamiska system. Sambanden i naturen är ofta icke-linjära vilket innebär att alla effekter etc. varken kan förutses eller räknas ut i förväg med någon större träffsäkerhet.¹

¹ Se t.ex. Gipperth (1999). *Miljö kvalitetsnormer, En rättsvetenskaplig studie i regelteknik för operationalisering av miljömål*. Diss. Uppsala universitet; Christensen (2000) *Rätt och kretslopp – Studier om förutsättningar för rättslig kontroll av naturresursflöden, tillämpade på fosfor*. Diss. Uppsala universitet och Westerlund (2017) *Miljörättsliga mikrotoser, NMT 2017:2*.

Det beskrivna får betydelse för konsekvensanalysen eftersom såväl effekterna som konsekvenserna av utredningens förslag därmed blir osäkra i flera steg, liksom den efterföljande analysen. I vissa fall har vi stannat vid att beskriva förväntade effekter kvalitativt. Om det är relevant, meningsfullt och görligt har vi försökt uppskatta effekternas storleksordning. Eftersom vi strävar efter att vara helt öppna med de osäkerheter vi ser är vi emellertid försiktiga med kvantifierade effekter och konsekvenser. Genom att ange bestämda siffror riskerar man att skapa en känsla av exakthet som döljer den faktiska och oundvikliga osäkerheten.

15.1.3 Övergripande om utredningens uppdrag

Utredningsdirektiven innebär i stort att vi har i uppdrag att se över artskyddet, det vill säga skyddet av arter. Vårt uppdrag i det ena huvudsakliga uppdraget är också avgränsat såtillvida att det inte inkluderar en översyn av vissa lagar och heller inte får påverka tillämpningen av dessa lagar. Det är emellertid nödvändigt att påpeka att varken det resultat som föreskrivs i naturvårdsdirektiven, de svenska miljömålen eller de förpliktelser som Sverige åtagit sig inom ramen för olika internationella avtal med målet att bibehålla och återställa en biologisk mångfald kan nås endast genom åtgärder som sorterar under benämningen *artskydd*.

Vid sidan av miljöbalken och fridlysningsreglerna finns många andra regler och styrmedel som påverkar möjligheterna att skydda arter och främja en biologisk mångfald i allmänhet och skyddsvärda eller fridlysta arter i synnerhet. Bara själva bestämmandet av vilket skydd av arter som är viktigt hade fordrat en utredning i sig. Vad är det som gör att vissa arter anses skyddsvärda men inte andra? Frågan omfattas av utredningsdirektiven genom översynen av artskyddsförordningen i allmänhet och översynen av artskyddsförordningens bilagor i synnerhet, men vi mäktade inte med den hela den uppgiften. I den delen har vi därför föreslagit kriterier som kan ligga till grund för vilka arter som ska fridlysas men inte föreslagit några arter. Det uppdraget lämnas till regeringen att göra utifrån de kriterier vi har tagit fram. Kriterierna utgår från hotbilder och skyddsbehov men går inte djupare i den grundläggande premiss som lett till att det är hotbilder och skyddsbehov som beskrivs som avgörande i kriterierna.

Premissen utgår i sin tur från en annan premiss, som tycks vara att lagstiftaren ska ingripa först när något är på väg att gå fel, i stället för att utgå från vad som behövs för att nå balans, hållbarhet och i slutändan målet om biologisk mångfald. Vi har dock, utifrån utredningsdirektivens utformning i övrigt, tolkat vårt uppdrag att se över *artskyddet* innebära att vi ska utreda de fridlysningsregler som framgår av gällande direktiv, miljöbalk och artskyddsförordning samt de förpliktelser som Sverige har åtagit sig genom att ingå internationella avtal.

Det är viktigt att framhålla att fridlysningsreglerna är ett styrmedel, och att det behövs flera olika styrmedel och typer av åtgärder för att nå målen om biologisk mångfald. Det vi har haft att utreda är alltså endast en liten del av vad som krävs för att nå målet. Vi måste därför, i analysen av våra förslag, utgå från att existerande instrument (till exempel områdesskydd) och lagar (till exempel miljöbalken, skogsvårdslagen och jaktlagen) kommer att fortsätta existera. Huruvida dessa andra instrument behöver ses över eller förändras i andra avseenden, eller om de bör användas på ett annat sätt än i dag, ligger utanför syftet med utredningen. Detsamma gäller jakt- och fiskeregler.

Det innebär att vi i vår analys av effekter respektive konsekvenser endast beaktar inverkan av våra förslag. Som utgångspunkt beaktar vi inte effekter eller konsekvenser för artskyddet, eller de aktörer som påverkas, som kan uppkomma genom andra styrmedel eller frivilliga åtaganden, till exempel frivilliga certifieringar, eller annan lagstiftning.

15.1.4 Uppdelningen i två huvuduppdrag

Utredningen har enligt utredningsdirektiven två huvudsakliga uppdrag. Det första handlar om fridlysningsreglerna: vem som behöver följa dem och när, vem som har ansvar för att de följs och vem som ska bekosta att de följs. Det andra handlar om att förbättra förutsättningarna för arbetet för att förebygga, upptäcka och lagföra artskyddsrelaterad brottslighet. Vi har därutöver fått i uppdrag att se över gällande artskyddsförordning. De begränsningar vi har fått är utformade beroende på uppdrag. I detta och i följande kapitel redovisar vi konsekvenserna av våra förslag. Vi har delat upp dem i två kapitel efter de två huvudsakliga uppdragen. Det är en uppdelning som i vissa avseenden är svårförklarad, vilket tydliggörs när förslagets effekter och konsekvenser ska analyseras.

Artskyddsbrott inkluderar att handla i strid med fridlysningsreglerna. Kriminaliseringen av fridlysningsreglerna har därför hanterats inom ramen för uppdraget att upptäcka och lagföra artskyddsrelaterad brottlighet. Samtidigt skulle tillsyn och tillstånds- eller dispensgivning kunna betraktas som brottsförebyggande åtgärder. Detsamma gäller tydliggörandet av information kring vilka arter som är fridlysta, vad fridlysningen innebär och tillgängliggörande av kunskap om livsmiljöer och förekomst av arter. Problemet att fördela utredningens uppdrag mellan de huvudsakliga uppdragen (vilket får konsekvenser för vilka andra lagstiftningar våra förslag får påverka) kan illustreras av vårt uttryckliga uppdrag att utreda möjligheten att kriminalisera innehav av ägg. Förbud att inneha ägg följer av fridlysningsreglerna. Enligt uppdraget som omfattar fridlysningsreglerna får vi inte ge förslag som påverkar tillämpningen av jaktlagstiftningen. Den begränsningen följer inte av uppdraget att förebygga, upptäcka och lagföra artskyddsrelaterad brottlighet.

Uppdraget att utreda kriminalisering av ägginnehav har getts inom ramen för det senare uppdraget, men för att kunna utreda och ge förslag på en sådan kriminalisering måste avstamp tas i fridlysningsreglerna. Själva plockandet av ägg är emellertid något som räknas som jakt och regleras av jaktreglerna. I övervägandena har vi navigerat mellan dessa skillnader som förbud genom fridlysning och kriminalisering innebär, såväl vad gäller ägg som andra frågor om fridlysning och frågor som rör kommersiella aktiviteter. I det andra utredningsuppdraget bör det noteras att flera av utredningsuppdragen har handlat om att reglera kommersiell hantering av skyddade arter. Grundläggande för sådan hantering är att den ska vara laglig, hållbar och spårbar. Kommersiell hantering behöver alltså inte vara olaglig. Ändå har samtliga utredningsuppdrag som rör kommersiella aktiviteter kommit att ges och hanteras under rubriken artskyddsrelaterad brottlighet. På samma sätt som vad gäller fridlysningsreglerna, kan tydlighet och information ses som brottsförebyggande åtgärder.

Samtliga våra förslag kan i slutänden alltså anses syfta till att förhindra brott, utreda brott eller lagföra artskyddsrelaterad brottlighet. I förevarande och följande kapitel försöker vi emellertid följa den uppdelning i huvudsakliga uppdrag som givits.

När det gäller översynen av gällande artskyddsförordning har vi delat upp förslagen mellan de två konsekvensbeskrivningskapitlen utifrån var vi anser att de passar bäst.

15.1.5 Nollalternativet

Effekterna av att någon reglering inte kommer till stånd brukar kallas för nollalternativet. Nollalternativet är alltså såväl effekter som konsekvenser av att en aktivitet – i det här fallet ny reglering – inte vidtas. Att inte reglera eller att inte vidta en handling innebär inte nödvändigtvis att tillvaron förblir exakt som det är nu, utan handlar snarare om att man beskriver det kommande scenario som är troligt i frånvaro av regleringen.

Enligt 6 § 2 förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ska en konsekvensutredning därtill innehålla en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå, och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd. Enligt Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning är nollalternativet den situation som uppstår *om ingen ytterligare åtgärd* vidtas. Vi tolkar det som *ingen ytterligare lagstiftningsåtgärd inom nationell rätt*, eftersom såväl EU-domstolen som Mark- och miljööverdomstolen rimligen kommer att fortsätta påverka utvecklingen av artskyddet och således kunna påstås vidta åtgärder. Vår definition av nollalternativet är således den situation som kan förväntas uppstå om ingen ytterligare lagstiftningsåtgärd vidtas i Sverige som en följd av våra förslag.

15.1.6 Allmänt om översynen av artskyddsförordningen

Ett stort antal paragrafer har i utredningens förslag flyttats från artskyddsförordningen till miljöbalken. Vissa språkliga justeringar har gjorts både vid överflyttning och i de bestämmelser eller delar av bestämmelser som föreslås vara kvar i artskyddsförordningen. Även följd hänvisningar har ändrats. I den mån förändringarna förväntas få några konsekvenser har vi angett dessa. I övrigt bedömer vi att ändringarna inte innebär några ändringar i sak och har därför uteslutit dem från konsekvensbeskrivningen.

15.1.7 Avgränsningar för konsekvensbeskrivningen

Det finns områden specificerade i 15 § kommittéförordningen² där utredningen gör bedömningen att förslagen inte medför några direkta eller indirekta konsekvenser. För dessa områden kommer inte någon mer utförlig konsekvensanalys att göras. De områden som inte beskrivs innefattar konsekvenser för

- det kommunala självstyret,
- jämställdheten mellan kvinnor och män, och
- möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

15.2 Övergripande syfte

Syftet med vår översyn i denna del är enligt utredningsdirektiven

att värna och stärka den privata äganderätten till skogen och säkerställa ett rättssäkert, tydligt och lättillgängligt regelverk som innebär ett effektivt artskydd och därigenom bidrar till bevarandet av den biologiska mångfalden över tid. Lagstiftningen ska vara tydlig i fråga om när markägare har rätt till ersättning. Regelverket ska vara förenligt med EU-rätten och med andra internationella åtaganden.³

Det som ska åstadkommas är alltså ett regelverk som innebär att reglerna och deras tillämpning på ett effektivt sätt bidrar till att uppnå syftet med regelverket: *att bevara arter och bestånd av arter över tid*. En förutsättning för att nå detta syfte är att *en tillräcklig mängd och kvalitet av arternas livsmiljöer bevaras över tid*.⁴

En central del i arbetet har legat i att utreda och ta ställning till om en ersättningsrätt bör införas och i så fall *under vilka förutsättningar sådan ersättning bör lämnas* när en fridlysningsbestämmelse medför att rådigheten över marken inskränks på ett sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras.⁵

De fullständiga utredningsdirektiven finns i bilaga 1.

² Kommittéförordning (1998:1474)

³ Dir. 2020:58, Översyn av artskyddsförordningen, s. 7.

⁴ *Ibid.*, s. 6.

⁵ *Ibid.*, s. 14.

15.2.1 Nollalternativet

Nollalternativet innebär att den praxis som hittills utvecklats med stöd av befintliga regler måste beaktas samtidigt som det måste förutsättas att det är senare praxis som gäller. Det innebär till exempel att det inte är Mark- och miljööverdomstolens gamla tolkning i Klinthagenmålet (MÖD 2016:1) som ska anses vägledande utan den senare tolkningen i mål M 7168-19 (dom av den 26 februari 2021) tillsammans med EU-domstolens dom i *Skydda skogen*⁶

I avgörande av den 26 februari 2021 i mål M 7168-19, det vill säga ungefär en vecka innan EU-domstolen meddelade sitt avgörande i *Skydda skogen*⁷, ifrågasatte Mark- och miljööverdomstolen, med hänvisning redan till generaladvokatens förslag till avgörande, att det fanns skäl att ifrågasätta om rättstillämpningen i 2016 års avgörande i alla nu relevanta delar var förenlig med livsmiljödirektivet. Generaladvokatens yttrande stod sig sedermera i dessa delar och EU-domstolen klargjorde i dom av den 4 mars 2021 att livsmiljödirektivets

Artikel 12.1 a–c *utgör hinder* [vår kursivering] för en nationell praxis enligt vilken förbuden i denna bestämmelse, för det fall mänsklig verksamhet såsom skogsbruksåtgärder eller markexploatering uppenbart har ett annat syfte än att döda eller störa djurarter, endast är tillämpliga om det finns en risk för att berörda arters bevarandestatus påverkas negativt. Skyddet enligt denna bestämmelse har inte upphört att gälla för arter som har uppnått gynnsam bevarandestatus.⁸

Vidare klargjorde domstolen att artikel 12.1 d i livsmiljödirektivet ska tolkas så, att

den *utgör hinder* [vår kursivering] för en nationell praxis som innebär att om kontinuerlig ekologisk funktionalitet i den berörda artens livsmiljö i ett enskilt område – trots försiktighetsåtgärder – direkt eller indirekt går förlorad genom skada, förstörelse eller försämring, orsakad av den aktuella åtgärden separat eller i kombination med andra åtgärder, så aktualiseras förbudet i den bestämmelsen först om den berörda artens bevarandestatus riskerar att försämrans.⁹

När det gäller fåglar uttalade sig EU-domstolen inte angående hur förbuden i fågeldirektivets artikel 5 ska tolkas, eftersom det i förbuden som föreskrivs i den svenska artskyddsförordningens 4 kap.

⁶ De förenade målen C-473/19 och C-474/19 *Skydda skogen*.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*, domstolens beslutsrad 2.

⁹ *Ibid.*, domstolens beslutsrad 3.

mot avsiktlig fångst, störning och dödande av djurarter samt avsiktlig förstörelse och insamling av ägg, inte görs någon åtskillnad mellan de arter som omfattas av livsmiljödirektivet och de arter som omfattas av fågeldirektivet. EU-domstolen erinrade om att enligt artikel 14 i fågeldirektivet får medlemsstaterna införa strängare skyddsåtgärder än de som föreskrivs i fågeldirektivet och inskränkte prövningen till artikel 12.1 a–c i livsmiljödirektivet, eftersom den svenska artskyddsförordningen (2007:845) är utformad så, att förbuden i nämnda bestämmelse i livsmiljödirektivet även innefattar fåglar.¹⁰ Dock uttalade sig EU-domstolen om själva tillämpligheten av fågeldirektivets artikel 5 och konstaterade att artikel 5 i fågeldirektivet ska tolkas så, att

den *utgör hinder* [vår kursivering] för en nationell praxis enligt vilken förbuden i denna bestämmelse endast omfattar sådana arter som är förtecknade i bilaga I till detta direktiv eller som är hotade på någon nivå eller som har en långsiktigt vikande populationstrend.

Rätt till ersättning på grund av beslut meddelade med stöd av miljöbalken regleras i 31 kap. 4 § miljöbalken. Det finns dock ingen lagstadgad rätt till ersättning på grund av beslut som gäller fridlysningsbestämmelserna eller artskyddsförordningen. Enligt 31 kap. 4 § 7 miljöbalken kan fastighetsägaren ha rätt till ersättning på grund av beslut som gäller förbud eller förelägganden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Det har Mark- och miljööverdomstolen noterat i ett mål om försiktighetsåtgärder till skydd för fortplantningsområden för tjäder vid avverkning (Mark- och miljööverdomstolens dom i mål nr M 10104-17). Ersättningsfrågan prövades inte i målet.¹¹

Utgångspunkten för att beskriva nollalternativet till våra förslag i den här delen kan därför på ett översiktligt plan beskrivas enligt följande.

- Artskyddsförordningens bestämmelser består, oförändrade, och ska tillämpas i enlighet med den praxis som utvecklats. Artskyddsförordningens ordalydelse föreskriver ett strikt, likalydande skydd för artindivider beträffande såväl arter som skyddas enligt livsmiljödirektivets bilaga IV som alla fågelarter som förekommer vilt inom EU:s europeiska territorium. När det gäller skyddet för fåglar är det oklart, om man i svensk praxis kommer att anse att

¹⁰ *Ibid*, punkterna 46–48.

¹¹ Dir. 2020:58, s. 10 f.

det finns utrymme för att utveckla en tolkning av artskyddsförordningen som avviker från hur man kommer att tolka bestämmelserna när det gäller arterna som skyddas av livsmiljödirektivets bilaga IV, eller inte.

- EU-domstolens dom i *Skydda skogen*¹² får därmed effekter för den praxis som utvecklats på så sätt att artskyddsförordningen ska tolkas i enlighet med de principer som EU-domstolen uttalat.
- Ersättningsrätten följer av dagens reglering, det vill säga det finns en möjlighet enligt 31 kap. 4 § 7 miljöbalken att grunda ersättningsanspråk på åtgärder som vidtagits enligt 12 kap. 6 kap. miljöbalken. Sannolikt finns också en möjlighet att framställa ersättningsanspråk direkt med stöd av 2 kap. 15 § regeringsformen. Hur stort utrymmet är för sådana ersättningsanspråk är emellertid oklart. Att det är möjligt att framställa ersättningsanspråk är heller inte det samma som att ersättning utgår. För att ersättningsrätt ska föreligga måste det, förutom att finnas grund för ersättningskravet, handla om avsevärt försvårade av pågående markanvändning inom berörd del av fastighet, vilket innefattar att verksamheten eller åtgärden måste bedrivas på ett lagligt sätt. Det innebär att inskränkningen måste nå över en viss kvalifikationsgräns för att vara ersättningsberättigande.

15.3 Berörda verksamheter och aktörer

Artskyddet berör samhället på många olika sätt och olika mycket. Utredningen skiljer i huvudsak på påverkan för följande grupper:

- Areella näringar¹³ eller pågående verksamheter
 - Skogsbruk
 - Jordbruk
 - Rennäring
 - Vattenbruk
 - Fiske.

¹² De förenade målen C-473/19 och C-474/19.

¹³ Boverkets webb: www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/oversiktsplanen/op-modell/mark--och-vattenanvandning/areell-naring. (2021-03-27).

- Exploateringar eller icke-pågående verksamheter
 - Infrastruktur (exempelvis vägar, järnvägar och kraftledningar)
 - Miljöfarlig verksamhet
 - Vattenverksamhet
 - Planläggning och genomförande av ny bebyggelse.
- Myndigheter.

15.3.1 Skogsbruket

Den produktiva skogsmarken ägs till 48 procent av enskilda, privata ägare vilket är fysiska personer, dödsbon och bolag som inte är aktiebolag, däribland enskilda firmor. Privatägda aktiebolag äger 24 procent av den produktiva skogsmarken och 13 procent ägs av statsägda aktiebolag som Sveaskog AB, AB Göta kanalbolag och Akademiska Hus AB. Övriga privata ägare, som till exempel Svenska kyrkan, stiftelser, ekonomiska och ideella föreningar, bysamfälligheter, allmänningar och besparingsskogar äger 6 procent av den produktiva skogen. Staten äger genom till exempel Fastighetsverket, Fortifikationsverket, Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 7 procent och de sista 2 procenten ägs av övriga allmänna ägare som till exempel kommuner och landsting. De enskilda privata skogsägarna består av närmare 320 000 personer. Dessa enskilda privata skogsägare äger tillsammans cirka 225 000 brukningsenheter. Av dessa är 67 procent närboägda, 26 procent utboägda och 7 procent delvis utboägda. Med utboägd avses en fastighet där ägaren bor i en annan kommun än den där brukningsenheten finns. En närboägd fastighet innebär att ägaren bor i samma kommun som brukningsenheten. Medelstorleken på en skogsfastighet är 49 hektar. Antal utländska skogsägare (fysiska personer) år 2017 var 7 290.¹⁴

Skogsägande kan delas in på olika sätt. Skogsstyrelsen redovisar följande ägarklasser:

- Staten (ex. Naturvårdsverket, Fortifikationsverket, Statens Fastighetsverk)
- Statsägda aktiebolag (ex. Sveaskog)

¹⁴ SOU 2020:73. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*, s. 85 f.

- Övriga allmänna ägare (ex. Svenska kyrkan)
- Privatägda aktiebolag
- Enskilda ägare (ex. enskild firma, handelsbolag)
- Övriga privata ägare (ex. delägare som inte har enskild firma)
- Okänd.

15.3.2 Jordbruket

År 2020 fanns det totalt 58 791 jordbruksföretag som har verksamhet inom jordbruk, husdjurskötsel eller trädgårdsodling. Under 2020 brukade knappt 55 900 företag åkermark och drygt 33 400 företag hade betesmark. Flest företag, drygt 12 800, brukar 5–10 hektar åkermark och drygt 6 700 företag brukar över 100 hektar åkermark. Av åkermarken brukas 60 procent av åkermarken av de 12 procent av företagen med över 100 hektar åkermark. Ungefär 23 procent av företagen återfinns i gruppen som brukar 5,1–10 hektar. Dessa företag brukar knappt 4 procent av åkermarken.¹⁵

15.3.3 Fisket

Antalet fartyg i den svenska fiskeflottan till havs var 1 079 fartyg den 31 december 2019. Av dessa var 933 under 12 meter långa. Utredningen har inte lyckats få fram uppgifter om hur många företag dessa fartyg motsvarar. Cirka 860 fartyg var aktiva, dvs. de registrerade fiskedagar under året. Fartygen landade cirka 170 000 ton fisk med mera till ett värde av cirka 865 miljoner kronor.¹⁶

Yrkesfisket i havet sysselsatte år 2019 cirka 1 400 personer motsvarande cirka 730 heltidstjänster.¹⁷

Även i de stora insjöarna bedrivs fiske. Totalt fanns 174 yrkesfiskare (licenshavare) och 274 fartyg inom insjöfisket 2018 vilka landade 1 560 ton fisk till ett värde av 133 miljoner kronor. Totalt sysselsattes motsvarande 170 heltidstjänster inom insjöfisket.¹⁸

¹⁵ Jordbruksverkets officiella statistik. *Jordbruksmarkens användning 2020*.

¹⁶ Sveriges officiella statistik, *Det yrkesmässiga fisket i havet 2019*, JO55 SM 2001.

¹⁷ Havs- och vattenmyndighetens statistik.

¹⁸ Enhol Blomqvist och Swahnberg (2020) *Ekonomisk och strukturell data rörande svenskt insjöfiske*. Jordbruksverkets rapport 2020:19.

Havs- och vattenmyndigheten utfärdar tillstånd för ålfiske, men enbart till personer som tidigare har haft tillstånd. Antalet tillstånd minskar därmed gradvis. Enligt Havs- och vattenmyndigheten finns det för närvarande 122 personliga ålfisketillstånd, men inga nya utfärdas alltså.¹⁹

Enligt länsstyrelserna har 116 aktörer tillstånd enligt 26 § artskyddsförordningen att handla med levande ål (uppgifter saknas för Gotlands och Dalarnas län).²⁰

15.3.4 Infrastruktur

Utredningens förslag kan komma att påverka förutsättningarna för ny infrastruktur, såsom vägar, järnvägar och kraftledningar. De berörda är främst myndigheter som Trafikverket och Svenska kraftnät samt övriga ägare av kraftledningar.

Vägar och järnvägar

Det svenska vägnätet består av:

- 98 500 km statliga vägar
- 42 800 km kommunala vägar och gator
- 75 100 km enskilda vägar med statsbidrag
- 394 100 km enskilda vägar utan statsbidrag
- 2 800 km statliga cykelvägar
- 18 900 km kommunala cykelvägar
- 1 100 km enskilda cykelvägar
- Broar och tunnlar för väg
- Ett fyrtiotal vägfärjeleder.

¹⁹ Havs- och vattenmyndigheten, svar på förfrågan 2021-03-30.

²⁰ Naturvårdsverkets förfrågan till länsstyrelserna 2021-03-22, svar från alla länsstyrelser utom Gotlands och Dalarnas län.

Sveriges järnvägsnät är drygt 15 600 spårkilometer. Av detta förvaltar Trafikverket infrastrukturen för cirka 14 200 spårkilometer. Den allra största delen, omkring 80 procent, är elektrifierad järnväg.

Trafikverket arbetar i dagsläget med omkring 670 projekt av olika omfattning. Dessa berör i cirka 430 fall vägar, i cirka 180 fall järnvägar, i cirka 120 fall cykelvägar och cirka 5 fall sjöfart. Svårighetsgraden för artskyddet behöver inte heller vara kopplat till storleken av projektet. Ett exempel är gång- och cykelvägar. Dessa planeras ofta i oexploaterade miljöer vilket innebär att i regioner med högt bebyggelsetryck tenderar gång- och cykelvägar att lokaliseras till områden med höga naturvärden. Komplexiteten gällande skyddet av vissa arter kan här bli krävande på samma sätt som i stora projekt.

Kraftledningar

Det svenska elnätet består av över 55 000 mil ledningar²¹ som kan delas in i tre nivåer: transmissionsnät, regionnät och lokalnät. Transmissionsnätet ägs av Svenska kraftnät. Ledningar inom transmissionsnätet kräver nätkoncession för linje enligt ellagen. Även regionnätet består främst av ledningar som kräver nätkoncession för linje, det vill säga varje enskild ledning genomgår en prövning enligt ellagen. De tre största regionnäten ägs av Vattenfall Eldistribution AB, Eon Elnät Sverige AB och Ellevio AB, vilka tillsammans står för cirka 97,2 procent av överförd energi. Tillsammans med Skellefteå Kraft Elnät AB står de för cirka 99,7 procent av all överförd energi. Lokalnätet består främst av ledningar som byggs inom nätkoncession för område. För dessa krävs ingen prövning av den enskilda ledningen enligt ellagen, däremot andra prövningar enligt miljöbalken, såsom dispenser, 12:6 samråd, Natura 2000 tillstånd, etc. Under 2019 fanns det 150 elnätsföretag som ägde och drev lokalnät i Sverige. Eon Elnät Sverige AB, Ellevio AB och Vattenfall Eldistribution AB ägde mer än hälften av alla elledningar i lokalnäten under 2019.²²

I vissa kommuner finns helägda kommunala bolag som äger och driver lokalnäten.

²¹ Svenska Kraftnät (2014), *Elnät i fysisk planering*.

²² Wallnerström et al. (2020) *Leveranssäkerhet i Sveriges elnät 2019*, rapport R2020:08.

15.3.5 Miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter

Förslagen i betänkandet kan påverka förutsättningarna för nyetablering av vissa miljöfarliga verksamheter, särskilt sådan verksamhet som under drift kan påverka vissa arter eller som förläggs på platser som är känsliga ur artskyddssynpunkt. Miljöfarliga verksamheter prövas eller tillsynas såsom A-, B-, C- och U-verksamheter av kommuner, länsstyrelser och mark- och miljödomstolar. Här innefattas till exempel stora industrier, täkter, vindkraftverk och små avloppsanläggningar.

Exploaterers skyldigheter att undersöka och vidta åtgärder för fridlysta arter vid nyanläggning har utvecklats och drivits på till följd av allt fler domslut och praxis inom området. Därtill finns ett tydligt tillsynsuppdrag och ansvar hos myndigheter (kommuner och länsstyrelser) att följa upp exploateringar och etableringar av verksamheter i områden med hög bevarandestatus av arter.

Prövning av ny verksamhet inkluderar bedömning av påverkan på artskyddet. Problem kan uppstå om arter flyttar in i verksamhet som redan omfattas av tillstånd, exempelvis om berguvar börja häcka i bergtäkter.

Vattenverksamheter kan påverka fridlysta arter, exempelvis kan fridlysta musslor och snäckor påverkas av rensning av befintliga dammar eller liknande.

15.3.6 Kommuner

Utredningens förslag berör kommuner i egenskap av fastighetsägare och utövare av viss tillsyn samt i arbetet med planläggning av mark och vatten då fridlysningsbestämmelserna kan aktualiseras.

15.3.7 Prövande och tillsynande myndigheter

Förslagen i betänkandet berör ett antal myndigheter som har uppdrag gällande prövning och tillsyn av verksamheter eller som besitter särskild kunskap. Dessa är främst Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Skogsstyrelsen, Jordbruksverket, länsstyrelserna, SLU (Artdatabanken) och Naturhistoriska riksmuseet.

15.4 Ett nytt 8 kap. miljöbalken

I det här avsnittet hanterar vi, i den mån det är görligt att avgränsa så snävt, endast effekter och konsekvenser av den nya utformningen av 8 kap. miljöbalken, fridlysningsbestämmelsernas placering (lag, förordning eller föreskrift) och bemyndigandenas utformning.

En bestämmelse som operationaliserar miljöbalkens portalparagraf avseende artskyddet föreslår vi bör inleda kapitlet som handlar om artskydd. Det får direkta praktiska effekter, såtillvida att en omnumrering av hela kapitel 8 måste till. Om förslagen inte antas behöver inte 8 kap. numreras om.

En förändring gällande fridlysningsreglerna som vi föreslår innebär att bestämmelserna kommer att finnas på lagnivå i stället för i förordning. Det primära syftet med att genomföra fridlysningsbestämmelserna på lagnivå är att normgivningen ska ske i den författningsform som är lämpligast, att tillgodose behovet av förarbeten samt undanröja osäkerheter vad gäller normgivningskompetensen.

Sedan artskyddsförordningen trädde i kraft 2008 har praxis utvecklats dels ifråga om räckvidd, dels vad gäller innebörden av olika begrepp och uttryck i bestämmelsen, till exempel avsiktsbegreppet som fått sitt innehåll främst genom EU-domstolens praxisbildning. Graden av upplevda ingrepp, särskilt vad gäller friheten att förfoga över enskildas egendom, har ökat i och med praxisbildningen. Det har också framförts tvivel beträffande huruvida regeringen agerat inom givet bemyndigande i antagandet av vissa av artskyddsförordningens bestämmelser. Reglernas ingripande natur, deras komplexitet och behovet av förarbeten gör att det sammantaget finns skäl att lyfta dessa regler från förordningsnivå till lagstiftningsnivå. Vi har därför föreslagit att föreskrifter som gäller artskyddet ska meddelas genom lag, i enlighet med 8 kap. 2 § regeringsformen som reglerar kompetensen att besluta offentligrättsliga normer. Enligt bestämmelsen meddelas föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, genom lag.

Syftet med att välja normgivning genom lag är också att få till stånd förarbeten, vilket syftar till att skapa tydlighet och att utgöra ett stöd i tolkningen. Genom att meddela bestämmelserna genom lag undanröjs även tveksamheter kring bemyndigandenas räckvidd i 8 kap. miljöbalken. Samtliga dessa effekter (att ingripande föreskrif-

ter meddelas i lag, att tveksamheten kring bemyndigandenas räckvidd undanröjs och att det ges en möjlighet till förarbeten som skapar ökad tydlighet) kan uppnås genom att välja lagstiftningsnivån.

Bestämmelserna i 8 kap. 1 och 2 §§ har upphävts, men bemyndigande att peka ut vilka arter som ska omfattas av fridlysning i 8 kap. miljöbalken kvarstår och finns enligt vårt förslag i 8 kap. 20 §

15.4.1 Konsekvenser av förslagen om normgivningsnivåer

Enligt vår bedömning kommer regleringen i här redovisade avseenden inte att få några effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Inte heller kommer förslagen att få effekter för kommuner eller regioner eller innebära några förändringar av kommunala befogenheter eller skyldigheter respektive grunderna för kommunernas eller regionernas organisation eller verksamhetsformer. Vi bedömer inte att några särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för bestämmelsernas ikraftträdande. Inte heller kan vi se att det finns något behov av speciella informationsinsatser i den här delen.

Förändringen skapar tydlighet och bidrar genom att skapa förarbeten till stöd i tolkningen. Genom att meddela bestämmelserna genom lag undanröjs även tveksamheter kring bemyndigandenas räckvidd i 8 kap. miljöbalken. Att regeringen bemyndigas fatta beslut om vilka arter som ska omfattas av olika skydd (i praktiken; vilken bilaga till artskyddsförordningen som ska omfatta vilken art) innebär en möjlighet att anpassa regleringen efter en eventuellt förändrad EU-rätt.

15.4.2 Målsättning och tillämpningsområde för 8 kap. miljöbalken

Vår avsikt med att införa en målsättningsparagraf i 8 kap. är att koppla ihop förvaltaransvaret som uttrycks i 1 kap. 1 § miljöbalken med de regler som vi föreslår i 8 kap. miljöbalken, och förtydliga miljöbalkens tolkningsimperativ med avseende på artskyddet. Det handlar om att precisera miljöbalkens portalparagraf vad avser artskyddet. Våra förslag syftar inte till att förändra ansvarsfördelningen mellan myn-

digheter och verksamhetsutövare när det handlar om ansvaret för biologisk mångfald.

Syftet med att införa bestämmelsen är att tydliggöra att miljöbalkens artskyddsregler ska användas som verktyg för att Sverige ska uppnå miljömålet *Ett rikt växt- och djurliv*. Förutom balkens portalparagraf finns portalparagrafer också i 6 kap. 1 § och 13 kap. 1 § i balken. Det är således inte någon ny företeelse med portalparagrafer i enskilda kapitel. Att miljöbalken är tänkt att medföra förbättrade förutsättningar för att använda lagstiftningen som instrument, när det gäller att styra mot av riksdagen fastställda miljömål, framgår redan av miljöbalkspropositionen.²³ Mot bakgrund av att utredningsdirektiven pekar på att bevarandet av den biologiska mångfalden är ett viktigt allmänt intresse, vilket återspeglas bland annat i miljöbalkens portalparagraf och i flera av de 16 miljö kvalitetsmål som riksdagen har beslutat om, menar vi att det finns skäl att precisera hur 1 kap. 1 § miljöbalken ska tillämpas i frågor som anknyter till 8 kap. miljöbalken. Preciseringsen innebär att målet för 8 kap. miljöbalken korresponderar med preciseringarna för det nationella miljömålet *Ett rikt växt- och djurliv*.²⁴

Av utredningsdirektiven framgår vidare att artskyddsförordningen (som är antagen med stöd av 8 kap. miljöbalken) är en viktig del i arbetet för att nå miljömålen och för att bevara den biologiska mångfalden, samt att det därför är viktigt att artskyddsförordningen är utformad på ett sätt som innebär att reglerna och deras tillämpning på ett effektivt sätt bidrar till att uppnå syftet med regelverket: att bevara arter och bestånd av arter över tid.²⁵ I och med att vi har lyft flertalet regler som berör skyddet för arter till 8 kap. miljöbalken tolkar vi utredningsdirektiven som att de även kan gälla 8 kap. miljöbalken. Genom preciseringen i den föreslagna bestämmelsen tydliggörs syftet med regelverket, samtidigt som ett förtydligtat tolkningsimperativ införs, vilket vi bedömer som positivt för möjligheten att nå miljömålen.

²³ Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 1, s. 162.

²⁴ Dir. 2020:58 s. 5.

²⁵ *Ibid.*, s. 6.

15.4.3 Konsekvenser av att regleringen inte kommer till stånd

Att flytta fridlysningsbestämmelserna till 8 kap. miljöbalken, och på så sätt skapa förarbeten till bestämmelserna, är mycket viktigt för att skapa förståelse för artskyddet och dess syfte. Många som ska tillämpa bestämmelserna är varken jurister eller ekologer, utan det kan handla om kommunala tjänstemän och politiker som sällan arbetar med miljöbalken, till exempel i samband med PBL-frågor. Även bland dem som är vana vid att tillämpa miljöbalken varierar förutsättningarna mycket. En konsekvens av att inte lyfta bestämmelserna från artskyddsförordningen till 8 kap. miljöbalken skulle alltså vara att förarbeten även fortsättningsvis kommer att saknas, vilket i sin tur kan leda till att tillämpningen av artskyddsreglerna kommer att uppfattas som rättsosäker, på så sätt att den är oförutsebar. Förarbeten har traditionellt spelat en central roll i svensk rätt, och har haft väsentlig betydelse vad avser domstolarnas tolkningspraxis och därmed också för förutsebarheten hos materiella bestämmelser.

15.5 Kunskap, utredning och livsmiljöunderlag

Av utredningsdirektiven framgår att vi ska analysera och klarlägga statens respektive verksamhetsutövarens inklusive fastighetsägarens utredningsansvar när det gäller frågor om artskydd, och då särskilt klargöra statens ansvar att tillhandahålla nödvändigt underlag i frågor om artskydd, varvid hänsyn behöver tas till de särskilda förutsättningar som finns vid pågående och icke-pågående markanvändning.

Skogsutredningen²⁶ har i sitt betänkande kommit fram till att det kunskapskrav som regleras i miljöbalken också åligger en ägare av produktiv skogsmark. Kunskapskravet innebär att denne har en skyldighet att skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning, för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet. Kravet gäller i den utsträckning det kan anses rimligt.²⁷

Vår analys, som syftade till att klarlägga statens respektive verksamhetsutövarens eller fastighetsägares utredningsansvar när det gäller frågor om artskydd, ledde fram till slutsatsen att utredningsansvaret följer av miljöbalkens andra kapitel och gäller inom såväl pågående

²⁶ SOU 2020:73. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen.*

²⁷ *Ibid.*, s. 1086.

som icke- pågående markanvändning, i vart fall när det gäller frågor om artskydd. Vi lägger alltså inte något förslag vad avser placeringen av kunskaps- eller utredningsansvar (utredningsdirektiven omfattade heller inte det), utan analyserar endast det rättsläge som är i dag och som förblir oförändrat.

Emellertid ser vi skäl att föreslå åtgärder, i form av olika uppdrag, som förtydligar statens ansvar i vissa delar. Effekter och konsekvenser av dessa uppdrag redovisas samlat, i en egen undergrupp av förslag.

15.5.1 Utredningens bedömning av kunskaps- och utredningskrav

Det är verksamhetsutövaren, eller den som vidtar en åtgärd, som har ansvar för att ta fram den kunskap och det underlag som behövs, inklusive underlag i frågor som rör miljöförhållanden och frågor om verksamhetens eller åtgärdens betydelse för olika enskilda och allmänna intressen. I vart fall när det gäller frågor om artskydd omfattar detta ansvar, fullt ut, såväl pågående som icke-pågående markanvändning.

Den avsedda effekten med klarläggandet är att befintlig lagstiftning ska tillämpas. Det kan emellertid få konsekvenser som det finns skäl att beskriva. Berörda aktörer är

- Enskilda markägare
- Verksamhetsutövare
- Skogsstyrelsen
- Länsstyrelsen
- Naturvårdsverket.

Konsekvenser för verksamhetsutövare, företag och markägare

Vår tolkning av kunskapskravet och bevisbördans placering innebär att var och en som vill vidta en åtgärd, eller bedriva en verksamhet på sin mark, måste se till att hen har en viss nivå på sin kunskap eller köper sig kunskapen. Att ta fram kunskap, oavsett om man gör det själv eller anlitar någon annan, innebär kostnader. Kravet på kunskap varierar dock och det ska göras en avvägning utifrån verksamhetens

art och omfattning, och dess förväntade påverkan på miljön, för att avgöra omfattningen av kunskapskravet. Det görs också viss skillnad beroende på om det handlar om yrkesmässig verksamhet eller inte.

Av miljöbalkspropositionen framgår att det naturligtvis är av största vikt att var och en vidtar åtgärder för att minska miljöpåverkan, men att ett åläggande att vidta allt som är i och för sig tekniskt möjligt anses för långtgående för att i alla situationer kunna läggas på gemene man. Därav följer att regeringen föreslog att kravet på att bästa möjliga teknik ska tillämpas endast bör gälla yrkesmässig verksamhet.²⁸ Regeringen poängterar dock att krav som innebär en tillämpning av bästa möjliga teknik naturligtvis kan komma i fråga även för annan verksamhet, om det behövs i enlighet med vad som följer av första styckets första mening (alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön), om det inte kan anses orimligt enligt 7 §.²⁹

Eftersom kunskapskravet ska anpassas efter kunskapsbehovet, och bestämmelsen därtill omfattas av rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 §, kan vi inte se att miljöbalkens krav, att den som vill vidta en åtgärd som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet faktiskt besitter eller skaffar sig tillräcklig kunskap för att kunna vidta åtgärden ifråga, skulle kunna leda till oproportionerliga konsekvenser för enskilda. Många som äger en jordbruks/skogsbruksfastighet får sin försörjning från helt annat håll, vilket av experter har lyfts som en faktor som bör beaktas vad gäller huruvida det är fråga om yrkesmässig verksamhet.

Vi konstaterar här att miljöbalken inte definierar yrkesmässig verksamhet. Även om kravet på bästa möjliga teknik endast gäller yrkesmässig verksamhet, så gäller reglerna i övrigt även icke yrkesmässig verksamhet. Vad gäller kunskapskravets omfattning är det i första hand verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön som är avgörande för hur omfattande kunskapskrav som kan ställas.

Den kostnaden är i dag en självklar del av såväl ansökan om att få starta en verksamhet eller vidta en åtgärd, som av verksamheten i sig (eftersom kunskapskravet består även under verksamhetens bedri-

²⁸ Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. del 1 s. 216.

²⁹ *Ibid.*, del 2 s. 16.

vande). Kostnaden för utredningsansvaret återspeglas även i förordning (1998:949) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Förordningen innehåller bestämmelser om avgifter som ska betalas för sådana kostnader som mark- och miljödomstolar och statliga förvaltningsmyndigheter har i fråga om prövning och tillsyn enligt miljöbalken, eller enligt föreskrifter som har meddelats i anslutning till miljöbalken eller EU-förordningar inom miljöbalkens tillämpningsområde. För verksamhetsutövare, när det handlar om verksamheter som prövas, innebär vår analys och klarläggande sannolikt inte några konsekvenser.

Även om kostnaden är en självklar del för icke-pågående markanvändning kan en konsekvens av tolkningen, när det gäller pågående markanvändning, bli att den upplevs innebära en förändring. Detta eftersom de krav på utredning som följer av miljöbalken tidigare inte alltid har genomdrivits av myndigheter i praktiken.

Till exempel framgår av en enkät till handläggare på länsstyrelser och Skogsstyrelsens distrikt, utförd av Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket hösten 2019, att regelverket om artskydd inte har tillämpats konsekvent i alla delar av landet, och ibland inte alls³⁰. Om gällande regelverk (inklusive bestämmelserna om utredningsansvar) börjar tillämpas fullt ut kan detta uppfattas som en skärpning av reglerna, relativt nuvarande situation, trots att det inte är det.³¹

Som exempel på brister i nuvarande praktik kan avverkningsanmälan för skogsbruk nämnas. I denna ska det anges vilka hänsynskrävande biotoper och arter som finns och vilken hänsyn som verksamhetsutövaren avser att vidta i form av exempelvis skydds-zoner eller annat. Emellertid motsvarar blanketten, såsom den för närvarande är utformad, inte allt som rimligen bör krävas för att kunskapskravet ska anses vara uppfyllt. I många anmälningsärenden är det sparsamt med information och det handlar inte sällan om standardiserade uppgifter som inte ger tillräckligt underlag för bedömning i ett enskilt fall.

Konsekvensen av nuvarande situation, där befintliga regler inte tillämpas fullt ut, är att det i praktiken har blivit en förskjutning av vem som faktiskt tar ansvar för att utreda en åtgärds påverkan på

³⁰ Naturvårdsverket (2020) *Rapport från utvärdering av riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket från 2016*. PM 2020-02-24. Dnr NV-03667-17.

³¹ En tydlig bild av hur det kan upplevas att befintliga regler börjar tillämpas ges i Treschow et al. (2020) *Konflikterna i skogen – en analys av regelkonflikter och myndighetsagerande*. LTH Working Paper 2020:4.

naturmiljön. Resultatet har blivit att en alltför stor utredningsbörda har hamnat på myndigheter, i första hand Skogsstyrelsen. En sådan förskjutning är inte i enlighet med bestämmelserna i miljöbalkens andra kapitel. Att förskjutningen återställs, och utredningsansvaret kommer att följa befintlig lagstiftning, kan dock, som nämnts, upplevas som att en ny börda läggs på verksamhetsutövaren eller den som ska vidta en åtgärd. Det bör i sammanhanget påpekas att enskilda markägare eller verksamhetsutövare inom jordbruket har möjlighet att få rådgivning inom ramen för landsbygdsprogrammet. Den kostnadsfria rådgivningen är då riktad till vissa aktörer inom en viss målgrupp men varierar mellan länen.³² När det gäller skogsbruk ställs krav på kunskapsunderlag om biologisk mångfald för de verksamheter som är certifierade.

Av 6 kap. 35 § miljöbalken följer att en miljökonsekvensbeskrivning bland annat ska innehålla en identifiering, beskrivning och bedömning av de miljöeffekter som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra, i sig eller till följd av yttre händelser, samt uppgifter om de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa de negativa miljöeffekterna. Det innebär att de försiktighetsmått man avser vidta för att följa artskyddsreglerna ska redovisas i miljökonsekvensbeskrivningen, liksom uppgifter om rådande förhållanden med avseende på förekomsten av arter, satt i relation till vad som framgår av det livsmiljöunderlag som vi föreslagit (avsnitt 11.8), samt vilka ytterligare undersökningar om artförekomster som gjorts med anledning av underlaget.

Vi har föreslagit att det ska införas en motsvarande bestämmelse i 8 § förordning (1998:904) om anmälan för samråd. Enligt förslaget ska det framgå av förordningen att en anmälan ska innehålla en redovisning av huruvida åtgärden kan komma att påverka fridlysta arter, samt en redovisning av de åtgärder som planeras för att försäkra sig om att åtgärden inte riskerar att överträda de förbud som följer av fridlysningsreglerna i 8 kap. miljöbalken. Redovisningarna ska ta utgångspunkt i aktuellt livsmiljöunderlag.

Bestämmelsen tydliggör befintligt ansvar. Som en följd av detta måste verksamhetsutövaren eller den som ska vidta en åtgärd i ett tidigt skede beakta verksamhetens eller åtgärdens betydelse för artskyddet och härvid börja sina undersökningar genom att granska den information som framgår av livsmiljöunderlaget. Genom att frågorna lyfts

³² För mer information se greppa.nu. Rådgivning 2021–2022 (greppa.nu).

i underlaget blir de också tydliggjorda för de myndigheter som i det enskilda fallet ska ta ställning till om åtgärder för att förebygga eller hindra sådant som är förbjudet är tillräckligt, eller om en verksamhet eller åtgärd ska förbjudas, eller om ytterligare försiktighetsmått behöver beslutas. Sammantaget kommer underlag som innehåller beskrivningar med stöd i livsmiljöunderlaget att ge bättre underlag för mer välgrundade och konsekventa beslut, vilket i sin tur kommer att öka kunskapen och kompetensen hos alla som berörs, liksom förutsebarheten i besluten. Det bör också förkorta handläggningstider om det är tydligt från början, och inte behöver föreläggas om att det ska ges in. Mot bakgrund av att en verksamhetsutövare, eller den som ska vidta en åtgärd, redan enligt befintlig lagstiftning ska ta fram ett tillräckligt kunskapsunderlag, innebär förslaget inga ökade administrativa kostnader för verksamhetsutövare eller den som ska vidta en åtgärd, relativt nollåget, möjligen en något minskad kostnad eftersom det är tydligt från början vad som ska ingå.

Konsekvenser för myndigheter

Myndigheter bedöms inte få några ökade kostnader i och med tydliggörandet. En förväntad effekt är att myndigheterna ska få bättre beslutsunderlag i inkommande ärenden när det gäller artskydd.

I förordningen (1998:904) om anmälan av samråd har vi föreslagit att det ska införas en bestämmelse om att den som avser vidta en åtgärd som inte är tillstånd- eller dispenspliktigt, som kan påverka fridlysta arter eller deras livsmiljöer, ska anmäla åtgärden för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Syftet är att tydliggöra tillämpningsområdet för miljöbalken och 8 kap. så att en prövning av vilka försiktighetsmått som kan behövas också alltid görs när det handlar om påverkan på de fridlysta arterna.

Vi bedömer att det inte kommer att ha några direkta konsekvenser, eftersom en motsvarande anmälan görs redan i dag, om än i form av att den som underrättat Skogsstyrelsen om avverkning ska anses ha gjort anmälan för samråd för åtgärden enligt 12 kap. 6 §.

15.5.2 Statens ansvar att tillhandahålla nödvändigt underlag i frågor om artskydd

Vi har föreslagit att

1. Statskontoret ska utreda SLU Artdatabankens roll och finansiering,
2. Naturvårdsverket ska få i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter och andra aktörer göra en analys av vilka data gällande biologisk mångfald i Sverige som behöver kompletteras, därför att kunskap saknas,
3. Naturvårdsverket ska få i uppdrag att i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten samt SLU Artdatabanken ta fram tydlig och samlad information om samtliga fridlysta arter,
4. Naturvårdsverket ska få i uppdrag att i samverkan med berörda myndigheter ta fram råd och riktlinjer för hänsynskrävande livsmiljöer på land,
5. Havs- och vattenmyndigheten ska få i uppdrag att i samverkan med övriga berörda myndigheter ta fram motsvarande råd och riktlinjer för hänsynskrävande livsmiljöer i vatten.
6. Naturvårdsverket ska få i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter sammanställa information om de positiva åtgärder som görs för hänsynskrävande naturmiljöer och arter som är fridlysta, hotade eller regionalt prioriterade.
7. Naturvårdsverket ska få i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter och andra aktörer sammanställa information om effekter från olika verksamheter och åtgärder på hänsynskrävande naturmiljöer och arter som är fridlysta, hotade eller regionalt prioriterade.
8. Naturvårdsverket ska få i uppdrag att ta fram och på sin webbplats göra tillgänglig tydlig, samlad information om vad fridlysning, rödlistning, CITES-listning, med flera begrepp som gäller biologisk mångfald innebär och vad som skiljer de olika begreppen åt.

9. Att varje länsstyrelse senast den 31 december 2027 ska besluta om att anta ett livsmiljöunderlag för länet samt att underlaget därefter ska revideras minst vart femte år. Livsmiljöunderlagen ska omfatta alla arter som är fridlysta enligt 8 kap. miljöbalken, hotade samt regionalt prioriterade arter och deras livsmiljöer. Livsmiljöunderlag ska bland annat innehålla:
- En sammanfattande redogörelse för förhållandena med avseende på artskyddet och de fridlysta, hotade och regionalt prioriterade arternas behov inom ett län.
 - En redogörelse för vilka befintliga verksamheter som man vet utgör ett hot mot dessa arter inom ett län samt hur dessa påverkar arterna.
 - En analys av brister i landskapet, vad gäller fridlysta, hotade och regionalt prioriterade arterns behov av livsmiljöer.
 - Identifiering av de förstärkningsåtgärder som behövs i form av ny- eller återskapade strukturer och livsmiljöer.

Livsmiljöunderlaget ska utgöra en del av beslutsunderlaget i ärenden som involverar bedömningar enligt 8 kap. miljöbalken. Underlaget kan också användas som stöd och utgångspunkt i samband med överenskommelser om naturvårdsavtal.

Förslagets effekt relativt befintlig tillgängliggjord information

Utredningen konstaterar att ett omfattande arbete pågår med att samla digital information från offentlig förvaltning i en portal, Sveriges dataportal. Portalen är under utveckling av Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) och syftar till att samordna och tillgängliggöra datamängder som tillhandahålls av offentliga och privata organisationer. Utredningen konstaterar dock att denna portal främst tillhandahåller metadata och länkar till dataset som kan laddas ner för bearbetning av professionella aktörer. Sveriges dataportal bedöms därmed inte i nuläget vara ett lämpligt format för den samlade information om arter och natur som utredningen föreslår.

Ytterligare ett projekt pågår, som syftar till en sammanslagning av de befintliga webbtjänsterna Biodiversity Atlas Sweden (BAS)

och Swedish Life Watch (SLW) till ett nytt verktyg kallat Swedish Biodiversity Data Infrastructure (SBDI). Syftet med den nya tjänsten är att tillhandahålla data och analysverktyg för forskning om biodiversitet och ekosystem. Denna infrastruktur vänder sig alltså inte specifikt till markägare, verksamhetsutövare eller allmänhet, utan främst till forskare.

Enligt lag (2010:1767) och förordning (2010:1770) om geografisk information beskrivs ansvarsfördelningen för myndigheter som arbetar med sådan information. Lantmäteriet ska samordna den svenska infrastrukturen för tillgång till och utbyte av geografisk miljöinformation, medan Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Skogsstyrelsen, med flera har utpekat ansvar för vissa sådan information, enligt förordningen. Dessa myndigheter har alltså redan ett utpekat informationsansvar för viss digital informationshantering gällande geografiska områden och biologisk mångfald.

Webbtjänsten Artportalen, som tillhandahålls av SLU Artdatabanken, är en databas för observationer av växter, djur och svampar i Sverige, där vem som helst kan rapportera in fynd eller söka bland databasens alla fyndnoteringar. Fram till och med 2019 hade 74 miljoner fynd registrerats, och antalet ökar ständigt när nya fynd rapporteras. Fynden som registreras i Artportalen härrör till 3,5 procent från offentlig verksamhet, medan övriga 96,5 procent rapporteras in av allmänheten.³³ Genom denna så kallade *citizen science*, medborgarforskning, kan information om naturen registreras i en omfattning som aldrig skulle kunna bekostas med offentliga medel. Samtidigt innebär Artportalens öppna karaktär att fynduppgifterna måste bedömas i varje enskilt fall, och vid behov kontrolleras med SLU Artdatabanken samt med uppgiftslämnaren.

Artportalen används i mycket stor utsträckning som underlag för ärendehandläggning och planering av myndigheter som kommuner, länsstyrelser, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Trafikverket, med flera, men också av kommersiella aktörer som exempelvis konsultföretag. I Artportalen kan dessa aktörer, och allmänheten, söka fram artfynd inom större eller mindre områden samt läsa närmare information om varje enskilt fynd.

Under 2019 var antalet unika användare i Artportalen 680 000, varav 200 000 återvändande användare.³⁴ 400 handläggare hos läns-

³³ SLU Artdatabanken e-post 2021-03-26.

³⁴ SLU Artdatabankens verksamhetsberättelse 2019, s. 8.

styrelserna och 211 handläggare hos Skogsstyrelsen har tillgång till verktyget via en särskilt utvecklad tjänst för offentlig verksamhet. Totalt hämtade länsstyrelserna ut fynd från Artportalen 18 miljoner gånger under 2020 och Skogsstyrelsen 500 000 gånger. Kommuner har direkt åtkomst till Artportalen och enskilda uttag registreras inte, men ett hundratal kommuner har behörighet att se även skyddade artuppgifter. I genomsnitt får Artportalen cirka 500 förfrågningar per år från konsultföretag med begäran om uttag av skyddade artuppgifter ur databasen.³⁵

SLU Artdatabanken finansieras till 70 procent genom statliga anslag och till övriga 30 procent genom uppdrag, bidrag och övriga intäkter. Naturvårdsverket står ensamt för cirka 16 procent av intäkterna genom de uppdrag och bidrag som myndigheten lämnar till verksamheten.³⁶

Inför 2019 stod SLU Artdatabanken inför stora budgetnedskärningar på grund av minskad extern finansiering.³⁷ Som en följd av de minskade intäkterna varslades personal och avgifter infördes för bland annat behörighet till åtkomst till skyddsklassade data. Endast tre länsstyrelser valde att betala avgiften, vilket medförde att övriga länsstyrelser stängdes av från tjänsten. Avstängningen av behörighet till skyddsklassade data berörde fler än 100 handläggare hos länsstyrelserna. Skogsstyrelsen avböjde att betala avgiften och även där stängdes alla behörigheter till skyddsklassade arter av för hundratals handläggare. Drygt 100 kommuner hade behörighet innan avgiften infördes, cirka 60 procent avböjde att betala avgiften och stängdes därmed av från tjänsten.

Utredningen konstaterar att om Sverige ska kunna uppfylla sina internationella åtaganden gällande biologisk mångfald, och arbeta aktivt med att nå de nationella miljökvalitetsmålen, är det en grundläggande förutsättning att information om arter och biologisk mångfald finns tillgänglig som stöd för myndigheters och företagsverksamheter. En situation där tillgängligheten till fakta om arter och artfynd kan komma att stängas av för många myndigheter ökar risken för att viktig information inte kommer att vägas in vid planering och ärendehandläggning.

³⁵ SLU Artdatabanken e-post 2021-03-26.

³⁶ SLU Artdatabankens verksamhetsberättelse 2019, s. 13.

³⁷ *Ibid.*, s. 8 och 12.

Utredningen bedömer sammantaget att Artportalen i nuläget är den viktigaste och mest lättillgängliga källan till kunskap om artfynd för markägare, verksamhetsutövare, allmänhet och myndigheter. Det är därför av stor vikt att Artportalens verktyg även fortsatt är tillgängliga som underlag för planering och ärendehandläggning.

Effekten av vårt förslag är möjligheten att enkelt söka den information som finns tillgänglig och veta var man ska söka den.

Förslagets konsekvenser för berörda myndigheter

Förslaget att utreda SLU Artdatabankens roll och finansiering innebär i sig varken några rättsliga effekter eller konsekvenser utöver kostnaderna för Statskontoret att genomföra utredningen.

När det gäller arbetet med att samla och presentera information om fridlysta och fredade arter bedömer vi att det kommer att innebära ett tämligen omfattande arbete, som kräver extra resurser för att ta fram information och sedan uppdatera den löpande. Utredningen har gjort ett förberedande arbete genom att sammanställa sökbara artlistor över samtliga arter som är skyddade enligt EU:s fågel- och livsmiljödirektiv, Bernkonventionen, artskyddsförordningen samt jakt- och fiskeregler, med information om CITES-listning i de fall detta är aktuellt. Utredningens artlistor kommer att överlämnas till Naturvårdsverket i samband med att utredningen avslutas, för vidare bearbetning och eventuell spridning. Eftersom Havs- och vattenmyndigheten endast har ett fåtal akvatiska arter att beskriva bedöms myndighetens insats kunna genomföras med befintliga resurser. SLU Artdatabanken behöver medverka, vilket kan ske via Naturvårdsverkets avtal med kunskapscentret.

Den ytterligare information som verksamhetsutövare eller markägare behöver om det utredningsansvar som åvilar dem förutsätter vi att tillsyns- och tillståndsmyndigheter ger i samband med tillsyn eller prövning.

Förslagets konsekvenser för verksamhetsutövare och markägare

Om tillgänglig information saknas kommer det i många fall innebära att markägaren behöver anlita någon för att utföra en beskrivning av naturmiljön. Därtill kommer att, enligt Skogsutredningen, medför

god kännedom om höga naturvärden på den egna fastigheten att dessa kan bevaras i större utsträckning, genom hänsyn vid avverkning. Det medför också att markägaren i större utsträckning frivilligt avsätter områden med höga naturvärden för naturvård.³⁸ Att det finns möjligheter att på ett relativt enkelt sätt få del av den samlade information som redan finns innebär att fokus kan läggas på konsekvenserna av den egna verksamheten, och därigenom kan bättre underlag tas fram till en lägre kostnad än om var och en behöver ta fram även den övergripande informationen.

En farhåga som lyfts är att tillgängliggjord information har en tendens att ses som sanning, varför det är viktigt att sådan är tillförlitlig och korrekt. Ett generellt problem är också att det ofta kan vara svårt att skilja mellan vad som uttrycks som objektiv fakta och vad som är ett resultat av bedömningar.

Att beskrivningar till sin natur är normativa är varken nytt eller märkligt. Det är därför, menar vi, viktigt att vara medveten om det och att den myndighet eller den enskilde som använder information är medveten om att det som beskrivs är just tillgänglig information vid en given tidpunkt. I samband med en anmälan eller prövning är det verksamhetsutövaren eller den som ska vidta en åtgärd som ska ta fram underlag. I den mån denne anser att tillgängliggjord information är undermålig eller felaktig kan fokus läggas på att visa att situationen är en annan. Vår slutsats är att även ur detta perspektiv måste det underlätta att på ett enklare sätt kunna ta del av den information, normativ eller ej, som myndigheter har att tillgå och som kommer att användas i ärendet.

Det är tveklöst så att kunskapskravet kan vara både betungande och kostsamt. Att kunskapskravet åvilar verksamhetsutövaren, eller den som ska vidta en åtgärd, följer emellertid redan av nu gällande lagstiftning, det är inte en följd av utredningens förslag. Information bedöms endast vara till fördel för verksamhetsutövare och markägare i samband med att de fullgör sitt utredningsansvar. Utredningen bedömer dock att det inte är möjligt att kvantifiera vare sig effekter eller konsekvenser i detta avseende.

³⁸ SOU 2020:73. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*. s. 1096.

Effekter av livsmiljöunderlagen

En eftersträvad effekt är förutsebarhet och tydlighet genom kunskap om landskapet. I vår europeiska utblick visade det sig att såväl Finland som Tyskland arbetar med olika former av planer och program för att samla information om landskapen ur artperspektiv.

Till de centrala metoderna i Finlands artskyddsarbete hör skydd av förekomstplatser och vård av dessa. En viktig del av det finska arbetet för skydd av arter är att samla och studera förekomstplatserna, så att förekomsterna ska kunna beaktas i planeringen av markanvändningen. Det har därför utarbetats *handlingsprogram för artskydd* med tanke på styrningen av arbetet.

Den tyska landskapsplaneringen handlar i korthet om att peka på styrkor och svagheter i landskapet och om att dra slutsatser om vad som behöver göras. Det är ett bra och fungerande sätt att tillgängliggöra information och mål som måste beaktas i samband med annan planering av markanvändningen. Genom att den tyska formen av landskapsplanering kombinerar information och mål från den sektoriella miljöplaneringen skapas en informationsbas, som sedan kan användas för olika former av fysisk planering, men också när man tar fram miljökonsekvensbedömningar, livsmiljödirektivsplaner, etc. I de flesta tyska stater resulterar landskapsplaneringen inte i obligatoriska åtgärder, men genom att innehålla information som såväl allmänhet som beslutsfattare har tillgång till bidrar landskapsplaneringen till att integrera miljöhänsyn och förenlighet med miljöregler i beslutsfattandet.³⁹

De positiva effekter som landskapsplaneringsinstrumentet har bidragit med i Tyskland och Finland menar vi kan uppnås med livsmiljöunderlagen. Det handlar i grunden om att förse såväl myndigheter som enskilda med information, vilket i sin tur gör alla processer och beslut mer förutsebara för alla som är berörda.

³⁹ von Haaren och Vollheyde (2019) Landscape planning in Germany: Not loved by all, but badly needed *International Review for Spatial Planning and Sustainable Development*, Vol. 7(4), pp. 148–166.

Arbetet med framtagande, uppföljning och revidering av livsmiljöunderlag

Enligt vårt förslag ska varje länsstyrelse ta fram och besluta om ett livsmiljöunderlag för det egna länet. Arbetet som ska göras är att sammanställa befintlig kunskap, analysera den och hålla ett samråd, varefter den kunskap som erhållits genom samrådet ska analyseras och föras in i programmet. Därtill ska livsmiljöunderlagen följas upp samt justeras vart femte år. För hantering av informations- och kartmaterial bedömer utredningen att befintliga system för digital karthantering och webb hos länsstyrelserna är tillräckliga.

Naturvårdsverket ska få i uppdrag att inleda arbetet genom att i samverkan med länsstyrelserna ta fram riktlinjer för hur arbetet med att ta fram livsmiljöunderlag ska genomföras, med stöd i det underlag som finns angående grön infrastruktur. Utredningen bedömer att det krävs förstärkta resurser med en årsarbetskraft för att ta fram riktlinjerna.

Konsekvenser av livsmiljöunderlag gällande fridlysta arter

I många situationer blir det upp till myndigheterna att bedöma vilka verksamheter eller vilka åtgärder som kan komma till stånd vid förekomst av arter som är fridlysta. Det blir i slutänden också prövnings- och tillsynsmyndigheter som har att bedöma vilka försiktighetsmått som är nödvändiga för att en verksamhet eller åtgärd ska kunna vidtas utan att aktualisera fridlysningsbestämmelserna. Livsmiljöunderlagen ska på ett generellt plan beskriva sådana åtgärder eller verksamheter som kan utgöra hot mot fridlysta arter. Underlagen ska också beskriva om, och i så fall hur, sådana verksamheter eller åtgärder bör bedrivas för att undvika förbjuden påverkan på sådana arter. Därmed kan livsmiljöunderlagen dels ligga till grund för framtagandet av miljökonsekvensbeskrivningar som underlag till olika ansökningar, dels för de enskilda myndighetsbeslut som senare fattas.

Sådana beslutsunderlag behövs för såväl tillsyn som tillståndsprövning. En konsekvens av livsmiljöunderlagen är att nödvändiga kunskaper om arterna och dessas krav på livsmiljöer byggs upp och tillgängliggörs genom livsmiljöunderlagen, liksom kunskapen om var i landskapet livsmiljöer finns som uppfyller de fridlysta arternas krav. Livsmiljöunderlagen kommer på så sätt att utgöra en grundläggande

del av det omfattande kunskapsunderlag som behövs och som rör olika former av exploatering och markanvändning.

Genom livsmiljöunderlagen blir det möjligt för myndigheterna att få tillgång till det strategiska planeringsinstrument⁴⁰ som är nödvändigt för att kunna vidta sådana nödvändiga konkreta och förebyggande åtgärder som EU-domstolen diskuterar i *Skydda skogen*.⁴¹ På så sätt är en konsekvens av livsmiljöunderlagen att de bidrar till att säkerställa att Sverige lever upp till de EU-rättsliga åtaganden som följer av naturvårdsdirektiven.

För den som ska vidta en åtgärd eller bedriva en verksamhet blir konsekvensen av livsmiljöunderlagen att det finns ett tillgängligt underlag med fokus på artförvaltning att utgå från när den egna verksamhetens eller åtgärdens påverkan på arterna ska beskrivas. Förslaget väntas inte innebära några ökade kostnader för företag. I vissa fall kan företagen spara in på resurser för undersökningar om informationen redan sammanställts i livsmiljöunderlagen.

Hur information som innefattar bedömningar hanteras av myndigheter har, enligt vad utredningen erfar, upplevts som problematiskt av markägare och verksamhetsutövare. Särskilt gäller det i fall då en verksamhetsutövers eller markägares egen inventering eller bedömning skiljer sig från de uppgifter myndigheten har tillgång till. I och med att informationen tillgängliggörs får verksamhetsutövare tillgång till de delar som inte är sekretessbelagda. Genom att livsmiljöunderlagen beslutas efter samråd finns också en möjlighet till insyn och påverkan i och med samrådet. Härigenom kan också en markägares eller verksamhetsutövers egen inventering bidra till livsmiljöunderlaget.

15.5.3 Sammanfattade konsekvenser av förslagen rörande kunskap, utredning samt livsmiljöunderlag

Berörda aktörer är:

- Naturvårdsverket
- Havs- och vattenmyndigheten

⁴⁰ EU-kommissionen (2007) *Vägledning om strikt skydd för djurarter av intresse för gemenskapen i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer*, s. 33.

⁴¹ De förenade målen C-473/19 och C-474/19, *Skydda skogen*, punkten 77.

- Skogsstyrelsen
- Länsstyrelserna
- Jordbruksverket
- SLU Artdatabanken
- Naturhistoriska riksmuseet
- Myndigheter (inklusive universitet och högskolor) som använder data
- Aktörer som använder data.

Även om vi ser en risk för ett ökat antal överklaganden genom förslaget om att tydliggöra klagorätten (se under Övriga förslag), så menar vi att upprättandet av livsmiljöunderlag kommer att motverka ett sådant scenario. Förutsättningarna för den som ska starta en verksamhet eller vidta en åtgärd att ta fram ett bra underlag, med bäring på ett specifikt område, ökar genom livsmiljöunderlagen. Genom samråden ökar förutsättningarna att få med även den information som kommer från miljöorganisationer i underlaget. Därigenom ökar också förutsättningarna för att ställa relevanta krav på försiktighetsmått, eller föreskriva om tillräckliga villor, vilket minskar risken för att till exempel en miljöorganisation överklagar beslutet när det väl fattas.

Enligt vår bedömning kommer regleringen i här redovisade avseenden inte att få några negativa konsekvenser av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Inte heller kommer förslagen att få effekter för kommuner eller regioner eller innebära några förändringar av kommunala befogenheter eller skyldigheter, respektive grunderna för kommunernas eller regionernas organisation eller verksamhetsformer.

När det gäller tidpunkten för bestämmelsernas ikraftträdande är det viktigt att de är anpassade efter vid vilken tidpunkt livsmiljöunderlagen ska vara framtagna. I övrigt är vår bedömning att särskilda hänsyn inte behöver tas när det gäller tidpunkten för bestämmelsernas ikraftträdande. Inte heller kan vi se att det finns något behov av speciella informationsinsatser i den här delen.

Konsekvenser för möjligheten att nå miljömålen

Bättre kunskapsunderlag i ansökningar och anmälningar kommer att ge bättre beslutsunderlag för myndigheter och därmed öka möjligheterna att uppnå miljömålen. Tillgängliga beskrivningar av naturmiljön bidrar till ett bättre underlag även i de delar där ansvaret för utredningen ligger på verksamhetsutövaren eller den som ska vidta en åtgärd.

Hittills har inte alla myndigheter i alla delar av landet ställt de krav som följer av miljöbalkens andra kapitel i tillräcklig utsträckning. Detta har medfört att verksamheters påverkan på miljön inte har kunnat bedömas korrekt i det enskilda fallet. Möjligheterna att nå miljömålen ökar om kunskapskravet börjar tillämpas så som det är avsett enligt förarbetena till miljöbalken.

En trolig konsekvens av vår analys och vårt klarläggande av statens respektive verksamhetsutövarens, inklusive fastighetsägarens, utredningsansvar är att bestämmelserna faktiskt börjar tillämpas. Eftersom miljöbalken ska användas som redskap för att nå de svenska miljömålen bör tillämpningen av miljöbalkens bestämmelser öka möjligheterna att nå miljömålen.⁴² Därtill bör en mer konsekvent tillämpning av regelverket för artskydd bidra till att Sverige uppfyller internationella åtaganden inom området, exempelvis kraven i EU:s fågel- och livsmiljödirektiv samt konventionen om biologisk mångfald.

Möjligheterna att nå miljömålen bedöms också öka med livsmiljöunderlag som stöd för både myndigheter, företag och andra verksamhetsutövare.

Konsekvenser för företag och verksamheter

Det finns förvisso redan i dag ett antal kunskapsportaler och dokument med information om såväl arter som livsmiljöer, men för många är det ändå oklart vilken information som kan hittas var samt vilka slutsatser som ska dras av den. Det är den stora vinsten med ett livsmiljöunderlag; myndigheternas befintliga kunskap är *samlad och analyserad* ur artskyddsperspektiv. Därtill har det samrätts kring informationen, även med berörda markägare och verksamhetsutövare som, om de vill, kan bidra till underlaget med de utredningar som

⁴² Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. s. 162.

ligger inom deras ansvarsområde men som normalt inte tas fram förrän i samband med tillståndsansökan eller anmälan.

När det sedan är dags för att anmäla åtgärden eller ansöka om tillstånd kan livsmiljöunderlagen utgöra ett bra stöd och en utgångspunkt för de verksamhetsutövare som annars ansvarar fullt ut för kunskapsunderlaget. Livsmiljöunderlaget ger på så sätt en grund och något att utgå från när verksamhetsutövaren/den som vidtar en åtgärd, utifrån sin kunskap om den egna verksamheten/åtgärden ska ta fram kunskap om hur den egna aktiviteten påverkar omgivande miljö, och vad som kan göras för att begränsa denna påverkan. Genom livsmiljöunderlagen skapas en länk mellan myndigheternas kunskaper (som också ska tillgängliggöras) och det utredningsansvar som åligger en verksamhetsutövare eller den som ska vidta en åtgärd.

Det har även här framförts farhågor av experter i utredningen. Dessa handlar till exempel om marknadsvärdeseffekter på fastigheter till följd av att beslut fattas i linje med livsmiljöunderlagen. Detta eftersom det kan bli så att mäklarbranschen kommer att använda dem som underlag vid värderingar av jord- och skogsfastigheter, och den som vill köpa en jord- eller skogsbruksfastighet kommer att påverkas av hur möjligheterna ser ut att kunna bruka den. Betalningsviljan kommer sannolikt att variera med dessa möjligheter, eftersom syftet med att äga skog är att kunna bedriva verksamhet. Kan man inte vara säker på att det är möjligt avstår många köpare.

Vi menar inte att farhågorna utan vidare kan avfärdas, men har svårt att se att ett eventuellt förändrat marknadsvärde är konsekvenser av vårt förslag. Att verksamheter måste anpassas efter förekomster av arter och arternas behov är något som gäller redan enligt nu gällande lagstiftning. De krav som härvid ställs, och kan ställas på verksamheter och åtgärder, följer av lagstiftningen som i sin tur, till stor del, bygger på naturvårdsdirektiven. För att inte riskera att vidta åtgärder eller bedriva verksamhet i strid med artskyddet krävs kunskap om vilka arter som finns i ett område, och om hur den egna verksamheten eller åtgärden kan påverka arterna. Det kunskapsunderlaget åligger det, vilket diskuterats ovan, verksamhetsutövaren eller den som ska vidta en åtgärd att ta fram.

Om det helt saknas prövningsunderlag kan åtgärden eller verksamheten inte tillåtas. Kunskap om artförekomster och de egna åtgärdernas inverkan på dessa är således en förutsättning för att kunna bedriva verksamhet eller vidta en åtgärd.

Vi menar att det är viktigt att beakta, att det som påverkar marknadsvärdet, i det ovan beskrivna scenariot, inte är förekomsten av kunskap om artbeståndet utan den reglering som begränsar möjligheten att bedriva vilken verksamhet eller vidta de åtgärder man vill. Det är också fullt möjligt att vända på resonemanget, och se det som en möjlighet att inte behöva betala dyrt för mark som det sedan visar sig inte vara möjligt att bruka på det sätt man förväntat sig.

Frågan är om vårt förslag kan få liknande negativa konsekvenser för verksamhetsutövare som nyckelbiotopsinventeringen ansågs leda till. Vårt förslag om livsmiljöunderlag omfattar förvisso en analys av befintlig kunskap, vilket skulle kunna ses som en bedömning av landskapet på liknande sätt. Emellertid är inte syftet att analysen ska resultera i att mark eller områden klassificeras på olika sätt. Vi har heller inte introducerat en begreppsapparat som anknyter till olika certifieringssystem. Därför förutser vi inte heller den typ av konsekvenser som nyckelbiotopsinventeringen ledde till.

Konsekvenser för kommunerna

Även kommuner bör ha samma nytta som verksamhetsutövare av att det finns tillgängliggjord information och livsmiljöunderlag. Länsstyrelserna bör, i och för sig, så tidigt som möjligt i granskningsprocessen av både översikts- och detaljplaner, informera kommunen om vilka artskyddsuppgifter som finns, eventuellt behöver kompletteras samt om planens genomförande kan kräva dispens eller hellre, leda till ändring av planen i samrådsskedet (i stället för när den antagits) men redan innan granskningsprocessen påbörjas kommer kommuner att ha tillgång till livsmiljöunderlagen, som ger en bild av myndigheternas kunskapsläge och vad som ytterligare kan behövas.

Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Om verksamhetsutövare får bättre kunskapsunderlag minskar risken för att artskyddsbrott begås av oaktsamhet, till exempel att fortplantningsområden eller viloplats för förstörs för arter som skyddas enligt EU:s livsmiljödirektiv. Också genom livsmiljöunderlagen skapas ett bättre kunskapsunderlag, vilket bidrar till att minska risken

för att artskyddsbrott begås. Förbättrat kunskapsunderlag kan därmed ses som en brottsförebyggande åtgärd.

Offentligfinansiella effekter kunskaps- och utredningsansvar

Förslaget att utreda SLU Artdatabankens roll och finansiering bedömer vi kommer att kräva en halv (0,5) årsarbetskraft hos Statskontoret.

Genomförandet av Naturvårdsverkets uppdrag att i samråd med berörda myndigheter och andra aktörer göra en analys av vilka data gällande biologisk mångfald i Sverige som behöver kompletteras, därför att kunskap saknas bedömer vi kommer att fordra en halv (0,5) årsarbetskraft på Naturvårdsverket för själva analysen. Samrådande myndigheter bedöms kunna genomföra detta med befintliga resurser.

Resursåtgången för uppbyggnad av informationen om fridlysta arter bedömer vi uppgå till sammanlagt en halv (0,5) årsarbetskraft som belastar Naturvårdsverket. Därutöver bedöms Naturvårdsverket behöva köpa uppdragstjänster av SLU Artdatabanken motsvarande en halv (0,5) årsarbetskraft.

Vår bedömning är att en (1) årsarbetskraft per länsstyrelse behövs för framtagandet av livsmiljöunderlagen, uppföljning samt revideringar. För hantering av informations- och kartmaterial bedömer utredningen att befintliga system för digital karthantering och webb hos länsstyrelserna är tillräckliga.

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndighetens uppdrag att i samverkan med berörda myndigheter ta fram råd och riktlinjer för hänsynskrävande livsmiljöer på land och i vatten bedöms fordra resurser motsvarande en (1) årsarbetskraft vardera för Havs- och vattenmyndigheten respektive Naturvårdsverket. Uppdraget bedöms kunna genomföras på ett år.

Naturvårdsverkets uppdrag att i samråd med berörda myndigheter sammanställa information om de positiva åtgärder som görs för hänsynskrävande naturmiljöer och arter som är fridlysta, hotade eller regionalt prioriterade bedöms behöva en halv (0,5) årsarbetskraft.

Naturvårdsverkets uppdrag att i samråd med berörda myndigheter och andra aktörer sammanställa information om effekter från olika verksamheter och åtgärder på hänsynskrävande naturmiljöer och arter som är fridlysta, hotade eller regionalt prioriterade bedömer vi kommer att kräva en (1) årsarbetskraft.

Naturvårdsverkets uppdrag att sammanställa information om begrepp som fridlysning, rödlistning, CITES-listning, med mera, bedöms kunna utföras med befintliga resurser.

Naturvårdsverkets uppdrag att i samverkan med länsstyrelserna ta fram riktlinjer för hur arbetet med att ta fram livsmiljöunderlag ska genomföras bedöms kräva en (1) årsarbetskraft under ett inledande år. Arbetet ska genomföras med stöd i det underlag som finns angående grön infrastruktur.

Totalt bedöms alltså utredningens förslag som handlar om ansvar för kunskap och utredning fordra sex (6) årsarbetskrafter för begränsad tid och 21 årsarbetskrafter löpande för länsstyrelsernas arbete med livsmiljöunderlagen.

Tabell 15.1 Sammanställning av kostnader för berörda statliga myndigheter gällande förslag om kunskaps- och utredningsansvar

Alla kostnader i kronor eller årsarbetskrafter

Myndighet	Resursbehov (årsarbets- krafter, åa)	Annan kostnad (tusen kronor)	Årlig kostnad löpande arbete (åa)	Utgifts- område i statens budget
Länsstyrelserna				Uo 1
Ta fram livsmiljöunderlag			21	5:1
Statskontoret				Uo 2
Utreda SLU Artdatabankens roll och finansiering	0,5			1:1
Naturvårdsverket				Uo 20
Analys av bristande kunskap	0,5			1:3
Information om fridlysta arter	0,5	500		1:3
Råd och riktlinjer för hänsynskrävande livsmiljöer på land	1			1:3
Sammanställa positiva effekter	0,5			1:3
Sammanställa effekter av verksamheter och åtgärder	1			1:3
Ta fram riktlinjer för arbete med livsmiljöunderlag	1			1:3
Havs- och vattenmyndigheten				Uo 20
Råd och riktlinjer för hänsynskrävande livsmiljöer på land och i vatten	1			1:11
Summa	6	500	21	

Samhällsekonomiska konsekvenser

Bättre kunskapsunderlag bidrar till möjligheterna att nå miljömålen och uppfylla Sveriges internationella åtaganden när det gäller fridlysta arter. Kostnaderna för verksamhetsutövare och den som vill vidta en åtgärd bedöms minska i och med att det finns ett tillgängliggjort kunskapsunderlag att utgå ifrån när kunskapsunderlag beträffande den egna verksamhetens påverkan ska tas fram. En oro som framhållits av ett par av utredningens experter är att om den tillgängliggjorda informationen är felaktig, så kommer det antagligen att innebära begränsade möjligheter för markägaren att bruka marken, eller kostnader för att ta fram eget underlag i syfte att visa att myndigheternas är felaktigt.

Här menar vi att såväl livsmiljöunderlagen i sig som samrådsförfarandet kan bidra till delaktighet för den enskilde markägaren eller verksamhetsutövaren. Genom att delta i samrådet, och till exempel ge in en uppdaterad skogsbruksplan, inklusive naturvärdesinventering, kan markägarens kunskap om marken beaktas i ett tidigt skede och således påverka utformningen av livsmiljöunderlagen. Livsmiljöunderlagen i sig ger i anmälns- eller ansökningsskedet information om hur myndigheternas kunskapsläge ser ut, vilken ytterligare kunskap som krävs av verksamhetsutövaren eller den som ska vidta en åtgärd samt, för det fall denne skulle ha information som avviker från vad som framgår av livsmiljöunderlaget, en indikation på vad som kan krävas för att motbevisa det som står i livsmiljöunderlaget. Diskrepanser i uppfattningen, till exempel om artförekomst, synliggörs alltså tidigare och skapar bättre möjligheter till planering och förutsebarhet.

Om verksamhetsutövare, markägare och andra får bättre kunskapsunderlag minskar dessutom risken för att artskyddsbrott begås av oaktsamhet. Dessa positiva effekter uppväger enligt utredningen de kostnader som kommer att belasta myndigheterna. Kostnaderna för den verksamhetsutövare som är skyldig att ta fram beslutsunderlag kommer därtill sannolikt att minska eftersom grundläggande förutskattningar och en grundläggande analys utifrån ett artskyddsperspektiv redan finns genom ett livsmiljöunderlag.

Prövningsmyndigheter och tillsynsmyndigheter kommer att ha nytta av livsmiljöunderlagen i form av ett överblickbart beslutsunderlag med sammanställd kunskap att utgå från i de enskilda besluten.

Livsmiljöunderlag förutsätts dessutom minska mängden överklaganden, vilket innebär minskade kostnader för samhället i form av domstolsprocesser.

Möjligheterna att nå miljömålen bedöms också öka, liksom möjligheterna för Sverige att leva upp till sina EU-rättsliga skyldigheter enligt naturvårdsdirektiven. Dessa positiva effekter av livsmiljöunderlagen uppväger enligt utredningen de kostnader som kommer att belastat det offentliga och som enligt vad vi redovisat förväntas uppgå till 21 årsarbetskrafter för löpande arbete.

Konsekvenser av att våra förslag inte kommer till stånd

Om förslagen som handlar om tillgängliggörande av information inte genomförs kommer markägare själva att fullt ut behöva stå för kostnaderna för den utredning som krävs för att kunna fullgöra de krav som bland annat skogsvårdslagen och miljöbalken kräver, och som den rådande skogspolitiken förutsätter finns för all skogsmark.

Det kommer i många fall innebära att markägaren behöver anlita någon för att utföra en beskrivning av naturmiljön.

Det kommer också att bli svårt att arbeta för en funktionell och kostnadseffektiv naturvård i landskapet, byggd på konnektivitet, vilket i sin tur riskerar innebära att en större areal skogsmark behöver avsättas för naturvård för att nå målen om bevarande av biologisk mångfald.⁴³ Utan livsmiljöunderlag måste en verksamhetsutövare eller den som ska vidta en åtgärd att lägga mer resurser på att ta fram underlag i samband med att en verksamhet ska påbörjas eller en åtgärd ska vidtas. Med livsmiljöunderlag finns ett samrätt underlag och en analys i artskyddshänseende att utgå från.

Livsmiljöunderlaget bidrar också till viss förutsebarhet för verksamhetsutövare på så sätt att denne, genom programmet, kan få en viss överblick, som i sig kan leda till vissa slutsatser om vad som är möjligt att göra i ett visst område, och vilka försiktighetsmått som kan komma att fordras, en förutsebarhet som i dag saknas. Skulle verksamhetsutövaren ha kunskap om artförekomster som avviker från vad som anges i livsmiljöunderlaget, vet denne om detta redan innan anmälan eller ansökan ges in, och kan därmed se till att det

⁴³ SOU 2020:73. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*, s. 1096.

egna underlaget håller så pass god kvalitet att det visar att livsmiljöunderlaget är bristfälligt i dessa avseenden.

15.6 Förslag som handlar om fridlysning

Nedan går vi igenom de effekter och konsekvenser vi ser av de förslag på fridlysningsbestämmelser som vi har föreslagit, relativt befintliga fridlysningsregler. Det är här viktigt att notera att nollalternativet är 4 § artskyddsförordningen, samtidigt som praxis, vad gäller befintliga regler, i vissa avseenden behöver ändras, se dom i Mark- och miljööverdomstolens mål M 7168-19 (dom av den 26 februari 2021). Att artskyddsbestämmelserna ska tillämpas är alltså varken en effekt eller konsekvens av våra förslag. Det har legat inom utredningens uppdrag att vid behov föreslå nya regler. Vi har också föreslagit nya regler, men i sak innebär de inte någon större förändring. I de fridlysningsregler som har sin grund i naturvårdsdirektiven tydliggörs den skillnad som finns mellan direktiven, medan de nationella fridlysningsbestämmelserna har överförts från artskyddsförordningen till 8 kap. miljöbalken mer eller mindre oförändrade.

15.6.1 Bestämmelserna delas upp efter vilket direktiv de härrör från

Den primära effekten av att dela upp fridlysningsbestämmelserna i olika lagrum, beroende på vilket direktiv de genomför, blir att det blir enklare och tydligare att avgöra vilken bestämmelse i vilket direktiv som bestämmelsen syftar till att genomföra. I respektive artikel (artikel 5 i fågeldirektivet och artikel 12 i livsmiljödirektivet) följer emellertid förbuden av olika led, och i varje led anges huruvida förbudet omfattar avsiktliga handlingar, eller om förbudet på något sätt anknyter till direktivets syfte, och i så fall på vilket sätt. Också detta skiljer sig mellan direktiven, vilket är ytterligare ett skäl för att dela upp de svenska bestämmelserna i olika lagrum.

Vi har även delat upp fridlysningsbestämmelserna som syftar till att implementera naturvårdsdirektivens förbudsartiklar, så att varje led i artikel 5 respektive artikel 12 motsvarar ett lagrum i 8 kap. miljöbalken. Syftet med uppdelningen är att åstadkomma tydlighet, och det är också den effekt vi förutser. En ytterligare effekt är att i den

mån EU:s praxis utvecklas genom EU-domstolens arbete så blir det tydligare och lättare att avgöra vilken bestämmelse som behöver tolkas, och i vilken utsträckning den behöver tolkas i ljuset av praxis. Utredningen ser inga nackdelar med en sådan uppdelning, däremot många fördelar.

15.6.2 Fridlysningsreglerna som härrör från fågeldirektivet

Fridlysningsreglerna finns i dag i gällande 4 kap. artskyddsförordningen. Utredningens förslag avviker från nuvarande reglering endast på så sätt att vissa förtydliganden görs (till exempel vad avser förbudet att samla ägg), samt att det uttryckliga förbudet mot att skada eller förstöra djurens fortplantningsområden eller viloplatsen tas bort.

I *Skydda skogen* bekräftar EU-domstolen tidigare uttalanden om att fågeldirektivet gäller alla fåglar. Artikel 5 i fågeldirektivet utgör därmed hinder för en nationell praxis som innebär att förbuden i praktiken endast omfattar sådana arter som är förtecknade i fågeldirektivets bilaga I, som är hotade på någon nivå eller som har en långsiktigt vikande populationstrend.⁴⁴

Våra förslag ligger mycket nära direktivtextens ordalydelse men med viss modifiering av avsiktlighetsrekvisitet för att tydliggöra att det som avses inte endast är direkt avsiktliga handlingar. Vi har, i samband med avsnittet som innehåller förslagen, redogjort för hur vi anser att EU-rätten ska tolkas med avseende på skyddet för fåglar, särskilt vad avser omfattningen av förbudet att störa fåglar och hur detta relaterar till skyddet av fåglarnas livsmiljöer. I anslutning till direktivtextens *avsiktligt* har gjorts ett tillägg, *eller genom att acceptera en sådan konsekvens av sitt handlande*. Tillägget syftar till att tydliggöra EU-domstolens tolkning av avsiktlighetsbegreppet som kommit till uttryck i dess praxis, främst rörande livsmiljödirektivet. Mot bakgrund av EU-domstolens uttalanden i *Białowieża*, och att direktiven i övrigt har tolkats på snarlikt sätt, har vi inte funnit stöd för att det skulle tolkas på något annat sätt vad gäller fåglar. Att då endast ha ordet *avsiktligt* i förbudstexten ger att förbuden endast avser jakt, och jakt regleras i jaktlagstiftningen, vilket riskerar innebära en tillämpning i strid med EU-rätten. Eftersom bestämmelserna i 8 kap. främst operationaliseras genom myndigheters försorg och det är märk-

⁴⁴ De förenade målen C-473/19 och C-474/19 *Skydda skogen*, punkten 45.

ligt att, vad gäller myndigheter, diskutera i termer av avsiktlighet har vi övervägt att helt slopa ett subjektivt rekvisit, på samma sätt som har gjorts i den tyska lagstiftningen. Subjektiva rekvisit är ju egentligen endast relevanta i strafflagstiftningen och finns också i 29 kap. Förslaget om att helt ta bort ett sådant rekvisit har dock mötts av mycket kritik då det ansetts avvika för mycket från direktiven varför vi nu i stället föreslår en skrivning som nära ansluter till direktiven, i ljuset av EU-domstolens praxis.

De omedelbara konsekvenserna av våra förslag är antagligen ganska små, eftersom den större effekten följer redan av EU-domstolens avgörande i *Skydda skogen* och tidigare praxis. Förslagets verkliga effekt handlar om tydlighet genom att bestämmelserna just förtydligas och kommer att finnas i 8 kap. miljöbalken, vilket innebär en möjlighet till förarbetsuttalanden rörande tolkningen av bestämmelserna. Ökad tydlighet är således den främsta konsekvensen av detta förslag.

En befarad konsekvens som har lyfts är ett sänkt skydd för fåglars livsmiljöer, eftersom vi genom förslaget tar bort den bestämmelse som finns i gällande 4 § punkten 4 artskyddsförordningen vad gäller fåglar. Om konsekvensen blir verklighet beror emellertid av hur förbudet mot att störa fåglar kommer att tolkas. En störning är inte förbjuden om den saknar betydelse för fågeldirektivets syfte. Enligt vår tolkning ska en störning *inte* anses sakna sådan betydelse om

- störningen, ensam eller tillsammans med andra störningar, påverkar hotade eller regionalt prioriterade fågelarter omedelbart vid häckningen eller uppfödningen,
- störningen, ensam eller tillsammans med andra störningar, innebär att viktiga livsmiljöer för hotade eller regionalt prioriterade fågelarter försvinner,
- störningen, ensam eller tillsammans med andra störningar, innebär att kontinuerlig ekologisk funktion inte kan upprätthållas för arten i närområdet, eller påverkan på den lokala populationen eller på den kontinuerliga ekologiska funktionen i området innebär att populationen på regional eller nationell nivå påverkas negativt, till exempel genom att utbredningsområdet förändras.

Med en sådan tolkning kan vi inte se att skyddet för fåglar försämrats nämnvärt relativt hur det ser ut i dag. Dock kan det differentieras så att det blir något svagare för vanliga arter som inte störs så lätt, på

ett sätt som möjliggör verksamhet i närheten av mindre känsliga arter. Vi bedömer också att vårt förslag är förenligt med det krav på skydd som följer av EU-rätten.

Dispens från fridlysningsreglerna som avser fåglar

Vi har föreslagit en dispensregel avseende fåglar som mer eller mindre helt anknyter till direktivets utformning av undantag i ljuset av EU-domstolens praxis.

Möjligheten att ge dispens från förbud som gäller fåglar framgår i nuläget av 14 § artskyddsförordningen. Den stora skillnaden mot dagens reglering av dispens från fridlysningsbestämmelserna, vad gäller fåglar, är att det inte längre är möjligt att få dispens för tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse.

Detta begrepp finns med som dispensgrund enligt livsmiljödirektivet, och har exempelvis tillämpats i samband med dispensprövning för större infrastrukturprojekt av riksintresse. Ett nytt dispensskäl som införs är hänsyn till flygsäkerheten (vilket tidigare sannolikt omfattades av det allmänna begreppet *säkerhet* alternativt *allt överskuggande allmänintresse*). Enligt nuvarande lydelse av artskyddsförordningen är en förutsättning för dispens att dispensen inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde. Den förutsättningen föreslår vi ska tas bort och ersättas med förutsättningen att beviljade dispenser sammantaget inte får medföra verkningar som strider mot målet med artförvaltningen enligt 8 kap. 1 § miljöbalken⁴⁵. Avsedd effekt är att fågeldirektivets undantagsbestämmelse genomförs i svensk rätt.⁴⁶

Vilka konsekvenserna blir av att ett dispensskäl tas bort, tillsammans med en av förutsättningarna för att kunna bevilja dispens, är svårt att överblicka, särskilt som situationen också påverkas av att själva fridlysningsbestämmelsen också har ändrats. Konsekvenserna av den ändrade dispensbestämmelsen måste analyseras i ljuset av den nya fridlysningsbestämmelsen.

⁴⁵ Vilket bygger på en skrivning i kommissionens vägledning (2007) och som förvisso gäller livsmiljödirektivet.

⁴⁶ I rättsfallet MÖD 2015:3 ifrågasattes huruvida det var möjligt att tillämpa dispensgrunden ifråga när det handlade om fåglar eftersom dispensskälet saknas i fågeldirektivet. Mot bakgrund av hur dispensbestämmelsen utformats i direktivet i relation till vad dispensen avsåg kom domstolen fram till att dispensskälet kunde prövas.

Konsekvenser för fågelarterna och verksamheter som kan påverka fåglarna

Att skyddet för fåglarnas livsmiljöer tas bort från fridlysningsbestämmelsens ordalydelse kan få som konsekvens att skyddet för fåglar försämrans. Emellertid har vi utformat förbudet mot att störa på ett sådant sätt att störningar omfattas om störningen motverkar syftet med skyddet. Härigenom kompenseras i viss mån den försämring av skyddet för fåglars livsmiljöer som utredningens förslag riskerar att medföra genom att särskilja bestämmelserna beroende på från vilket av naturvårdsdirektiven de härrör.

Samtidigt har vi när det gäller fåglar tagit bort dispensgrunden *ett allt överskuggande allmänintresse*, men menar att förslaget, när det gäller att störa fåglar, ger en möjlighet att göra ett slags rimlighetsavvägning när det gäller just störningar (och endast störningar). Formuleringen anknyter till fågeldirektivets förbud mot störning, som begränsas av att störningen inte får sakna betydelse för att uppnå syftet med direktivet för att vara förbjuden, samtidigt som medlemsstaterna, i valet av åtgärder för att nå syftet, får beakta även ekonomiska krav.

Vår bedömning är att åtminstone sådana verksamheter eller åtgärder som hade medgetts dispens enligt den borttagna dispensgrunden antagligen kan komma att möjliggöras efter en sådan avvägning när det gäller själva förbudsområdet (förutsatt att detta gäller just störning). Det bör i sammanhanget åter poängteras att en rimlighetsavvägning mycket väl kan leda till att de åtgärder som krävs för att uppnå det skydd som faktiskt fordras anses orimliga och att verksamheten därmed är olämpligt lokaliserad.

Det vi beskriver som ett något differentierat skydd kan också beskrivas som ett något försvagat skydd för mindre känsliga arter.

15.6.3 Fridlysningsreglerna som härrör från livsmiljödirektivet

Fridlysningsbestämmelser vad gäller djurarter finns i gällande 4 § artskyddsförordningen och i gällande 7 § artskyddsförordningen, vad gäller växter. Våra förslag i den här delen förändrar i princip ingenting. Förslaget är i stort identiskt med vad som redan följer av 4 § artskyddsförordningen. De effekter och konsekvenser som följer av EU-domstolens dom i *Skydda skogen* föreligger således redan vid tillämpningen av 4 kap. artskyddsförordningen. Den rättsliga effekten av

våra förslag blir i huvudsak att bestämmelserna kommer att finnas i 8 kap. miljöbalken, vilket innebär en möjlighet till förarbetsuttalanden rörande tolkningen av bestämmelserna. Som en konsekvens av detta följer en ökad tydlighet. Förslaget innebär således inte ett försämrat skydd för arterna, och enligt vår bedömning är förslagen förenliga med det krav på skydd som följer av EU-rätten.

I vårt förslag har ordet *skada* ersatts med *försämra*. Effekten är att texten ligger närmare den betydelse som avses i livsmiljödirektivet enligt kommissionens tolkning. I kommissionens vägledning påpekas att uttryckssättet ”skada eller förstöra” bör tolkas som att även en gradvis försämring bör beaktas. Det kan vara så att en försämring inte omedelbart leder till förlust av ett fortplantningsområde eller viloplats, men får till följd att platsens funktion successivt förlorar i kvalitet.⁴⁷ Någon förändring i sak är alltså inte avsedd med utredningens ändringsförslag, givet att nuvarande formulering tolkas i enlighet med kommissionens vägledning. Av Mark- och miljööverdomstolens praxis framgår också att begreppet *skada* har tolkats innefatta en gradvis försämring.⁴⁸ Att ordet byts ut i förtydligande syfte innebär således inte någon förändring i sak, vilket i sin tur innebär att förslaget rimligen inte har några märkbara konsekvenser, vare sig för arterna eller berörda verksamheter.

Dispens från fridlysningsregler som avser livsmiljödirektivets bilaga IV-arter

Vårt förslag ligger mycket nära nuvarande dispensbestämmelse i 14 § artskyddsförordningen. Dispensskälen följer emellertid ordalydelsen i livsmiljödirektivet. Våra tolkningar av de olika dispensskälen, och på vilken nivå gynnsam bevarandestatus ska bedömas, är gjorda utifrån EU-domstolens praxis.

Effekten av förslaget är att ordalydelsen i den svenska författningstexten närmar sig direktivets utformning.

⁴⁷ EU-kommissionen. (2007), a.a., s. 46.

⁴⁸ Se till exempel Mark- och miljööverdomstolens avgörande av den 3 februari 2016 i mål M 2114-15.

15.6.4 Nationellt fridlysta arter

Vi föreslår i princip inga förändringar vad gäller de nationella fridlysningarna. Bestämmelserna flyttas dock från artskyddsförordningen till 8 kap. miljöbalken. Konsekvenserna av detta förutsätts bli desamma som av att flytta fridlysningsbestämmelserna som följer av EU:s naturvårdsdirektiv.

Undantag för nationellt fridlysta växter inom hemfridszon

Utredningen föreslår att nationella regler om fridlysning av växter inte ska gälla inom hemfridszon. Med hemfridszon avses den yta runt ett bostadshus där allemansrätten inte gäller. Hemfridszonen är alltså en privat del, som ibland kan överensstämja med fastighetsgränsen, men också kan utgöra en mindre del av en större fastighet. Undantaget ska inte gälla för djur, förutom om dessa särskilt anges i författning, exempelvis undantag för huggorm på tomt. Undantaget för nationellt fridlysta arter gäller inte för arter som är fridlysta enligt EU:s fågel- eller livsmiljödirektiv.

Dispens från de nationella fridlysningsreglerna

Utredningen föreslår att möjligheterna till dispens från de nationella fridlysningsbestämmelserna ska kvarstå, med vissa redaktionella ändringar. Dispensregeln flyttas dock från artskyddsförordningen till 8 kap. miljöbalken. Ingen ändring i sak är avsedd och förslaget bedöms därför inte få några nämnvärda konsekvenser.

15.6.5 Regeringen bestämmer artskyddsförordningens listor

Vi har föreslagit att bemyndigandena i 8 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken ska finnas kvar, men flyttas inom kapitlet. Detta för att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer vid behov ska kunna anta och utforma artskyddsförordningens bilagor med fridlysta djur och växter som anger omfattningen av fridlysningen. Bemyndigandena har slagits ihop och vi föreslår en något annorlunda utformning.

Plundring i befintligt bemyndigande har ersatts av *insamling*, vilket är ett bredare begrepp än det hittillsvarande ordet *plundring*. Med

begreppet *insamling* markeras att arter kan behöva fridlysas även på grund av förhållandevis begränsad insamling, om ett förbud krävs för att arten ska kunna leva kvar långsiktigt. Det kan exempelvis vara aktuellt för vissa dagfjärilar, där insamling av även ett mindre antal exemplar ändå kan påverka lokala populationer negativt, särskilt om insamling sker många år i följd på samma plats.

I den mån *plockning* används menar vi att det begreppet är inkluderat i *insamling*. Insamling omfattar därmed såväl plockning som plundring.

Översyn av kriterier för nationell fridlysning

Vi har föreslagit att regeringen ska göra en översyn över de nationellt fridlysta arterna och föreslagit att ett antal kriterier ska ligga till grund för urval av vilka arter som ska vara nationellt fridlysta. Kriterierna förtydligar hur bemyndigandena i 8 kap. 1 och 2 §§ ska tillämpas. Väsentligt är att det framgår på vilka grunder nationella fridlysta arter har valts ut. Effekterna av kriterierna är att grunderna för fridlysning blir tydligare, vilket i sin tur förväntas medföra att skyddet utformas på ett mer träffsäkert sätt och tydliggör varför arter skyddas samt vad skyddet syftar till. Förtydligande av vilka kriterier som ligger till grund för urval av arter som ska vara fridlysta förväntas öka acceptansen för skyddet, och därmed stärka regelefterlevnaden. Effekten av detta bör bli att arternas fortsatta existens gynnas.

En följd av utredningens förslag är att antalet nationellt fridlysta arter kan komma att ändras vid en översyn – arter kan försvinna från listan, men det är också troligt att nya arter tillkommer. I och med att även arternas livsmiljöer ska kunna skyddas kommer förekomst av fridlysta arter i ett område att leda till diskussioner om vilka försiktighetsmått som kan behövas, i de fall verksamheter eller åtgärder planeras i området.

Förbud att förstöra livsmiljöer för nationellt fridlysta växter

Vi har också föreslagit att regeringen beträffande vissa nationellt fridlysta växter ska kunna låta fridlysningen omfatta förbud att försämra eller förstöra livsmiljöer för sådana vilt levande växter. Vi har emellertid inte föreslagit något sådant skydd i artskyddsförordningens listor,

vilket i sin tur innebär att förslaget i den delen rimligen inte har några märkbara konsekvenser i direkt närtid. Regeringen kan emellertid använda sig av möjligheten vid översynen av de nationellt fridlysta arterna.

Den eftersträfvade effekten med att utöka bemyndigandet till att även omfatta föreskrifter om förbud att inom landet eller del av landet försämra eller förstöra livsmiljöer för sådana vilt levande växter, handlar om att få till stånd ett långsiktigt skydd för arten, utöver skyddet för de enskilda exemplaren. Eftersom individerna inte kan existera utan en omgivande livsmiljö kan fridlysningen för arten, om syftet är att arten ska bevaras långsiktigt som en del av naturmiljön, inte nå avsedd verkan annat än genom att artens närmaste livsmiljö också är skyddad. Fridlysning i form av skydd för enskilda exemplar kan vara tillräckligt för att bevara arter som enbart hotas av insamling, och inte av förändringar i den omgivande miljön, men för de flesta hotade arter krävs att basala ekologiska funktioner finns kvar för att den ska kunna leva kvar långsiktigt. Exempel på sådana ekologiska funktioner är stabil luftfuktighet, tillräcklig svalka eller värme, tillräcklig skuggning eller ljusinflöde, eller olika former av hävd som bete, slätter eller liknande.

Konsekvensen av att skyddet för fridlysta arter utökas, från att enbart gälla enskilda exemplar till att även omfatta den omgivande naturmiljön, blir att vissa åtgärder eller verksamheter inte kommer att vara tillåtna i dessa livsmiljöer. Utredningen bedömer dock att merparten av de markområden som kan behöva skyddas på så sätt kommer att bli relativt små.

Behovet av skydd för nationellt fridlysta arters livsmiljöer kan inte bedömas fullt ut i dagsläget, eftersom detta är beroende av vilka arter som kommer att vara fridlysta efter att en översyn har gjorts av artlistorna. Det innebär också att det är svårt att överblicka vilka konsekvenser det kommer att få. Konsekvenserna av översynen bör också bedömas som en helhet. Samtidigt som vissa arters livsmiljöer fridlyses kommer kanske andra arter att upphöra att vara fridlysta. Dispensmöjligheterna ser också helt annorlunda ut beträffande nationell fridlysning än när det gäller arterna som följer av naturvårdsdirektiven.

Fridlysningens omfattning

Förslaget går ut på att tydliggöra att huvudregeln ska vara landet som helhet men att det, om det finns starka skäl, ska vara möjligt att begränsa fridlysningen till ett eller flera län, samt att fridlysning inte ska införas för mindre områden än ett län. Om fridlysningen i praktiken är begränsad till en eller ett fåtal förekomster kan, om det är lämpligt, fridlysningen ombildas till områdesskydd. Fridlysningen för arten kan i sådant fall upphöra, alternativt kvarstå som ett komplement till områdesskydd, ifall arten kan komma att sprida sig till nya områden. Det vi vill tydliggöra är att om områdesskydd är lämpligast, ska områdesskydd användas.

För arter med specifika krav på livsmiljön är det inte tillräckligt att ha regler som skyddar de enskilda exemplaren, det måste därutöver finnas möjlighet att skydda livsmiljöerna som helhet och de ekologiska funktioner som utgör grunden för arternas existens. Om förutsättningar då inte föreligger för områdesskydd kan möjligheten att även fridlysa livsmiljön användas.

Nya bilagor i artskyddsförordningen

Enligt vårt förslag ska de arter som är fridlysta enligt 8 kap. miljöbalken, eller med stöd av bemyndigande i 8 kap. miljöbalken, framgå av bilagor till artskyddsförordningen. Så är fallet redan i dag. Emellertid anser vi att bilagorna ska bli fler och att grunden för fridlysningen ska styra i vilken bilaga en art återfinns enligt följande.

1. Prioriterade fågelarter enligt fågeldirektivets bilaga I
2. Fågelarter uppdelade enligt fågeldirektivets bilagor II och III
3. Arter som omfattas av livsmiljödirektivets bilaga II
4. Arter som omfattas av livsmiljödirektivets bilaga IV a
5. Arter som omfattas av livsmiljödirektivets bilaga IV b
6. Arter som omfattas av livsmiljödirektivets bilaga V
7. Arter som är fridlysta enligt svenska regler.

Effekten som eftersträvas är tydlighet. Förslaget bedöms inte ha några konsekvenser utöver den avsedda effekten.

15.6.6 Dispens från samtliga fridlysningsregler söks hos den myndighet som utövar tillsyn enligt miljötillsynsförordningen

Enligt gällande 14 § artskyddsförordningen får länsstyrelsen i det enskilda fallet ge dispens från fridlysningsbestämmelserna. För att underlätta för den enskilde föreslår vi att det i stället ska vara den myndighet som utövar tillsyn enligt miljötillsynsförordningen som prövar dispensfrågan. Det innebär i praktiken att om det handlar om åtgärder eller verksamheter som omfattas av skogsvårdslagen så är det hos Skogsvårdsstyrelsen som dispens ska sökas och i annat fall hos länsstyrelsen. Antalet dispensansökningar hos länsstyrelserna bör minska i antal, i och med att fler dispenser kan prövas i samband med beslut om förelägganden eller förbud. Konsekvensen av förslaget bör därför bli en minskad arbetsbelastning för länsstyrelsen men en något ökad för Skogsvårdsstyrelsen.

Dispens inom ramen för en tillståndsansökan

Redan i rättsfallet MÖD 2013:13 kom Mark- och miljööverdomstolen fram till att artskyddsförordningen är att se som en precisering av vad som kan följa av de allmänna hänsynsreglerna när det gäller skydd av arter. I MÖD 2014:47 konstaterade Mark- och miljööverdomstolen att en del i prövningen då blir att, med tillämpning av relevanta fridlysningsbestämmelser i artskyddsförordningen, bedöma hur de skyddade arterna påverkas av den planerade verksamheten. I rättsfallet MÖD 2014:48 underströk Mark- och miljööverdomstolen att det inte är en lämplig ordning att prövningen av artskyddsfrågorna sker separat från frågan om tillstånd. Effekten av vårt förslag, när det gäller verksamheter som tillståndsprövas, är således endast en kodifiering av etablerad praxis. Sannolikt kommer förslaget därför inte att få några konsekvenser.

Dispens inom ramen för anmälningar

Vårt förslag innebär att samma myndighet som meddelar ett förbud med stöd av fridlysningsreglerna i artskyddsförordningen också ska pröva om det finns möjlighet att meddela dispens från fridlysnings-

reglerna. Bestämmelsen utgår från att den som anmält en åtgärd vill få genomföra den, oaktat den rättsliga formen för medgivandet. En effekt av förslaget är att förfarandet blir enklare för den som är berörd. Den som ska vidta en åtgärd behöver inte vända sig till flera myndigheter, utan det räcker med en myndighetskontakt. En konsekvens av det bör också vara att myndigheten och den berörde i ett tidigt skede kan resonera kring vilka försiktighetsmått som måste vidtas och hur dessa kan vidtas.

Genom att samtliga aspekter blir föremål för bedömning av samma myndighet kan diskussioner föras på ett tidigt stadium, vilket i sin tur kan göra att framtida rättsprocesser undviks. Vi tror också att denna utökade möjlighet till resonemang mellan verksamhetsutövaren och myndigheten ökar förutsättningarna för att ingå naturvårdsavtal. Livsmiljöunderlagen är tänkta att utgöra ett stöd och underlag för diskussionen.

Förslaget innebär alltså att även Skogsstyrelsen kommer att pröva dispenser från fridlysningsreglerna. Konsekvensen blir att en del av de dispensprövningar som tidigare gjordes av länsstyrelsen nu kommer att göras av Skogsstyrelsen. Att dispensen ska prövas inom ramen för en 12:6-anmälan förutses inte skapa något märkbart merarbete, då det i ett första steg endast är fråga om att avgöra huruvida dispensskäl föreligger eller inte. Dispensskäl kan troligen endast förekomma i ytterst få fall, när det gäller areella näringar. Först om myndigheten finner att dispensskäl föreligger ska verksamhetsutövaren föreläggas att inkomma med fullständigt prövningsunderlag, med förslag på kompensationsåtgärder, etc.

Kostnaden för samhället blir antagligen konstant, men kommer att bäras av olika myndigheter, vad gäller dispensprövningen. De övriga förslag som utredningen föreslår innebär dock en utökad förhandlingsbörd för Skogsstyrelsen, genom att det troligen blir fler ärenden som kräver mer kontakt med verksamhetsutövaren. För verksamhetsutövare blir det en förenklad situation, genom att det endast är en myndighet som denne behöver ha kontakt med.

Utredningens förslag: Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket ska ges i uppdrag att tillsammans med länsstyrelserna ta fram vägledning för dispensprövning

Skogsstyrelsen har ingen erfarenhet av att pröva dispenser enligt fridlysningsreglerna och behöver därmed stöd och vägledning.

Utredningen föreslår därför att Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen gemensamt får i uppdrag att tillsammans med länsstyrelserna ta fram vägledning för hur prövning av dispenser gällande fridlysningsbestämmelserna ska göras.

Vägledning om hur dispensprövning ska göras finns sedan tidigare i Naturvårdsverkets handbok för artskydd.⁴⁹ Befintligt underlag behöver dock anpassas efter de ändringar som görs i regelverken samt Skogsstyrelsens arbetssätt. Utredningen bedömer sammantaget att uppdraget med att ta fram en ny vägledning kan genomföras med befintliga resurser, även om detta kan rymmas inom den extra årsarbetskraft som Skogsstyrelsen föreslås få för de nya arbetsuppgifter som följer av utredningens förslag.

15.6.7 Kompensationsåtgärder

Oavsett vilken art dispensbeslutet gäller har vi föreslagit att om dispens meddelas, så ska en bedömning alltid göras av om särskilda åtgärder enligt 16 kap. 9 § miljöbalken ska vidtas för att kompensera den försämring eller förstörelse som åtgärden eller verksamheten medför. I dispensbeslutet ska ett motiverat beslut rörande kompensationsåtgärder innefattas.

Krav på kompensation kan och bör ställas redan enligt befintlig lagstiftning. Skillnaden mot dagens reglering är att det tydliggörs i lagtexten att planerade kompensationsåtgärder *ska* redovisas och bedömas i samband med dispenser från fridlysningsreglerna. Med de nya reglerna blir det tydligare. Fokus ligger på att ersätta förlust av biologisk mångfald och ekosystemtjänster med samma eller snarlika ekologiska värden. En konsekvens blir att för den som ska vidta en åtgärd eller bedriva en verksamhet som fordrar en dispensansökan kommer alltså ytterligare utredning att fordras. Kompensationsåtgärder är *oberoende av* den aktivitet som orsakar själva försämringen

⁴⁹ Naturvårdsverket (2009), *Handbok för artskyddsförordningen Del 1 – fridlysning och dispenser*.

eller förstörandet av häckningsplatsen eller viloplatsen, och avsedda att *kompensera för* de specifika negativa effekterna på en art.

Kompensationsåtgärder får inte ersätta eller på något sätt marginalisera något av de nödvändiga stegen för att pröva om undantag (dispens) kan medges.⁵⁰ Kompensationsåtgärder blir aktuella först om samtliga förutsättningar föreligger för att ge dispens. Det innebär också att saknas skäl att ge in nödvändigt underlag för att pröva dispensfrågan innan myndigheten funnit att det finns särskilda skäl.

Kostnader för kompensationsåtgärder i beslutsunderlaget

Frågan om kompensation blir endast aktuell i de fall dispensskäl kan ges. Eftersom dispenser ska prövas restriktivt är det sannolikt ett mindre antal fall där underlag för kompensationsåtgärder behövs. Om frågan om dispens tas upp av en myndighet i samband med en anmälan enligt 12 kap. 6 § eller inom ramen för en tillståndsprocess, och myndigheten ser att dispensskäl kan föreligga, bör myndigheten förelägga om att ge in en fullständig dispensansökan, vilket inkluderar underlag för kompensationsåtgärder. Om myndigheten direkt kan konstatera att dispensskäl inte föreligger saknas anledning att ge in sådant underlag, eftersom en dispensansökan kan avslås redan på den grunden. Vi kan inte förutse i vilka sammanhang dispensskäl kommer att anses föreligga (eftersom det är något som måste utvecklas i praxis, troligen med stöd i förhandsbesked från EU-domstolen), och vilka krav på kompensationsåtgärder som då kommer att ställas. I stället får vi utgå från beviljade dispenser.

Exempel på åtgärder som har beviljats dispens enligt 14 § artskyddsförordningen är infrastrukturprojekt av riksintresse enligt 3 kap. miljöbalken samt forskning eller utbildning, men också ombyggnad av privatbostäder där det har funnits fladdermöss.

Frågan är då vilken administrativ kostnad det innebär för dessa verksamheter att ta fram underlag som behövs inför kompensation. Antagligen varierar detta med vilken kompetens som finns inom företaget, eller hos den som ska vidta en åtgärd. Vi utgår här från att kompetensen inte finns, så att konsult måste anlitas, samt att den interna kostnaden skulle motsvara konsultkostnaden för det fall kompetensen finns inom verksamheten.

⁵⁰ Kommissionen (2007), a.a., s. 63.

Enligt information från experter i utredningen är det ett fåtal konsultföretag som är verksamma inom sakområdet ekologisk kompensation. Det innebär att tillgången till sakkunskap kan vara begränsad och timpriset därmed blir högt.

Trafikverket har på utredningens förfrågan gjort en uppskattning av vad en utredning av planerade kompensationsåtgärder kan kosta. Uppskattningen varierar mellan cirka 80 000 kronor/10 hektar till 1 miljon kronor/10 hektar. Kostnaderna kan bland annat påverkas av om den aktuella arten är en generalist (inte så specifika miljökrav) eller specialist (mycket specifika miljökrav), om miljön är störningsbetingad eller i en sen utvecklingsuccession, om det finns kända metoder som kan tillämpas eller ej, med flera variabler.

Enligt ett konsultföretag⁵¹ som har erfarenhet av kompensationsutredningar kan kostnaderna för en teoretisk utredning av påverkan på en enda art i stadsmiljö, exempelvis större vattensalamander, uppskattas enligt följande:

Tabell 15.2 Exempel på schablonkostnader för kompensationsutredningar

Exempel utredning i stadsmiljö	Schablonkostnad
Inledande inventering	50 000 kronor
Process (var, när, hur, vem, varför, etc.)	50 000 kronor
Hitta ny plats: inventering, m.m.	50 000 kronor

Fåglar kräver enligt konsultföretaget mer komplexa utredningar, eventuellt revirkarteringar, etc. En mycket grov och förenklad uppskattning är alltså, enligt företaget, att en sådan utredning minst kostar omkring 150 000 kronor att ta fram via ett konsultföretag.

Kostnader för kompensationsåtgärder

För de verksamheter som beviljas dispens ska kompensationsåtgärder vidtas. Det innebär också en kostnad, utöver själva utredningen. Vi utgår i det nedanstående från de verksamhetstyper som hittills beviljats dispenser, det vill säga samma verksamheter eller åtgärder som behöver ta fram underlag. Kostnaderna för kompensationsåtgärder kan variera stort, beroende på vilken skada eller försämring som ska

⁵¹ Ekologigruppen AB, telefonsamtal 2021-04-28.

kompenstras. En mycket begränsad form av kompenstration kan vara att flytta en planta av en fridlyst växt till en ny plats. Mer omfattande kompenstrationsåtgärder, exempelvis i samband med större infrastrukturstrojekt, kan bli mycket kostnadskrävande. Som exempel kan nämnas byggande av viltpassager och ekodukter eller tillskapande av helt nya livsmiljöer för fridlysta arter. Utredningen konstaterar att det är mycket svårt att förutsäga vilken typ av verksamheter som kan komma att beviljas dispens, och kan därmed inte ge något tydligt besked om eventuella kostnader för kompenstration, utöver de generella exempel vi redan har nämnt. I sammanhanget kan den föreslagna proportionalitetsbestämmelsen aktualiseras.

Konsekvenser för myndigheter

Förslaget innebär att kompenstrationsåtgärder ska övervägas om en dispens ges. Det görs i relativt stor utsträckning redan med befintlig lagstiftning. Vårt förslag innebär ett tydliggörande av att möjligheten ska användas och vi ser inte att vårt förslag kommer att öka arbetsbördan i nämnvärd utsträckning.

Kravet på kompenstrationsåtgärder och konsekvenser för biologisk mångfald och samhället

Att värdera nyttan av kompenstrationsåtgärder i ekonomiska termer förutsätter en värdering av det naturkapital som annars hade förlorats. Vi har inte haft möjlighet att göra en så resurskrävande datainsamling som hade fordrats. Resultatet hade ändå inte blivit tillförlitligt eftersom underlaget är osäkert vad gäller såväl själva dispensansökningarna som utfallet av dessa.

Utredningen konstaterar att skälen till att arter är fridlysta är att de på något sätt behöver ett förstärkt skydd från samhällets sida. Eftersom arterna inte kan existera utan sina livsmiljöer innebär en förlust av livsmiljöareal alltid en negativ påverkan på arten, i större eller mindre utsträckning. I den mån en sådan påverkan ändå kan accepteras är det möjligt att ge dispens, men kompenstrationsåtgärder ska också alltid övervägas för att i möjligaste mån minska eller helt motverka eventuella negativa konsekvenser. Syftet med kompenstrationsåtgärder är att minska risken för ”de små stegens tyranni”, att många mindre försämringar

kan accepteras var för sig, men sammantaget leder till kumulativa effekter som kan bli förödande för arterna. Varje kompensation som bidrar till att motverka försämringar, eller i bästa fall i någon grad förbättra situationen, är en stor vinst för samhället

Ur ett miljörettsligt perspektiv kan kompensationsåtgärder ses som ett led i att genomföra principerna om att den som påverkar miljön också ska betala för eller reparera de skador som orsakas eller till och med som ett uttryck för såväl preventionsprincipen som försiktighetsprincipen. Det miljörettsliga perspektivet kan sedan översättas till ekonomiska termer rörande marknadsimperfectioner och externaliteter (se avsnitt 8.2).

Med ett sådant synsätt är kompensationsåtgärder en metod (men inte den enda) för att internalisera sådana externa kostnader som bortfallande ekosystemtjänster som en försämring eller ett förstörande av livsmiljöer leder till. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv innebär kompensationsåtgärder att de samhällskostnader som en dispens innebär prissätts på marknaden och synliggörs. Omvänt innebär en dispens utan kompensationsåtgärder att samhället (som i slutändan står miljökostnaden) subventionerar åtgärden med ett värde motsvarande värdet på det naturkapital som gått förlorat.⁵² Med ett sådant synsätt innebär kompensationsåtgärder att miljökostnaden internaliseras genom att samhället kompenseras för den skada som annars skulle uppstå, och att samhället på så sätt hålls skadelöst.

15.6.8 Inskrivning av nekad dispens

Bestämmelsen innebär att, för det fall en talan om ersättning som förts med stöd av 31 kap. 4 § miljöbalken har bifallits som en följd av nekad dispens eller dispens med villkor enligt 8 kap. 21–23 §§ miljöbalken ska det antecknas i fastighetsregistrets inskrivningsdel och vara gällande även mot förvärvare av fastigheten och innehavare av särskild rätt på så sätt att denne inte kan föra talan om ersättning för sådana åtgärder som omfattas av dispensbeslutet.

Syftet är primärt att säkerställa att ett beslut om nekad dispens eller dispens med villkor som lett till ersättning inte ska kunna ligga till grund för ytterligare anspråk på ersättning vad gäller en och samma rådighetsinskränkning. Beslutet ska därför även vara gällande mot

⁵² SOU 2017:34. *Ekologisk kompensation*, s. 368.

förvärvare av fastigheten eller innehavare av särskild rätt i fastigheten. Det är också den förväntade effekten av bestämmelsen, att ersättning inte ska komma att betalas ut fler gånger.

Sannolikt påverkar beslutet också en framtida köpare av fastigheten och därför bör det offentliggöras. Offentliggörandet sker genom en anteckning i fastighetsregistrets inskrivningsdel, med stöd av 19 kap. 29 § jordabalken. Genom anteckningen kan en förvärvare få kännedom om de restriktioner som gäller på fastigheten, samt få upplysning om att ersättning redan utgetts för dessa. Arbetsinsatsen, att anmäla för att anteckning ska göras respektive göra anteckningen i fastighetsregistret, förutses bli försumbar för myndigheterna.

15.6.9 Övervakning och rapportering av oavsiktligt dödade eller fångade djur

Oavsiktligt dödande kan betecknas som oförutsedda, oönskade händelser där övervakning ger kunskapsunderlag för försiktighetsmått, hänsynsåtgärder och proaktiv förvaltning som kan användas för att förebygga framtida dödande.

För att kunna förebygga framtida oavsiktligt dödande måste först förekomsten av oavsiktligt dödande studeras genom att arterna övervakas och resultaten redovisas.

Enligt livsmiljödirektivets artikel 12.4 ska medlemsstaterna införa ett system för övervakning och rapportering av oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande av de djurarter som finns förtecknade i bilaga IV a. Mot bakgrund av den insamlade informationen ska medlemsstaterna vidta de ytterligare forsknings- eller bevarandeåtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att oavsiktlig fångst eller oavsiktligt dödande inte får betydande negativa följder för de berörda arterna. Brist på system för övervakning i Sverige har uppmärksamats av kommissionen genom en formell underrättelse den 3 juli 2020.⁵³

Enligt 65 kap. artskyddsförordningen ska Naturvårdsverket, med biträde av Naturhistoriska riksmuseet, se till att det finns ett nationellt system för rapportering av oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande av sådana djurarter. I samma bestämmelse förskrivs också att Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten, inom sina

⁵³ Överträdelsenummer 2020/4037, KOM:s ref. C (2020) 4393 final, dnr N2020/01882.

ansvarsområden, ska ta initiativ till att de forsknings- eller bevarandeåtgärder vidtas som behövs för att säkerställa att oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande inte får betydande negativa följder för de berörda arterna. Emellertid saknas bestämmelser om övervakning. Våra förslag om system för övervakning syftar till att åtgärda den påpekade bristen.

Förslag om skyldighet att övervaka och rapportera

Vi har också föreslagit att det ska införas en allmän regel om att den som vidtar en åtgärd eller bedriver en verksamhet är skyldig att *i rimlig utsträckning* rapportera oavsiktligt dödade eller fångade djur av arter som listas i bilaga IV a till livsmiljödirektivet och som dött eller fångats som en följd av verksamheten eller åtgärden. Vilka krav som kan ställas på övervakning beror bland annat på verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning. Graden av sannolikhet för att en verksamhet eller åtgärd ska få konsekvenser för artförvaltningens mål ska också beaktas. För att avgöra vilka verksamheter eller åtgärder som kommer att behöva övervaka och rapportera oavsiktligt dödande behöver man utgå från de arter som, enligt direktivet, ska vara föremål för sådan övervakning och rapportering, samt i vilken mån det är möjligt att övervaka dessa.

Den avsedda effekten är att ge de myndigheter som utövar tillsyn eller prövar tillstånd en rättslig grund för att i samband med beslut som innefattar bedömningar av artskyddsfrågor som rör djurarter som listas i bilaga IV a i livsmiljödirektivet, kunna försäkra sig om att den som vidtar en åtgärd eller bedriver en verksamhet visat att denne har förmågan att övervaka oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande samt rapportera detta.

Genom förelägganden eller tillståndsvillkor ska det tydliggöras att oavsiktligt dödade eller fångade djur av dessa djurarter i rimlig utsträckning ska övervakas och rapporteras in till tillsynsmyndigheten. Redan i dag följer det av 26 kap. 19 § miljöbalken att den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras påverka miljön genom egna undersökningar eller på annat sätt ska hålla sig underlättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön.

Vi har också föreslagit att det i miljöbedömningsförordningen ska införas en bestämmelse som innebär att om verksamheten kan

innebära ett oavsiktligt dödande eller fångade av arter så ska miljökonsekvensbeskrivningen innehålla förslag på hur detta ska övervakas. Bedömer man själv, som verksamhetsutövare (eller vidtagare av åtgärd), att förmåga att övervaka oavsiktligt dödande eller fångande helt saknas ska det anges och förklaras.

Frågan om övervakning kommer på så sätt att aktualiseras och övervägas i samband med framtagande av miljökonsekvensbeskrivningar. Det innebär också att myndigheterna som ska föreskriva om försiktighetsmått får underlag för att göra detta. Effekterna av förslaget bör bli flera. Till att börja med ges en grund för myndigheterna att ställa krav på övervakning och rapportering. Det utgör i sin tur grunden för att medlemsstaterna i EU ska kunna upprätta ett generellt system för övervakning och rapportering, vilket är en skyldighet som följer av livsmiljödirektivets artikel 12.4, något som i sin tur innebär att Sverige kan undgå ett överträdelseförfarande. Härtill kommer att sådan övervakning och rapportering kan ge kunskaper om vilka försiktighetsmått som är effektiva och vilka som inte är det. Att övervaka i vilken utsträckning en åtgärd eller verksamhet oavsiktligt dödar eller fångar djur är nödvändigt för att kunna utvärdera vidtagna försiktighetsmått, samt förebygga eller motverka sådana verkningar. Det bör kunna leda till dels att bättre skyddsmetoder eller skyddstekniker utvecklas, dels att ineffektiva försiktighetsmått inte föreskrivs. På sikt kommer det också att ge underlag för att myndigheter ska kunna vidta de ytterligare bevarandeåtgärder som behövs och bidra till kunskaps- och teknikutveckling när det gäller att undvika sådant dödande. Sammantaget leder det således till ett mer effektivt artskydd.

När det gäller konsekvenser för verksamheter är det svårt att avgöra för vilka verksamheter det är rimligt och möjligt att ställa sådana krav. Hur stora krav som faktiskt kan ställas beror också av framtida kunskaps- och teknikutveckling med mera. De exempel vi ger här är endast just exempel på arter och verksamhet där vi förutser att övervakning, med befintliga kunskaper, skulle kunna aktualiseras. Vi vill verkligen poängtera den exemplifierande karaktären.

- Väg- och tågtrafik: groddjur, utter, varg, björn, lodjur (fjärilar, läderbagge, fladdermöss?).
- Rensningar av vattendrag eller dammar: målarmussla, groddjur.

- Avverkning: läderbagge, buskmus, hasselmus, mnemosynefjäril, asknätfjäril, fladdermöss.
- Vindkraftverk: fladdermöss (fjärilar?).
- Täkter: groddjur, sandödlor, apollofjäril, hasselsnok.
- Jordbruk: groddjur, apollofjäril, buskmus, hasselmus, fladdermöss.
- Fiske: vikare, valar.

Det som ges genom förslaget är en rättslig grund för att ställa krav så snart dessa anses rimliga att ställa. Givetvis kommer detta att innebära kostnader för de verksamheter som kraven riktas mot, både vad gäller att ta fram underlag i miljökonsekvensbeskrivningen och att faktiskt övervaka.

Hur stora kostnaderna kommer att bli är mycket svårt att förutse. Emellertid får det förutsättas att kraven på övervakning blir just rimliga, givet att de kommer att bli föremål för avvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Eftersom krav på sådan övervakning ställs enligt 8 kap. kan även tillämpning av den föreslagna proportionalitetsbestämmelsen aktualiseras.

Myndigheter och kommuner ansvarar för att den som söker tillstånd eller den som blir föremål för tillsyn medvetandegörs om övervakningsansvaret. Myndigheten eller kommunen ska också försäkra sig om att verksamhetsutövaren eller den som vidtar en åtgärd har förmåga att i rimlig utsträckning övervaka oavsiktligt dödande eller oavsiktlig fångst. Detta kommer att innebära ett visst merarbete för myndigheter och kommuner. Givet att det ska ske inom ramen för befintlig tillståndsprövning och befintlig tillsyn kommer myndigheternas kostnader antagligen endast att öka initialt, i samband med eventuella informations- eller utbildningsinsatser rörande vilka metoder eller tekniker det finns för sådan övervakning, beroende på verksamhet. Vi bedömer detta kan ske inom ramen för befintliga resurser.

Myndigheterna kommer att behöva vägledning för att kunna tillämpa de nya reglerna. Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket föreslås därför få i uppdrag att i samverkan ta fram sådan vägledning, som ska omfatta både land- och vattenmiljöer.

Dödade eller fångade djur som hittas

Med förebild i reglerna i jaktlagstiftningen om vilt som tillfaller staten har vi föreslagit att den som påträffar ett dödat eller fångat djur som finns upptaget i den nya bilaga 4 till artskyddsförordningen (det vill säga omfattas av livsmiljödirektivets bilaga IV a) snarast möjligt måste anmäla detta. Bestämmelsen gäller markägare, rättighetshavare, verksamhetsutövare, befälhavare eller redare. Bestämmelsen innebär inte en skyldighet att gå ut och leta. Syftet med bestämmelsen är att uppmärksamma betydelsen av att övervaka och kontrollera, samt att få en möjlighet till inrapportering av dödande som kanske missas när det sker. Bestämmelsen finns där som en påminnelse att vara uppmärksam på dessa djur och det är också den effekt som förutses av den. Den förväntas inte ha några konsekvenser i form av kostnader för någon.

Den EU-rättsliga förpliktelsen

Det framgår av nuvarande 65 § artskyddsförordningen att ett system för sådan rapportering ska införas, vilket dock inte har skett. Att utredningen nu föreslår en reglering av detta innebär att Sverige implementerar artikel 12 punkt 4 i livsmiljödirektivet. De förslag som handlar om detta bedömer vi således vara såväl förenliga med EU-rätten som nödvändiga för att uppfylla Sveriges förpliktelser enligt livsmiljödirektivet.

15.6.10 Bemyndigande att meddela generella föreskrifter

Det bemyndigande som vi inför syftar till att kunna meddela föreskrifter som gäller vissa åtgärder eller vissa verksamheter.

Effekten av att möjliggöra generella föreskrifter, som träffar alla verksamheter av ett visst slag i en viss situation, och som föreskriver ett visst försiktighetsmått, är dels adaptivitet, dels förutsebarhet.

Adaptivitet genom att bemyndigandet ger utrymme för regeringen att genomföra sådana generella regler som anses nödvändiga för att genomföra fridlysningsbestämmelserna eller genomföra EU-rättsliga krav, förutsebarhet genom att sådana försiktighetsmått som ska

gälla alla verksamheter eller alla åtgärder av visst slag kan tydliggöras genom föreskrifter.

Genom möjligheten att anta sådana föreskrifter skapas också förutsättningar att, i den utsträckning det anses lämpligt, göra vissa av de riktlinjer som i dag används i olika sammanhang rättsligt bindande.⁵⁴ I bemyndigandet ges även möjlighet för regeringen att föreskriva vad som ska gälla för vissa verksamheter rörande övervakning och rapportering av oavsiktligt dödande.

Konsekvenser för myndigheter

Konsekvensen av att sådana föreskrifter meddelas förväntas bli att myndigheternas arbetsbörda minskar, eftersom det som regleras genom föreskrifter inte behöver hanteras i samtliga prövningar.

Vi har föreslagit att Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen ska ges i uppdrag att till regeringen lämna förslag beträffande inom vilka områden som generella föreskrifter kan och bör komma i fråga, samt hur dessa bör se ut. Att lägga sådana förslag bör kunna genomföras inom ramen för befintliga resurser.

Konsekvenser för verksamheter

En följdändring måste göras i 24 kap. 1 § miljöbalken, så att det framgår att även föreskrifter enligt detta nya bemyndigande i 8 kap. miljöbalken bryter ett tillstånds rättskraft. Det är en avsedd effekt eftersom föreskrifterna bör ha giltighet framför beslut av individuell karaktär. Noggranna överväganden bör dock föregå sådana föreskrifter.

Härvid måste beaktas att tillståndsprocesser många gånger innebär stora kostnader och krav på utredningar. Att tillståndets rättskraft kan brytas riskerar att skapa osäkerheter för företag. För mindre företag kan denna osäkerhet upplevas som mycket ingripande. Många anmälningspliktiga verksamhetsutövare väljer i dag att söka tillstånd just för att skydda sig mot ändrade förutsättningar och krav på nya utredningar och anpassningar.

⁵⁴ Jfr EU-domstolens uttalanden i de förenade målen C-473/19 och C-474/19, *Skydda skogen*, punkterna 73–77.

Av denna anledning bör föreskrifter som bryter tillståndsrättskraft endast förekomma i undantagsfall, när det rör sig om mycket känsliga miljöer eller arter och där effekterna för verksamhetsutövarna kan förutses och framför allt kontrolleras. Det kan också behövas när det handlar om krav som följer av EU-rätten och som måste genomföras. I fall där det är en avsedd eller nödvändig följd att föreskrifterna bryter rättskraften måste föreskrifterna utarbetas med stor omsorg och med hänsyn till berättigade rättssäkerhetskrav. Vid utformningen av sådana föreskrifter ska samråd ske med de branschorganisationer och övriga intresseorgan som berörs. Det bör också övervägas om, och i så fall vilka, möjligheter till dispens från föreskrifterna som bör finnas.

Att kunna meddela föreskrifter utan att dessa inverkar på rättskraftiga tillstånd kan hanteras i föreskriften. Det kan till exempel anges att den, såvitt avser verksamheter som tillståndsprövas, endast ska gälla nya verksamheter eller när verksamheter omprövas. Det är också möjligt att föreskriva en möjlighet för tillståndsgivna verksamheter att få dispens från föreskriften. Detta ska regleras i den förordning som föreskriften antas genom. Härvid bör det beaktas att en prövning av dispenser kan bli tids- och resurskrävande. Om situationen inte regleras på något av dessa sätt i föreskriften bör andra former av övergångsregler övervägas.

En effekt av möjligheten att meddela föreskrifter för att genomföra fridlysningsbestämmelserna är möjligheten att arbeta med både generella föreskrifter och individuell prövning för en viss bransch. De generella föreskrifterna kan då ta sikte på de väsentliga grundkraven, medan man i den individuella prövningen tar hänsyn till lokala eller regionala behov.

En konsekvens blir emellertid att möjligheten för sakägare att få sina intressen prövade i det enskilda fallet minskar något. Vi tror dock att en sådan, möjligen negativ konsekvens, vägs upp av den förutsebarhet som ges. När det handlar om åtgärder eller verksamheter inom liknande områden och med likartade funktioner, och väl kända effekter för vissa arter, saknas i princip anledning att lägga tid och resurser på att ta reda på om dessa arter faktiskt finns i området.

Genom att följa föreskrifterna kan verksamhetsutövaren eller den som ska vida en åtgärd ändå ta höjd för arter som, med hänsyn till platsens egenskaper, förväntas finnas där. En annan konsekvens vi förutser är ett bättre utnyttjande av befintliga resurser inom miljö-

vårdsarbetet. När föreskrifterna väl finns på plats minskar arbetet i de enskilda fallen. Föreskrifterna kan ses som ett sätt att genom författning ge uttryck för tolkningen av allmän hänsyn, också med beaktandet av deras precisering genom fridlysningsbestämmelserna.

Förslaget att regeringen ska utreda de lagtekniska förutsättningarna för ny bestämmelse om anpassning av nya eller ombyggda luftledningar för el-överföring

Vi anser inte att det är görligt att kvantifiera konsekvenserna, vare sig positiva (skyddet av fåglar, vinster till följd av minskade skador) eller negativa (kostnader för att inrätta skyddet), i denna del, eftersom såväl effekter som konsekvenser till stor del beror av i vilken takt nya ledningar byggs och gamla ledningar byggs om. Därtill går förslaget ut på att regeringen ska utreda de lagtekniska förutsättningarna att införa det, framför allt vad gäller huruvida det är möjligt relativt de regler som styr anläggandet av elledningar.

15.6.11 Möjlighet att upphäva gamla beslut om fridlysning

Flera länsstyrelser har meddelat att det förekommer äldre regionala fridlysningsbeslut som inte harmoniserar med den nuvarande artskyddsförordningens bilaga 2. Dessa gamla föreskrifter kan inte upphävas, eftersom länsstyrelsernas rätt att fatta beslut har försvunnit i samband med att äldre lagar har upphävts. För att göra det möjligt för länsstyrelserna att upphäva äldre, inaktuella beslut har vi föreslagit att en bestämmelse ska införas i artskyddsförordningen som ger länsstyrelserna bemyndigande att upphäva gamla beslut om fridlysning. Vi ser inga kostnader förknippade med förslaget. fördelar är att kunna upphäva obsoleta föreskrifter som kan hindra verksamheter och åtgärder utan någon egentlig nytta för artskyddet. Det bör också medföra fördelar ur ett acceptansperspektiv; att fridlysningsregler som saknar betydelse inte hindrar verksamheter eller åtgärder.

15.6.12 Proportionalitetsbestämmelse i 8 kap. miljöbalken

Vi har föreslagit att det ska införas en bestämmelse om allmän proportionalitetsavvägning i 8 kap. miljöbalken, som innebär att en inskränkning i en enskilds rätt att använda mark eller vatten inte får gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses. Proportionalitetsavvägningen ska göras i alla beslut som fattas med stöd av 8 kap. miljöbalken, eller med stöd av föreskrifter som meddelats med stöd av detta kapitel.

Syftet med bestämmelsen är inte att förändra innebörden i fridlysningsreglerna, utan att det ska handla om en slutlig kontroll av att ett beslut med stöd av 8 kap. miljöbalken, eller föreskrifter som fattats med stöd av kapitlet, inte är orimligt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Den avsedda effekten med bestämmelsen är att det ska finnas ett slags säkerhetsventil om tillämpningen av artskyddsreglerna, av någon anledning, skulle innebära något som är just helt oproportionerligt. Det handlar om att implementera den *proportionalitetsprincip* som Europadomstolen har uttryckt ska tillämpas och som även kommit till uttryck i senare avgöranden från såväl Högsta domstolen som Mark- och miljööverdomstolen. Principen får inte utgöra ett ytterligare dispenskäl som kan motivera undantag, utan ska ses som en ventil som ska förhindra oproportionerliga beslut där samtliga omständigheter vägs in. Medan effekterna därmed inte förutses bli märkbara när det gäller tillämpningen av fridlysningsreglerna, förutser vi en något större effekt när det gäller skyldigheten att vidta kompensationsåtgärder, eller när det handlar om skyldigheten att övervaka och rapportera oavsiktlig fångst eller oavsiktligt dödande.

En avsedd, allmän, effekt är stärkta rättssäkerhetsgarantier. Vi tror emellertid inte att förslaget kommer att ha några märkbara konsekvenser i praktiken, vare sig för artskyddet eller för någon aktör, eftersom domstolar vanligen gör en sådan proportionalitetsavvägning i sin bedömning, även utan direkt uppmaning i lag.

15.6.13 Sammanfattade konsekvenser av fridlysningsförslagen

Enligt vår bedömning kommer förslagen inte att få några effekter för kommuner eller regioner, eller innebära några förändringar av kommunala befogenheter eller skyldigheter respektive grunderna för kommunernas eller regionernas organisation eller verksamhetsformer.

Konsekvenser för enskilda, verksamheter och företag

Enligt vår bedömning kan regleringen i här redovisade avseenden få konsekvenser av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Påverkan handlar framför allt om tidsåtgång och administrativa kostnader, men också om åtgärder för att tillgodose skyddet, övervaka eller genomföra kompensationsåtgärder.

Vi bedömer att ett stort antal företag inom olika typer av branscher kan komma att beröras, direkt eller indirekt. Det handlar till exempel om verksamheter inom de areella näringarna skogsbruk och jordbruk, skogsvarubranschen, vindkraftsbolag, kraftnätsbolag, företag inom olika täktverksamheter samt en mängd andra företag som påverkar naturmiljön, exempelvis byggbolag och turistnäringen. De fridlysningsregler som vi föreslår skiljer sig emellertid inte nämnvärt från de som gäller i dag. Kravet på att ta fram kunskap och information om påverkan på naturmiljön från en planerad verksamhet ändras inte genom utredningens förslag, däremot har vi förtydligat det ansvar som finns enligt gällande regelverk.

Förslaget att fridlysning av nationellt fridlysta växter inte ska gälla inom hemfridszon innebär en lättnad för enskilda, eftersom bestämmelserna i nuläget gäller även inom hemfridszon. Eftersom ett antal av de växter som är nationellt fridlysta finns att köpa i trädgårdshandeln är det knappast meningsfullt att låta fridlysningen för växter kvarstå inom hemfridszon, där vildväxande exemplar kan blandas med planterade.

Skogsnäringen

Markägare kan behöva lägga mer resurser och tid på att ta fram kunskapsunderlag om naturmiljön inför planering av åtgärder som kan medföra väsentlig påverkan på naturmiljön, och som därmed ska anmälas till Skogsstyrelsen enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Inte för att kraven på att göra detta har tillkommit genom våra förslag, men eftersom våra förslag tydliggör det.

Sannolikt har de flesta skogsägare redan skogsbruksplaner (därmed inte sagt att samtliga är aktuella), eller liknande underlag på beståndsnivå, som kan ligga till grund för bedömning av vilka områden som kan hysa fridlysta, hotade eller regionalt prioriterade arter. Certifierade markägare ska redan ha sådant översiktligt underlag, som en grund för certifieringen. Sannolikt har även de flesta icke-certifierade markägare någon motsvarande form av kartläggning av sitt skogsinnehav. Genom att granska befintliga planeringsunderlag för skogsbruket i ljuset av livsmiljöunderlaget bör det vara möjligt att identifiera områden där fördjupad information om växt- och djurlivet kan behöva tas fram.

År 2019 var antalet skogsägare i landet 316 691 (fysiska personer). Eftersom flera personer kan vara delägare i samma brukningsenhet kan det vara rimligt att i stället ange hur många brukningsenheter Sveriges skogsmark är indelad i.

Tabell 15.3 Antal brukningsenheter skogsmark i Sverige 2019

Kategori ägare	Antal 2019
Staten (ex Fortifikationsverket, Statens Fastighetsverk, Naturvårdsverket)	453
Statliga aktiebolag (ex Sveaskog)	226
Övriga allmänna ägare (ex kommuner)	330
Privatägda aktiebolag	2 631
Enskilda ägare	227 563
Övriga privata ägare	2 110
Okänd	46
Samtliga brukningsenheter skogsmark i Sverige år 2019	233 359

Källa: Skogsstyrelsens statistikdatabas, utdrag 2021-04-04.

Entreprenörer som utför åtgärder i skogen kan behöva lägga tid på fördjupad utbildning om naturmiljöer, växt- och djurliv, för att kunna utföra arbetsuppgifter på ett sådant sätt att verksamheten inte riske-

rar att utlösa fridlysningsbestämmelserna, eller innebära att en verksamhet eller åtgärd förbjuds på grund av att kunskapskravet i 2 kap. miljöbalken inte är uppfyllt. Om förbud (med åtföljande nekad dispens) meddelas på grund av att kunskapskravet inte är uppfyllt, kan det inte påstås att det är fråga om en inskränkning i pågående laglig markanvändning, vilket innebär att ett sådant förbud heller aldrig kan innebära ett avsevärt försvarande av pågående markanvändning. Utbildning är alltså mycket viktigt och innebär kostnader.

Eftersom förslagen påverkar verksamheter som tillhandahåller råvaror behöver konsekvenserna beaktas i flera led.

Antalet virkesuppköpare var i landet som helhet 261 aktörer år 2019. Eftersom certifierade företag redan i dag måste försäkra sig om att det virke som köps in inte strider mot certifieringen, bör utredningens förslag inte medföra några utökade kostnader.

Trävaruhandel, massaindustrin och andra branscher som processar och förädlar virke bedöms inte påverkas av de föreslagna förändringarna i någon större utsträckning. Flertalet av företagen är sannolikt certifierade, eftersom marknaden i både Sverige och EU efterfrågar detta, vilket innebär att de ska försäkra sig om att virke som köps in inte strider mot certifieringen. Virke som är uppköpt i Sverige ska redan vara granskat enligt virkesuppköparnas certifieringar, vilket innebär att förädlingsindustrins granskningar inte bör påverkas i någon större utsträckning.

Det kan bli kostnadskrävande för små skogsföretag att anlita konsulter eller liknande, i de fall fördjupat kunskapsunderlag måste tas fram om ett skogsområde. Den kostnaden föreligger dock redan med befintlig reglering. I den mån bestämmelserna inte tillämpats kommer en förändring emellertid att upplevas. Frågan är dock om en eventuell förändring i tillämpningen ska ses som en följd av våra förslag, eller av den ökade medvetenheten som Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens *Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket* (2016) har medfört, eller av EU-domstolens dom i *Skydda skogen*⁵⁵.

⁵⁵ De förenade målen C-473/19 och C-474/19 *Skydda skogen*.

Vindkraftsbolag

Planering och etablering av vindkraftverk omgärdas redan i dag av omfattande krav på kunskapsunderlag inför tillståndsprövningar. Utredningens förslag bedöms inte medföra några ökade kostnader för planering och etablering av vindkraft, utöver dagens situation.

Utredningens förslag om krav på övervakning och rapportering av oavsiktligt dödade djur som är fridlysta enligt EU:s fågel- och livsmiljödirektiv kan medföra ökade kostnader för vindkraftsbolagen. Enligt uppgift förekommer viss sådan övervakning i dag, men utredningen har inte kunnat få fram något underlag angående detta.

Kraftnätsbolag

Planering och etablering av nya kraftledningar kräver redan i dag omfattande utredningar och kunskapsunderlag inför tillståndsprövning och samråd med myndigheter. Utredningens förslag bedöms inte medföra några ökade kostnader för planering och etablering av kraftledningar, utöver dagens situation.

Utredningen har föreslagit att regeringen ska utreda vidare om det är lagtekniskt möjligt att genomföra anpassningar för att minimera elanläggningars påverkan på fågellivet, både vad gäller risk för att fåglar flyger på ledningar samt risk för elolyckor. Här kan företagen få ökade kostnader, men utredningen konstaterar samtidigt att anpassningar för fågellivet kommer att öka driftsäkerheten i anläggningarna. Utredningen bedömer att de kostnader som uppstår vid sådana anpassningar uppvägs av att riskerna för leveransstörningar eller skador på anläggningarna samtidigt minskar. Därmed bedöms anpassningarna sammantaget inte utgöra någon ekonomisk belastning för ledningsbolagen.

Samhället som helhet bedöms vinna på att kraftledningar anpassas för högre fågelsäkerhet, dels genom att färre fåglar löper risk att dö i ledningsrelaterade olyckor, dels genom att riskerna för leveransstörningar i ledningsnätet minskar. Som exempel kan nämnas Trafikverkets rapport att cirka 7 procent av störningarna i tågtrafiken uppstår till följd av olyckor med fåglar och elförande ledningar.

Täktverksamhet

Planering och etablering av nya täkter kräver redan i dag omfattande utredningar och kunskapsunderlag inför tillståndsprövning och samråd med myndigheter, oavsett vilken typ av täkt det gäller. Exempel på täkter som kan beröras är grus-, berg- och torvtäkter. Utredningens förslag bedöms inte medföra några ökade kostnader för planering och etablering av täkter, utöver dagens situation.

Utredningens förslag om övervakning och rapportering av oavsiktligt dödande av djur enligt EU:s livsmiljödirektiv kan medföra ökade krav på att företag utvecklar rutiner för sådan övervakning och rapportering. Vilka administrativa kostnader detta kan föra med sig är också svårt att förutse.

Regleringen och Sveriges skyldigheter i EU

En bedömning ska göras av huruvida regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

För att genomföra naturvårdsdirektiven krävs inte enbart att ett heltäckande regelverk införs, utan också att konkreta och specifika förebyggande åtgärder, som är sammanhängande och samordnade, måste vidtas. De förslag vi lämnat syftar till att skydda arter genom att, med stöd i den kunskap som finns, tillsammans med den kunskap som tillförs av den som ska vidta en åtgärd eller påbörja en verksamhet, främst utmytna i försiktighetsmått, till exempel i form av anpassningar i tid och rum (det vill säga inte genom att totalt förbjuda verksamheter, utan genom att anpassa dem). Är det omöjligt att bedriva verksamhet utan att påverka arterna på ett otillåtet sätt, och om myndigheten bedömer att det kommer att vara omöjligt inom överskådlig framtid, och om det i övrigt är lämpligt, kan ett biotop-skyddsområde bildas, till skydd för artens livsmiljö. I den ersättningsstrategi som vi föreslår ligger att de anpassningar som krävs i första hand ska komma till stånd genom att verksamhetsutövaren ska följa de allmänna hänsynsreglerna, och i andra hand genom naturvårdsavtal. För att en sådan strategi ska kunna skydda arterna, på ett sätt som gör att Sverige uppfyller sina EU-rättsliga förpliktelser, måste det finnas tydliga och straffsanktionerade regler i grunden, som kan tillämpas om avtal inte ingås eller inte följs.

Det har förts fram till utredningen att de förslag som utredningen lägger bör ligga på den miniminivå som direktiven föreskriver. Argumenten för detta är att det skulle skapa lika förutsättningar inom unionen, samtidigt som direktivens grundnivåer bör vara tillräckliga för att klara biologisk mångfald. Det har också framförts att de ekonomiska konsekvenserna av ett annat synsätt riskerar att bli orimliga, samt att artskyddsföreningens nuvarande utformning innebär en så kallad överimplementering i och med att den svenska artskyddsförordningen tar fasta på de båda direktivens respektive striktaste delar och går längre än EU-direktiven i förbudet att störa fåglars fortplantningsområden eller viloplats (enligt fågeldirektivet enbart fågelbon och ägg).

Utredningen vill här tydliggöra följande om begreppet ”överimplementering” (eller *gold-plating*, som är det internationella begreppet och som används synonymt i svenskan). Begreppet har diskuterats inom det svenska näringslivet och innebörden är att när företag i Sverige upplever att svenska departement och myndigheter väljer att gå utöver vad som krävs för att korrekt och i tid genomföra EU-lagstiftning så kallas det allmänt för *gold-plating*, överimplementering. Överimplementering anses ge upphov till kostnader, regelkrångel och konkurrensnackdelar på den inre marknaden för svenska företag som hade kunnat undvikas.

Enligt Näringslivets regelnämnd och Regelrådet omfattar den vidaste tolkningen av begreppet överimplementering sju olika åtgärder som svenska politiker och tjänstemän har att ta ställning till när de bestämmer hur EU-lagstiftning ska implementeras i Sverige. Dessa sju åtgärder är att:⁵⁶

- Lägg till regelkrav utöver det som krävs i det aktuella direktivet.
- Utvidga tillämpningsområdet.
- Låta bli att utnyttja möjligheter till undantag eller att inte fullt ut utnyttja undantag.
- Behålla svenska nationella regelkrav som är mer omfattande än vad som krävs av det aktuella direktivet.
- Använda genomförande av ett direktiv för att införa regelkrav som egentligen faller utanför direktivets räckvidd.

⁵⁶ Athoff och Wallgren (2012), *Att tydliggöra gold-plating – ett bättre genomförande av EU-rätt*, s. 28.

- Genomföra direktivets krav tidigare än det datum som anges i direktivet.
- Använda strängare sanktioner eller andra efterlevnadsmekanismer än vad som är nödvändigt för att genomföra lagstiftningen på ett korrekt sätt.

Det finns olika meningar om huruvida alla nämnda åtgärder bör omfattas av begreppet överimplementering. Näringslivsexperterna är dock överens om att regeringen bör ha som princip att de här åtgärderna som huvudregel ska undvikas och menar att i de fall ansvariga politiker och tjänstemän likväl anser att det är motiverat av olika anledningar att vidta någon eller några av dessa åtgärder, bör de redogöra för skälen och effekterna av åtgärderna i ett offentligt dokument.⁵⁷

Överimplementering är alltså ett begrepp som tillkommit som samlingsnamn för en implementering som näringslivet anser är alltför långtgående. Begreppet beskriver inte att någon form av felaktig implementering ur ett EU-rättsligt perspektiv föreligger. Detta hänger samman med att såväl livsmiljödirektivet som fågeldirektivet är antagna med stöd av FEUF, artikel 192 (eller dess tidigare motsvarighet) och att de därmed är minimidirektiv. Åtgärder som beslutats med stöd av artikel 192 är av så kallad *minimikaraktär*. De utgör en minsta standard för miljöskyddet. Åtgärderna som antagits enligt artikel 192 ska heller inte hindra någon medlemsstat från att behålla eller införa strängare skyddsåtgärder. Införandet är dock villkorat av att reglerna måste vara förenliga med fördraget (det vill säga de får exempelvis inte innebära ”åtgärder med motsvarande verkan”⁵⁸) och de måste anmälas till kommissionen. Artikel 192 medger endast *strängare* skyddsåtgärder; inte *andra* åtgärder än de som avses i den sekundärrättsliga akten. Rättsakter som antagits med artikel 192 som grund har alltså antagits till skydd för miljön, och alla medlemsstater måste implementera ett miljöskydd som når upp till minst denna nivå. Direktiv som antas med artikel 192 som grund benämns ofta som miljöskyddsdirektiv eller minimidirektiv.

⁵⁷ Atthoff och Wallgren (2012), a.a., s. 28.

⁵⁸ ”Åtgärder med motsvarande verkan” är alla åtgärder som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt är ägnade att påverka handeln mellan medlemsstaterna. (Mål 8/74 *Dassonville* punkten 5.) FEUF artikel 34 kan sägas ge uttryck för en skyldighet för medlemsstaterna att iakttä icke-diskrimineringsprincipen och principen om ömsesidigt erkännande avseende varor som lagligen tillverkas och saluförs i andra medlemsstater. FEUF artikel 36 medger undantag enligt vissa förutsättningar.

De krav naturvårdsdirektiven ställer är höga, och det bör i sammanhanget poängteras att Sverige i dagsläget inte lever upp till direktivens miniminivå. I rättsligt hänseende har Sverige inte nått upp till kraven, dels beroende på hur praxis har utvecklats (se till exempel praxisutvecklingen efter den så kallade Klinthagendomen⁵⁹, vilken i och för sig har ändrat riktning under innevarande år genom domen i Klinthagen II⁶⁰), dels beroende på bristande tillämpning av de svenska reglerna inom vissa verksamhetsområden. Av EU-domstolens dom i *Caretta caretta*⁶¹ framgår att det inte räcker med en korrekt genomförd rättslig situation. Rättsliga regler måste åtföljas av konkreta åtgärder. I det fallet var vissa störningar, som konstaterats utgöra en fara för sköldpaddor, förbjudna och skyltar som upplyste om att där fanns sköldpaddsbö (äggläggningssgruppar) hade satts upp. De förbjudna handlingarna (mopedtrafik på stranden, förekomsten av trampbåtar och småbåtar) ägde likväl rum. Grekiska regeringen förklarade detta med att det var särskilt svårt att säkerställa tillsynen. EU-domstolen biföll dock kommissionens talan om fördragsbrott, sedan domstolen konstaterat att Grekland inte vidtagit nödvändiga konkreta åtgärder för att förhindra de förbjudna handlingarna.⁶² I detta fall fanns alltså nationella regler på plats, men förbuden och skyddet för arten fullföljdes inte i praktiken.

Också i *Skyddda skogen*⁶³ påpekar EU-domstolen att det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida skogsbruksåtgärder, såsom de som är aktuella i de nationella målen, grundar sig på en förebyggande strategi, som tar i beaktande behovet att bevara de berörda arterna, och huruvida åtgärderna planerats och kommer att utföras på ett sätt som inte åsidosätter förbuden i artikel 12.1 a–c i livsmiljödirektivet, med hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag i enlighet med vad som framgår av artikel 2.3 i samma direktiv.⁶⁴ Det åligger alltså myndigheter och domstolar att faktiskt genomföra fridlysningsbestämmelserna för att direktiven ska anses implementerade.

Det faktiska genomförandet, för att uppnå målet för regelverket i naturvårdsdirektiven, är svårt att mäta eller bedöma på grund av

⁵⁹ MÖD 2016:1.

⁶⁰ Se Mark- och miljööverdomstolens dom av den 26 februari 2021 i mål nr M 7168-19.

⁶¹ Mål C-103/00 *Caretta caretta*.

⁶² Mål C-103/00 *Caretta caretta*. Punkterna 34–39.

⁶³ De förenade målen C-473/19 och C-474/19 *Skyddda skogen*.

⁶⁴ De förenade målen C-473/19 och C-474/19, *Skyddda skogen*, punkten 77.

många osäkra faktorer. Först och främst behöver en nivå identifieras, där det är möjligt att påstå att ett land lever upp till direktivens krav, därefter behöver landets status i detta avseende klarläggas. Skulle det bekräftas att målen har uppnåtts, bör åtgärderna och övervakningen fortsätta (jämför ovan om livsmiljödirektivet), eftersom en god bevarandestatus (vad gäller livsmiljödirektivet) inte innebär att man kan underlåta att vidta åtgärder för att bevara den. Skulle det visa sig att landet inte klarar av att nå en form av miniminivå, där målet kan anses vara uppnått, måste ytterligare åtgärder vidtas, och sådana kan då behövas vad avser båda instrumenten, nämligen områdesskydd och artskydd. Frågan är om det ens kan fastställas att eventuella brister endast kan tillskrivas ett regleringsinstrument (i det här fallet fridlysningsreglerna). Bedömningen av utfallet på den praktiska sidan försvåras också av att direktiven föreskriver resultat på EU-nivå. Det skulle då handla om att utröna hur stor del av ansvaret för att uppnå målen som ska ligga på det enskilda medlemslandet, och vad som skulle vara nödvändigt att fordra av Sverige.

När det gäller frågan om direktivens mål uppnås måste alltså analysen handla om att utvärdera huruvida de åtgärder Sverige bidrar med är *tillräckliga* för att nå den del av resultatet på EU-nivå som rimligen kan ligga på Sveriges ansvar att bidra med. Sveriges ansvar kan i det här avseendet inte bedömas med utgångspunkt i landyta eller befolkningens mängd, eller någon annan administrativt bestämd uppgift, utan med utgångspunkt i vilka livsmiljötyper och vilka arter vi har i Sverige, samt i vilken mån dessa är av betydelse för EU i stort.

Vi bedömer att genom förslagen om livsmiljöunderlag, förtydligade fridlysningsregler och en förtydligad kriminalisering, så kan våra förslag bidra till att Sveriges fullgör sina skyldigheter enligt naturvårdsdirektiven. De svenska, nationella fridlysningsreglerna innebär att de svenska fridlysningsreglerna omfattar fler arter än vad som följer av EU:s naturvårdsdirektiv. Regler om fridlysning har funnits i Sverige sedan 1909. Flertalet fridlysta arter är fridlysta för att Sverige ska kunna leva upp till sina åtaganden enligt bland annat Bernkonventionen och konventionen om biologisk mångfald. Utredningens förslag innebär inte någon omedelbar förändring i fridlysningens omfattning. Dock har vi föreslagit att regeringen ska se över vilka arter som ska omfattas av den nationella fridlysningen och med vilka kriterier detta ska avgöras. Vi föreslår således inte några nya regler

som kan anses gå utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Bestämmelser om dispens från fågel- och livsmiljödirektiven ska enligt utredningens förslag införas i 8 kap. miljöbalken. Enligt fågeldirektivets artikel 9.3 och 9.4 ska medlemsstaterna varje år lämna en rapport till kommissionen om genomförandet av undantagsreglerna. Medlemsstaterna ska vartannat år rapportera till EU-kommissionen de undantag som har gjorts i enlighet med artikel 1 till livsmiljödirektivet⁶⁵. Undantag enligt direktivens regler sker i Sverige i form av dispenser från fridlysningsreglerna, eller beslut om jakt eller fiske enligt jakt- och fiskebestämmelserna. Rapportering ska göras till EU-kommissionen i systemet HABIDES (*Habitats and Birds Directive Derogation System*). Systemet finns redan och våra förslag innebär inte några konsekvenser för rapporteringen.

Effekt för möjligheten att efterleva EU rättsliga skyldigheter

För genomförandet av EU-direktiv i nationell lagstiftning är det inte tillräckligt att det utvecklats en praxis som är förenlig med direktivet. EU-rättsliga krav måste också genomföras i nationell lagstiftning på ett sätt som är rättsligt bindande. Omvänt räcker inte bindande lagstiftning, den måste också tillämpas. En effekt av vårt förslag är att de krav som följer av EU-rätten tydliggörs i svensk lagstiftning. Enligt vår bedömning genomför gällande artskyddsförordning de rättsliga krav som följer av direktiven (så när som på innehav av ägg och alltför generösa möjligheter till dispens för fåglar) på ett ur EU-rättsligt perspektiv tillräckligt sätt, förutsatt att praxis inrättas efter EU-domstolens dom i *Skydda skogen*⁶⁶. Det som, i korthet, följer av EU-domstolens dom, är krav på ett rättsligt bindande system för artskyddet, ett fullgott kunskapsunderlag vid beslutsfattandet samt transparens och möjligheter för den berörda allmänheten att komma till tals.⁶⁷ De effekter som följer av våra förslag måste ses i ljuset av detta.

⁶⁵ Artikel 16, punkt 2, rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

⁶⁶ De förenade målen C-473/19 och C-474/19 *Skydda skogen*.

⁶⁷ Se analys av Darpo (2021) *Soppa eller soppar i skogen ...? Om EU-rätten och artskyddet i skogsbruket – Del 1. Infotorg/Rättsbanken 2021-04-13.*

För verksamheter som prövas finns redan ett uttryckligt krav på underlag, genom att 6 kap. miljöbalken klargör vad som ska finnas i en miljökonsekvensbeskrivning. Genom att införa uttryckliga krav på kunskap och underlag, för bedömningar av åtgärder som innefattar påverkan på skyddade arter i anmälningar enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, tydliggörs kravet på kunskap. Som ett stöd för verksamhetsutövaren eller markägaren i att ta fram relevant underlag samt som stöd för myndigheterna som sedan ska pröva åtgärderna⁶⁸ har vi föreslagit att livsmiljöunderlag ska tas fram och beslutas.

Samtidigt åstadkommer vi, genom att dela upp bestämmelserna så de följer naturvårdsdirektivens bestämmelser och anknäver till respektive direktiv, en mer nyanserad reglering. Det skapar också bättre förutsättningar för att tolka bestämmelserna i ljuset av EU-rättslig praxis, såväl befintlig som framtida.

Konsekvenser för möjligheten att nå miljömålen

Eftersom vårt förslag rörande fridlysningsregler som härrör från naturvårdsdirektiven inte innebär några rättsliga effekter relativt nuvarande bestämmelse kommer det sannolikt heller inte att få några konsekvenser. Möjligen har skyddet för vissa fåglar försämrats något. Sammantaget tror vi dock att tydliggörandet av såväl fridlysningsregler som kunskapskrav, i kombination med livsmiljöunderlag och myndigheters ansvar att försäkra sig om att åtgärder eller verksamheter inte kommer till stånd i strid med fridlysningsreglerna bidrar till att stärka förutsättningarna för att nå miljömålet *Ett rikt växt- och djurliv*. Våra förslag är inte tillräckliga för att nå målet, men det ligger heller inte inom våra utredningsdirektiv att lägga sådana förslag.

Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Det är viktigt att fridlysningsreglerna är tydliga så att de kan följas. Fokus i den här delen av utredningsuppdraget har emellertid legat på att skapa tydliga regler som kan ligga till grund för myndigheters beslut ifråga om tillsyn och tillstånd.

⁶⁸ Jfr EU-domstolens uttalande i de förenade målen C-473/19 och C-474/19 *Skyddda skogen*, punkten 67.

Genom att undvika konstruktionen med blankettstraffbud saknas anledning att betrakta fridlysningsreglerna ur straffrättsligt perspektiv. De bör i stället betraktas som en precisering av 2 kap. miljöbalkens bestämmelser om allmän hänsyn. Generellt bidrar emellertid tydlighet till att öka den enskildes möjligheter att rätta sig efter lagar och andra regler, något som i sig kan ha en viss brottsförebyggande effekt.

Genom vårt bemyndigande att anta föreskrifter ges en möjlighet för regeringen att anta försiktighetsmått som föreskrifter, alternativt att delegera till myndighet att göra det. Det finns också möjlighet för regeringen att föreskriva om åtgärder för att övervaka och rapportera.

Offentligfinansiella effekter av fridlysningsförslag

Utredningen bedömer att Havs- och vattenmyndigheterna och Naturvårdsverket behöver resursförstärkning med en halv (0,5) årsarbetskraft vardera som en tidsbegränsad insats för att ta fram en vägledning om de nya reglerna för oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande.

Tabell 15.4 Utredningens förslag gällande myndigheternas resurser

Myndighet	Resursbehov, tillfälliga uppdrag (årsarbetskrafter, åa)	Annan kostnad (tusen kronor)	Årlig kostnad, löpande arbete (åa)	Utgiftsområde i statens budget
Naturvårdsverket				Uo 20
Ta fram vägledning gällande övervakning och rapportering av oavsiktlig fångst m.m.	0,5			
Havs- och vattenmyndigheten				Uo 20
Ta fram vägledning gällande övervakning och rapportering av oavsiktlig fångst m.m.	0,5			
Utred tillämpning av artskyddet i havs- och vattenmiljöer	1			
Jordbruksverket				Uo 23
Utred tillämpning av artskyddet i jordbruk	1			

Myndighet	Resursbehov, tillfälliga uppdrag (årsarbets- krafter, åa)	Annan kostnad (tusen kronor)	Årlig kostnad, löpande arbete (åa)	Utgifts- område i statens budget
Skogsstyrelsen				Uo 23
Ökad arbetsbelastning vid 12:6-samråd, dispensprövning artskydd, förhandlingar om ersättning, m.m.			22	
Central samordning av nya och utökade arbetsuppgifter gällande artskydd			1	
Summa	3		23	

Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen ska lämna förslag på vissa åtgärder eller vissa verksamheter där det kan behövas generella föreskrifter för att skydda naturmiljön. Myndigheterna kommer att behöva vissa resurser för att ta fram sådana förslag. Om föreskrifter tas fram minskar dock arbetsbördan i den löpande verksamheten, genom att bedömningar av verksamheternas påverkan på naturmiljön inte behöver göras i varje enskilt fall.

Skogsstyrelsen kommer att handlägga ärenden gällande dispens från fridlysningsbestämmelserna. Det stora flertalet kommer att handla om en förenklad prövning som endast består i att bedöma huruvida dispensskäl föreligger. Utredningen föreslår dock att Skogsstyrelsen ska få utökade resurser för att hantera det nya ärendeslaget. Sammantaget föreslår utredningen (1) en tjänst per distrikt, vilket totalt sett innebär 22 tjänster, samt en centralt samordnande tjänst, där resurserna syftar till att hantera dispensansökningar och ett ökat antal ärenden gällande naturvårdsavtal och biotopskydd.

När det gäller övervakning och rapportering av oavsiktlig fångst och dödande bedömer utredningen att detta kan ske inom ramen för myndigheternas befintliga resurser.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Konsekvenserna av att kompensationsåtgärder alltid ska övervägas när en dispens kan medges, är att samhället kompenseras för den skada som uppstår genom dispensen så att samhället hålls skadelöst vid givna dispenser. Förslaget om övervakning och rapportering av oavsiktlig fångst och dödande kommer att medföra kostnader för verksamhetsutövare, som behöver ta fram underlag för sådan övervakning, samt kostnader för att genomföra själva övervakningen. Kostnader för rapportering förutses bli försumbara. Emellertid är Sverige är skyldigt att ha ett system för övervakning och rapportering av oavsiktlig fångst och dödande enligt livsmiljödirektivet. I dagsläget har EU-kommissionen inlett ett överträdelseärende gällande sådan övervakning och rapportering angående tumlare. Sverige måste nu upprätta ett tydligt regelverk för att undvika att det aktuella överträdelseärendet, eller kommande sådana, resulterar i mycket höga böter till EU. Ansvar för kunskap och utredning har tydliggjorts och genom våra förslag också innebörden av fridlysningsreglerna samt skyldigheten att övervaka oavsiktlig fångst och dödande. Sammantaget kan detta leda till att ett rättssäkert, tydligt och lättillgängligt regelverk som innebär ett effektivt artskydd och därigenom bidrar till bevarandet av den biologiska mångfalden över tid säkerställs. Vi vill här understryka betydelsen av kunskap och övervakning av oavsiktligt dödande och fångande (som i sin tur bidrar till kunskapsunderlaget) för att kunna åstadkomma just ett effektivt skydd.

Konsekvenser av att regleringen inte kommer till stånd

Gällande fridlysningsbestämmelser uppfyller, enligt vår bedömning, de krav EU-rätten ställer, förutsatt att de tillämpas (med undantag för att förbud mot ägginnehav saknas och att dispensmöjligheten vad avser fåglar är för omfattande). Konsekvensen av att våra föreslagna förändringar inte kommer till stånd blir att den möjlighet att nyansera skyddet som följer av att reglerna delats upp uteblir. Om förslagen rörande övervakning och rapportering av oavsiktligt dödande inte kommer till stånd uppfyller Sverige inte sina förpliktelser enligt livsmiljödirektivet. Om förslagen rörande livsmiljöunderlag inte kommer till stånd kommer verksamhetsutövare/markägare att behöva täcka in även den kunskap som skulle kunna ges genom under-

lagen. Det minskar också möjligheterna för myndigheter att överblicka artskyddssituationen, vilket innebär att de måste ställa högre krav på markägares/verksamhetsutövares underlag i samband med att de ska förvissa sig om att åtgärder eller verksamheter som medges inte strider mot fridlysningsbestämmelserna. Överhuvudtaget minskar det myndigheternas möjligheter att försäkra sig om att verksamheter eller åtgärder inte kommer till stånd i strid med fridlysningsreglerna. Det leder i sin tur till att färre åtgärder eller verksamheter kommer att kunna tillåtas vilket inte kan sägas innebära ett effektivt artskydd.

Om de föreslagna reglerna om var och hur man ansöker om dispens inte kommer till stånd kvarstår situationen att det är länsstyrelsen som ska pröva dispenser (förutsatt att frågan inte kommer upp i en tillståndsprövning), vilket innebär att för åtgärder i skogen aktualiseras två beslutsmyndigheter för det fall man även vill ansöka om dispens.

Om förslaget om ny övergångsregel som gör det möjligt för länsstyrelserna att upphäva gamla regionala fridlysningsbeslut inte kommer till stånd kommer dessa inaktuella fridlysningar att finnas kvar. Dessa harmonierar inte med nuvarande lagstiftning vilket kan resultera i rättsliga situationer som är svåra att lösa.

15.7 Förslag rörande relationen artskydd och inskränkningar i förfoganderätten

Relativt dagens reglering innebär våra förslag i huvudsak följande. Den möjlighet som finns redan i dag, att lägga beslut som fattats i anledning av en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken till grund för ersättningsanspråk enligt 31 kap. 4 § 7 miljöbalken, kommer att finnas kvar.

Genom våra förslag införs en möjlighet att skydda arters livsmiljöer med biotopskydd, och en möjlighet att få ersättning vid nekad dispens från fridlysningsreglerna, i den mån skyddet utgör en inskränkning av pågående markanvändning. Det vi föreslår är:

- En ny grund för biotopskydd (om artens livsmiljö måste skyddas mot i princip all påverkan och skyddsbehovet är långvarigt). Om skyddet innebär ett allvarligt försvårande av pågående markan-

vändning inom berörd del av fastigheten kan ersättning utgå enligt 31 kap. 4 § 3 miljöbalken.

- En ny grund för ersättning genom att införa en ny punkt i 31 kap. 4 § miljöbalken, som ger rätt till ersättning om ett beslut med stöd av fridlysningsbestämmelserna innebär en inskränkning i pågående markanvändning.

Den effekt som primärt eftersträvas med förslagen är en markanvändning, som visar sådan hänsyn till arterna, att mänsklig verksamhet och arter ska kunna i samma marker. I den mån arterna fordrar hänsyn som går utöver vad som får anses vara rimlig hänsyn bör en strävan vara att ingå naturvårdsavtal.

15.7.1 Ny punkt i 31 kap. 4 § miljöbalken

Rätt till ersättning på grund av beslut meddelade med stöd av miljöbalken regleras i 31 kap. 4 § miljöbalken. Det finns dock ingen lagstadgad rätt till ersättning på grund av beslut som gäller fridlysningsbestämmelserna eller artskyddsförordningen.⁶⁹ I vårt uppdrag har ingått att överväga en rätt till ersättning i de fall sådana rådighetsinskränkningar är nödvändiga och innebär att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras.⁷⁰ Vi har kommit fram till att en sådan rätt bör införas.

Eftersom fridlysningsbestämmelser, på samma sätt som miljöbalkens hänsynsregler, är bestämmelser som ska följas, oavsett huruvida en myndighet fattat beslut med stöd av dem eller inte, behöver det definieras en tidpunkt när ersättningsrätt kan uppkomma, om en tillämpning av reglerna skulle innebära ett avsevärt försvårande av pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten.

Av utredningsdirektiven framgår också att det måste säkerställas att ersättning inte kan lämnas flera gånger för samma rådighetsinskränkning. Det framhålls som viktigt att en eventuell rätt till ersättning är enhetligt utformad, oavsett vad som utgör grund för fridlysning. Detta eftersom skillnader i dessa delar skulle kunna framstå som slumpmässiga, orättvisa och stötande.⁷¹

⁶⁹ Dir. 2020:58, s. 10.

⁷⁰ Dir. 2020:58, s. 6.

⁷¹ *Ibid.*, s. 11.

Vi har kommit fram till att den tidpunkt och det beslut som ersättningsrätten ska knytas till, är ett beslut om nekad artskyddsdispens (eller beslut om dispens med särskilda villkor). En alternativ tidpunkt hade kunnat vara beslut om föreläggande eller förbud, men eftersom det då skulle vara möjligt för en verksamhetsutövare att, i alla fall teoretiskt, erhålla ersättning med stöd av beslutet, för att sedan söka och eventuellt få dispens för just det man redan erhållit ersättning för, är det olämpligt.

I syfte att införa en enhetligt utformad ersättningsrätt har vi föreslagit att en ny punkt ska införas i 31 kap. 4 § miljöbalken. Punkten innebär att om en dispens från fridlysningsreglerna har nekats (eller förenats med särskilda villkor) ska ersättning utges om det innebär ett avsevärt försvårande av pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten.

Ersättning ska dock endast utgå för den del som intrånget överstiger vad som är rimligt enligt allmän hänsyn. Det är en viktig princip som följer av allmänna skadeståndsrättsliga principer.

Rättsliga effekter av vårt förslag att införa en ny punkt i 31 kap. 4 § miljöbalken

Allmän hänsyn följer av lag, och för att anses vara ett *avsevärt försvårande* av pågående markanvändning måste förbudet eller försiktighetsmåttet innebära en inskränkning som med viss marginal (”avsevärt”) går utöver vad som följer av lag, och som därmed innebär ett försvårande. Det räcker alltså inte med ett beslut om nekad dispens. Det måste därtill handla om att inskränkningen dels går utöver vad som fordras att man gör enligt lag (endast laglig markanvändning kan betraktas som pågående markanvändning), dels innebär ett avsevärt försvårande. I och med att pågående markanvändning förutsätter pågående *laglig* markanvändning förutsätts också att kunskapskravet efterlevs. Det innebär i sin tur att om skälet till att en åtgärd inte tillåts är ett bristfälligt underlag så är inte kunskapskravet uppfyllt – och således innebär inte heller förbudet ett avsevärt försvårande av pågående markanvändning. Att följa gällande lagstiftning som huvudregel inte rätt till ersättning.

Logiken i vårt förslag följer av ersättningsrättens förhållande till hänsynsreglerna. Enligt Bengtsson et al. innebär bestämmelsen i 31 kap. 4 § 7 miljöbalken förvisso en viss utvidgning av ersättnings-

möjligheten, i förhållande till motsvarande regel i 26 § naturvårdslagen, eftersom naturvårdslagen föreskrev ersättning enbart vid förbud, men frågan är om utvidgningen fått så särskilt stor betydelse; förelägganden grundas ofta på hänsynsreglerna i 2 kap. och en skyldighet att följa hänsynsreglerna kan inte grunda rätt till ersättning.⁷² Uttalandet i miljöbalkskommentaren synliggör den problematik som lyfts i utredningsdirektiven. Bestämmelsen ger sken av en ersättningsrätt som i praktiken ser annorlunda ut.

Den rättsliga effekten av vårt förslag blir således att vi följer befintlig ersättningslogik, och ansluter oss till den miljörättsliga synen på hur allmän hänsyn ska betraktas. Vi föreslår att en ersättningsgrund som hänvisar till 8 kap. miljöbalken ska införas, men är samtidigt tydliga med dess begränsningar. Det bör understrykas att miljöbalkens hänsynsregler gäller, och ska tillämpas parallellt med skogsvårdslagen.

Konsekvenser för verksamheter

Den rättsliga effekten av förslaget blir framför allt att befintlig ersättningsrätt tydliggörs. Förutsatt att principen om lagenlighet upprätthålls menar vi dock att man i tolkningen av vad som utgör ett avsevärt försvårande bör kunna sänka tröskeln för avsevärt försvårande på så sätt att om det handlar om ett totalförbud så bör det föreligga en stark presumtion för att det handlar om ett avsevärt försvårande, även om det endast innebär vad som skulle kunna karaktäriseras som rimlig allmän hänsyn. Härvid innebär vårt förslag på hur bestämmelsen som införs ska tolkas att befintlig ersättningsrätt utvidgas något.

Konsekvensen av vårt förslag, för verksamhetsutövare, är alltså att ersättningsrätten utvidgas, dels genom att inte begränsa ersättningsrätten till 12 kap. 6 § miljöbalken, dels genom att inte fordra att pågående markanvändning nödvändigtvis ska försvåras utöver vad som följer av rimlig allmän hänsyn för att anses ha försvårats avsevärt.

Att det är myndigheten som tolkar vad allmän hänsyn innebär är en nödvändighet som följer av rättstillämpningen, med en möjlighet att överklaga beslut som man är berörd av och som har gått en emot. Anser man att en inskränkning innebär ett avsevärt försvårande av pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten, utan att få gehör för det, återstår det att stämna staten. En tydlig sådan möj-

⁷² Bengtsson et al., (JUNO, version 19) *Miljöbalken*. Kommentaren till 31 kap. 4 §.

lighet har införts genom den nya punkten i 31 kap. 4 § miljöbalken. Tillräckliga rättssäkerhetsgarantier för att uppfylla kraven i Europakonventionen och regeringsformen, vad gäller möjligheten till rättvis prövning av någons civila rättigheter, måste anses föreligga, dels genom möjligheten att överklaga förelägganden och förbud samt nekad dispens, dels genom möjligheten att stämma för att kunna få ersättning och dessutom, i princip, utan att riskera rättegångskostnader utöver de egna (rörande detta, se nedan om processuella frågor och ändringen i 25 kap. 6 § miljöbalken).

Sammantaget menar vi att förslaget innebär att det är tydligt gentemot markägare att den rätten till ersättning som finns för avsevärt försvårande av pågående markanvändning, ifråga om begränsningar till följd av fridlysningsreglerna, är mycket begränsad, samtidigt som rättssäkerhetsgarantier finns genom rätten att överklaga och driva stämningssmål utan reell risk för att behöva ersätta motpartens rättegångskostnader, förutsatt att man haft skälig anledning att väcka talan.

Kostnad för ersättningar enligt den nya bestämmelsen i 31 kap. 4 §

En förutsättning för ersättning är att beslutet innebär ett avsevärt försvårande av pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten. Förutsatt att principen om lagenlighet tillämpas fullt ut har vi föreslagit att i den mån inskränkningen till följd av fridlysningsreglerna överstiger rimlig allmän hänsyn så ska ett avsevärt försvårande anses föreligga. En utgångspunkt ska härvid vara att rimlig allmän hänsyn överskrids när förbud inrättas, inte när det föreläggs om försiktighetsmått. Vi ser många svårigheter i att beräkna vad detta kommer att innebära i form av kostnader för det allmänna. För att få en maximalkostnad skulle vi kunna utgå från samtliga beslut som fattats med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken gällande artskydd.

Skogsstyrelsen har redovisat följande statistik över ärenden gällande artskydd under perioden 2016–2020.

Tabell 15.5 Skogsstyrelsens beslut gällande artskydd 2016–2020, antal ärenden

Uppgifter om beslut 2016 omfattar endast perioden juni–december

Typ av ärende	2016	2017	2018	2019	2020	Totalt antal ärenden
Avverkningsanmälningar enligt 14 kap. skogs-vårdslagen	62 110	67 584	72 279	70 343	63 973	336 289
Beslut gällande artskydd, totalt	84	194	151	82	108	619
a) Enligt 30 kap. SVL	71	178	121	67	76	513
b) Enligt 12:6 MB	13	16	30	15	32	106
Förbud enligt 12:6 MB för hela eller delar av det anmälda området	0	3	30	14	31	78

Källa: Skogsstyrelsen.

Tabell 15.6 Skogsstyrelsens ärenden gällande artskydd 2016–2020, arealer

Uppgifter om beslut 2016 omfattar endast perioden juni–december

Arealer	2016	2017	2018	2019	2020	Summa
Avverkningsanmälningar enligt 14 kap. skogs-vårdslagen, antal ärenden	62 110	67 584	72 279	70 343	63 973	336 289
Avverkningsanmälningar enligt 14 kap. skogs-vårdslagen, total areal i landet, hektar	236 481	256 879	290 473	262 532	252 670	1 062 554
Beslut enligt 12:6 MB, total areal i anmälningar, hektar	0	21,2	222,2	89,1	109,8	442,3
Förbud enligt 12:6 MB, faktisk areal, hektar *)	0	18,9	153,5	26,6	96,6	295,6
Förbud enligt 12:6 MB, procent av total anmäld areal	0 %	<0,01 %	0,05 %	0,01 %	0,04 %	0,03 %

Källa: Skogsstyrelsen 2020-09-25 samt 2021-04-07.

*) Siffrorna är överskattade, eftersom den faktiska areal som omfattas av förbud inte alltid anges i besluten. I sådana fall har hela den anmälda arealen angetts.

Emellertid har fridlysningsbestämmelserna hittills tillämpats i enlighet med den praxis som följt av Klinthagendomen⁷³, vilket antagligen innebär att färre ärenden har lett till ersättningsanspråk än vad som kommer att bli fallet efter EU-domstolens klargörande i *Skydda skogen*⁷⁴. Mot bakgrund av att vi samtidigt angett tydliga utgångspunkter för vad som ska anses utgöra rimlig hänsyn efter en avvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken, kan det emellertid också antas att den totala summan ersättning som faktiskt ska utbetalas inte nödvändigtvis ökar för det allmänna.

15.7.2 Ny grund för att inrätta biotopskydd

Vi föreslår också att ett nytt skydd inrättas. I den mån det handlar om förbud som följer av att det saknas möjlighet att vidta försiktighetsmått som gör åtgärden eller verksamheten tillåtlig, bör myndigheten som meddelar förbudet överväga om skyddsbehovet bättre tillgodoses genom att inrätta ett biotopskydd. För att kunna göra detta till skydd för arter har vi föreslagit att de livsmiljöer som behövs för att bevara fridlysta arter ska kunna skyddas biotopskydd. Genom förslaget införs en ny grund för inrättande av områdesskydd.

Förslaget innebär att de mark- och vattenområden som behövs för att bevara livsmiljöer för fridlysta arter ska kunna bevaras som biotopskydd.

Utredningen föreslår att sådana biotopskyddsområden ska omfatta minst 5 hektar, vilket syftar till att öka chansen för att områdets ekologiska funktioner bevaras utan alltför stor påverkan från omgivande marker. En mindre yta får förhållandevis stora kanteffekter mot omgivningen, vilket riskerar att påverka de ekologiska funktionerna, exempelvis genom ändrad luftfuktighet, så att syftet med ett skydd motverkas. För att syftet med ett sådant skydd ska uppfyllas ska även skyddszoner kunna inkluderas, så att den identifierade livsmiljön i områdets centrum kan bevaras med så intakta ekologiska funktioner som möjligt.

Utredningen bedömer att dessa skyddszoner är nödvändiga för att uppnå syftet med skyddet. Att enbart skydda kärnområden, utan

⁷³ MÖD 2016:1.

⁷⁴ De förenade målen C-473/19 och C-474/19 *Skydda skogen*.

skyddszoner, riskerar att bli meningslöst, om det avsedda skyddsområdet förändras genom kanteffekter mot omgivande mark.

Om ett sådant biotopskydd inrättas har markägaren rätt till ersättning i den mån det innebär ett avsevärt försvarande av pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten, enligt bestämmelsen i 31 kap. 4 § 3 miljöbalken.

Skogsstyrelsen har till och med 2020 inrättat 8 615 biotopskydd i skogsmark, där den genomsnittliga storleken är 3,8 hektar och kostnaden för intrångsersättning i genomsnitt cirka 86 500 kronor/hektar.

Under åren 2015–2020 har Skogsstyrelsen i genomsnitt bildat 212 biotopskyddsområden per år. Om antalet inrättade biotopskyddsområden ökar med 10 procent på grund av utredningens förslag skulle detta, med utgångspunkt i genomsnittlig storlek och kostnad för intrångsersättning under samma period, ge ökade kostnader för Skogsstyrelsen om totalt cirka 9,2 miljoner kronor. Summan är baserad på att ett genomsnittligt nytt biotopskydd, som inrättas med stöd av artskyddet, blir 5 hektar stort i stället för 3,8, och att drygt 21 sådana inrättas årligen, utöver de som hittills har inrättats enligt nuvarande regler. Skogsstyrelsens anslag för intrångsersättningar och naturvårdsavtal har under perioden 2015–2020 varit i genomsnitt cirka 272 miljoner kronor per år. Mot bakgrund av de hittillsvarande årliga anslagen skulle de ökade kostnaderna, enligt utredningens förslag om biotopskydd, motsvara cirka 3,4 procent av Skogsstyrelsens anslag för ersättningar. På motsvarande sätt skulle en ökning av det årliga antalet inrättade biotopskydd med 20 procent motsvara knappt 7 procent av Skogsstyrelsens anslag.

Om skyddet av en fridlyst art innebär att markanvändningen begränsas i ett större område ska i stället inrättandet av ett naturreservat övervägas. Områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken ersätts enligt gällande regelverk.

Offentligfinansiella effekter

Utredningen bedömer att antalet ärenden gällande inrättande av biotopskyddsområden kan komma att öka, om de regelförändringar vi föreslår genomförs. Eftersom det är troligt att antalet ärenden som berör fridlysningsbestämmelserna kommer att öka mest inom skogs-

bruket, behöver Skogsstyrelsen ha kapacitet att hantera en ökad ärendemängd. Utredningen föreslår därför att Skogsstyrelsen ska få förstärkta resurser i form av en årsarbetskraft per distrikt, samt en på central nivå, enligt vad som har redovisats ovan (se tabell 15.4)

De myndigheter som har bemyndigande att inrätta formellt områdesskydd för natur, eller ingå naturvårdsavtal, är Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, länsstyrelserna och kommunerna. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen får i dag öronmärkta pengar för detta via sina årliga anslag, se tabell 15.7. Naturvårdsverket har möjlighet att använda sitt anslag till att ge bidrag till kommuner som vill inrätta områdesskydd, därmed bekostas delvis även kommunalt områdesskydd via statliga medel.

Under de senaste åren har merparten av Naturvårdsverkets anslag använts till intrångsersättning för områdesskydd i form av naturreservat, där processen genomförs av länsstyrelserna. Länsstyrelserna kan även inrätta biotopskydd med ersättning via Naturvårdsverkets anslag för skydd av värdefull natur, men endast ett fåtal sådana inrättas årligen. Länsstyrelserna kan också, via Naturvårdsverkets anslag, teckna naturvårdsavtal, men endast ett mindre antal naturvårdsavtal sluts årligen. Skogsstyrelsen har inte bemyndigande att inrätta naturreservat, men kan bilda biotopskyddsområden och naturvårdsavtal i skogsmark.

Utredningen konstaterar att myndigheternas anslag för intrångsersättning till markägare har varierat under de senaste åren. När anslagen har minskat har det fått till följd att myndigheterna inte har haft samma möjligheter att betala ersättning för intrång i pågående markanvändning. Med högre anslag finns givetvis bättre möjligheter för myndigheterna att inrätta och betala intrångsersättning för formellt områdesskydd eller ersättning för naturvårdsavtal.

Under 2018 fick Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen ökade anslag med totalt 250 miljoner kronor för att kunna erbjuda områdesskydd till markägare med nyckelbiotopsrika fastigheter. Under 2019 minskades anslagen med drygt 500 miljoner kronor, en förändring med 30 procent, för att minska med ytterligare till 2020. Därefter har anslagen ökat kraftigt till 2021, då anslagen har nått sitt högsta värde hittills.

Utredningen bedömer att anslagen till Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen för ersättning till markägare sammanlagt är tillräckliga för

att hantera även en ökad ärendemängd. En förutsättning är dock att anslagen under de kommande åren håller en hög nivå.

Tabell 15.7 Anslag och kostnader för formellt områdesskydd 2015–2020

Kommunernas egna kostnader ingår inte, inte heller vissa länsstyrelser arbetar med skydd av tätortsnära natur

Inrättande av formellt områdesskydd, kostnad i tusental kr (antal beslut inom parentes)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Naturvårdsverket, anslag för skydd av värdefull natur (1:14, tidigare 1:16)	955 391	1 343 500	1 268 000	1 418 000	978 000	870 700	1 680 700
Naturvårdsverket, intrångsersättning till markägare	805 600 (422)	1 167 087 (451)	1 096 83 7 (432)	1 241 61 9 (389)	822 627 (340)	694 396 (313)	
Naturvårdsverket, bidrag till kommuner för skydd	5 618 (3)	36 023 (12)	19 422 (10)	16 982 (7)	9 721 (6)	33 794 (10)	
Naturvårdsverket, övriga biotopskydd	(0)	119 (1)	1 880 (2)	(0)	149 (2)	593 (2)	
Naturvårdsverket, naturvårdsavtal	8 932 (43)	6 683 (29)	1 442 (16)	6 343 (15)	432 (12)	1 036 (8)	
Skogsstyrelsen, kostnader för intrångsersättning och civilrättsliga avtal (1:2)	196 000	286 000	262 867	391 200	301 200	193 400	193 400
Skogsstyrelsen, biotopskydd	102 745 (170)	192 756 (257)	182 248 (240)	287 798 (304)	163 126 (181)	114 044 (123)	
Skogsstyrelsen, naturvårdsavtal	29 141 (179)	36 288 (173)	28 205 (130)	30 014 (120)	9 113 (42)	10 451 (45)	

Källor: Naturvårdsverkets årsredovisning 2016 (s 77), 2018 (s. 88), 2019 (s. 68, 161) och 2020 (s. 70, 166), regleringsbrev 2021 samt utdrag ur kartverket Skyddad natur gällande beslutsdatum för övriga biotopskydd 2021-03-09. Kompletterande statistik via e-post 2021-04-15.

Skogsstyrelsens statistikdatabas, utdrag 2021-04-05, samt regleringsbrev för åren 2015–2021.

Utredningen konstaterar att Skogsstyrelsen, länsstyrelserna och kommuner sammanlagt har inrättat 8 744 biotopskyddsområden under perioden 1994–2020.

Utredningen har inte haft tillgång till uppgifter om ersättning för beslut som meddelats av länsstyrelser eller kommuner. Eftersom dessa är fåtaliga i sammanhanget, mindre än 2 procent av samtliga biotopskydd, bedöms bristerna i underlaget vara försumbara.

Utredningen vill understryka att ersättningen som betalas för intrången kan variera stort beroende på vilket marknadsvärde den aktu-

ella biotopen representerar. Värdet kan bland annat variera med naturtyp och vilken del av landet som berörs.

Beslut om biotopskydd i skogsmark

Skogsstyrelsen och kommuner får inrätta biotopskydd för sådana områden i skogsmark som anges i bilaga 2 till förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Skogliga biotopskydd får inte inrättas för andra naturtyper än de 19 biotoper som anges i bilagan.

Skogsstyrelsen har under perioden 1994–2020 inrättat 8 615 skogliga biotopskyddsområden, som framgår både av Skogsstyrelsens kartverktyg *Skogens pärlor* och av Naturvårdsverkets kartverktyg *Skyddad natur*. Genomsnittlig areal för Skogsstyrelsens biotopskydd är 3,8 hektar, och genomsnittlig ersättning är 86 500 kronor/hektar, där ersättningen motsvarar 125 procent av marknadsvärdet på in-trånget.

Naturvårdsverkets kartverktyg *Skyddad natur* anger att 16 så kallade *övriga biotopskydd* har inrättats av kommuner under perioden 2013–2020. Arealuppgifterna för dessa skyddade områden tyder på att även 13 av dessa områden har skyddats främst för skogliga värden, eftersom merparten av den skyddade arealen anges vara produktiv skogsmark. Genomsnittlig areal för de biotopskydd som förvaltas av kommuner är 4,6 hektar. Utredningen har inte haft tillgång till några uppgifter om ersättning för dessa kommunala biotopskydd.

Beslut om övriga biotopskydd

Länsstyrelser eller kommuner får inrätta biotopskydd för sådana övriga områden som anges i bilaga 3 till förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Dessa övriga biotopskydd får inte inrättas för andra naturtyper än de 16 olika biotoper som anges i bilagan.

Naturvårdsverkets kartverktyg *Skyddad natur* anger att 129 övriga biotopskydd har inrättats, varav 16 av kommuner och 113 av länsstyrelser. Vi har redan konstaterat att kommunernas beslut främst omfattar skogsmark, därmed bör dessa ha inrättats med hänvisning till bilaga 2 i förordningen om områdesskydd. Även när det gäller

länsstyrelsernas beslut utgörs dock 48 biotopskydd till mer än hälften av produktiv skogsmark, vilket innebär att även bilaga 3 i förordningen om områdesskydd delvis används för skydd av skog.

Genomsnittlig areal för samtliga övriga biotopskydd är 2,6 hektar. Utredningen har inte haft tillgång till några samlade uppgifter om ersättning för dessa biotopskydd.

Konsekvenser för verksamheter

Om det är aktuellt att bilda ett biotopskyddsområde ska länsstyrelsen eller Skogsstyrelsen, enligt 34 § förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m., på statens vägnar söka träffa uppgörelse med sakägare som gör anspråk på ersättning. Det finns en lagstadgad rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken.

När markägaren och myndigheten är överens om att ett biotopskydd ska inrättas har markägaren alltså rätt till ersättning med 125 procent av marknadsvärdet för det berörda området. Därmed undantas området från annan verksamhet och får i stället naturvård som ändamål för överskådlig framtid. Inom ett biotopskyddsområde får man inte bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön. Om det finns särskilda skäl får dispens från förbudet ges i det enskilda fallet. En fråga om dispens ska prövas av den myndighet som regeringen bestämmer, om dispensen avser ett område enligt 7 kap. 11 § första stycket 1 miljöbalken, och i andra fall av den myndighet eller kommun som har bildat biotopskyddsområdet.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har utvärderat hur markägare upplever genomförandet av formellt skydd på deras fastigheter. Majoriteten av markägarna är nöjda med myndigheternas information, agerande samt med den ekonomiska ersättningen vid inrättandet av formellt skydd.⁷⁵

Nackdelen för en verksamhet med att ett biotopskydd inrättas är att området inte, utan dispens, får användas inom överskådlig framtid. Fördelen är att ersättning utgår med 125 procent.

⁷⁵ Prop. 2019/20:1 Budgetproposition för 2020, utgiftsområde 20, s. 63.

15.7.3 Sammanfattade effekter och konsekvenser av förslag om ersättningsmodell

Först några ord om arbetets utgångspunkter och syften i den här delen (att analysera förslagets rättsliga effekter mot). Vi har under arbetets gång vid ett flertal tillfällen medvetandegjorts om skogspolitikens två mål. Vi har därför funnit anledning att gå tillbaka till de överväganden som gjordes i anledning, och som en följd av, 1990 års skogspolitiska beslut. Våra slutsatser är i korthet följande.

I den mån myndigheter, vid en tillämpning av fridlysningsreglerna, drar slutsatsen att det handlar om så känsliga arter, med så stort behov av helt intakta livsmiljöer, att de inte tål annat än en ringa grad av mänsklig påverkan, och som därför kräver ett mer eller mindre fullständigt skydd, så ska områdesskydd inrättas. För det ändamålet har vi föreslagit ett biotopskydd som kan inrättas till skydd för arter. För ett sådant skydd ska ansvaret och kostnaderna främst ligga på staten, och ersättningsrätt följer således enligt vad som gäller för områdesskydd.

När det gäller tillämpningen av fridlysningsreglerna i övrigt, i vardagslandskapet, är vår slutsats att samexistens mellan arter och mänsklig verksamhet både är möjlig och önskvärd, samt att det också är utgångspunkten för de skogspolitiska målen. Frihet under ansvar, där förvaltande av naturen och den biologiska mångfalden bör, enligt regeringen, bli ett normalt inslag i verksamheten, som i princip inte förutsätter statliga bidrag, men ett stort mått av kunskap.⁷⁶ Syftet med våra förslag är alltså i första hand inte att bidra till att tillräckliga arealer säkerställs genom områdesskydd (främst eftersom vi inte uppfattat våra utredningsdirektiv som inriktade på just områdesskydd), utan att bidra till att skogspolitikens två mål kan nås, genom att tillämpa principen om frihet under ansvar. Vi påstår därmed inte att områdesskydd inte skulle behövas. Det vi vill tydliggöra är att det är samexistensen mellan människan och andra arter, i områden som inte är så känsliga att de fordrar områdesskydd, som varit vårt fokus. En utgångspunkt blir därmed också att kostnaderna för ett sådant skydd *främst* (inte alltid till fullo) ska ligga på verksamhetsutövaren, såvida det inte handlar om de mest skyddsvärda objekten, där områdesskydd bör användas, och där har vi föreslagit att biotopskydd ska kunna inrättas.

⁷⁶ Jfr prop. 1992/93:226. *Om en ny skogspolitik.*

Den rättsliga, handlingsdirigerande, effekten

Det vi vill åstadkomma med vårt förslag är ett system som tillgodoser det skydd arterna behöver, samtidigt som det ska vara möjligt att nå det resultatet genom att anpassa olika verksamheter på ett sådant sätt att mänsklig verksamhet och arter kan samexistera.

Den som är bäst skickad, men också skyldig, att ta fram underlag och förslag på hur detta kan göras är markägaren eller verksamhetsutövaren, men denne måste ha grundläggande och sammanställda kunskaper om naturen och landskapet att utgå från. Här kommer de föreslagna livsmiljöunderlagen in i bilden. De kan ge ett sådant stöd. Med stöd i dessa ska allmänna hänsynsregler följas. Härvid är fridlysningsreglerna att se som en precisering av allmän hänsyn. Det är myndigheterna som i sin tillsyn och tillsynsprövning uttolkar och ser till att hänsynsreglerna följs.

Vad som, i praktiken, *är* allmän hänsyn måste alltså avgöras i det enskilda fallet, och om det handlar om en åtgärd som ska anmälas för samråd, så kommer frågan i slutänden att avgöras av den myndighet som tar emot samrådsanmälan. Sådant allmän hänsyn måste tas av den enskilde och häri ingår att anpassa verksamheter eller åtgärder så att fridlysningsreglerna inte överträds. I normalfallet bör det alltså inte handla om att upphöra med en verksamhet, utan om att anpassa den.

Det är verksamhetsutövaren eller den som vidtar en åtgärd som ska komma med förslag på hur det kan göras, men myndigheten ska avgöra om det är tillräckligt. Vad som är tillräckligt kan mycket väl rymmas inom ramen för vad som är allmän hänsyn, och i sådana fall saknas helt grund för att framställa ersättningsanspråk.

Emellertid kan det i diskussionen mellan myndighet och verksamhetsutövaren, eller den som ska vidta en åtgärd, visa sig att det finns åtgärder att vidta som skulle främja arterna och deras livsmiljöer, men som verksamhetsutövaren inte är skyldig att vidta.

Här finns ett utrymme för att ingå naturvårdsavtal. I den mån den hänsyn som måste tas för att följa fridlysningsreglerna ligger över gränsen för vad som är rimlig hänsyn, efter en teoretisk avvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken, finns ytterligare skäl att försöka komma överens om ett naturvårdsavtal, om inte annat i syfte att undvika en rättslig process och kunna använda pengarna för att skydda fler värden än endast den fridlysta arten.

Om en tillämpning av fridlysningsbestämmelserna resulterar i bedömningen att det behövs ett förbud för överskådlig framtid, bör myndigheten överväga att besluta om att inrätta biotopskydd. Om förutsättningar för att bilda biotopskydd finns, innebär det att det handlar om så känsliga arter eller så känslig miljö att kostnadsansvaret har gått över på staten, vilket också konkretiseras genom att det finns en rätt till ersättning för sådana områdeskydd, förutsatt att det innebär ett avsevärt försvårande av pågående markanvändning.

Om biotopskydd inte är lämpligt och något naturvårdsavtal heller inte kan förhandlas fram, och parterna inte kan komma överens om huruvida den hänsyn som krävs går utöver vad som är rimligt, eller inte kan komma överens om vad överskjutande hänsyn är värd, så återstår för den som vill framställa ersättningsanspråk att stämma det allmänna.

Stämningensansökan ska i sådana fall lämnas in inom ett år från det att ett beslut om nekad dispens från fridlysningsbestämmelserna fattades. Om ersättning utgår ska det endast utgå för den del som överstiger avsevärt försvårande av pågående markanvändning. Att ersättningen i sådana fall är så pass begränsad i omfattning, vad avser ersättningsgrundande intrång, bör få effekten att ett avtal, där parterna själva förfogar över såväl avtalsvillkoren i form av åtgärder/vinster för naturmiljön respektive ekonomisk ersättning/kostnader som för vilken tid det ska gälla, är betydligt mer attraktivt än en domstolsprocess med oviss utgång.

Naturvårdsavtal

En förväntad och avsedd effekt av våra förslag är att användningen av naturvårdsavtal ska öka.

Om det sluts ett naturvårdsavtal blir ersättningen föremål för förhandling i det enskilda fallet. Naturvårdsavtal som har inrättats av Skogsstyrelsen har hittills generellt ersatts med lägre belopp än biotopskydd. Detta är en följd av att biotopskydd har ersatts med 125 procent av marknadsvärdet, medan ersättningen för naturvårdsavtal beräknas från fall till fall. Sammantaget har Skogsstyrelsen till och med år 2020 slutit 5 454 naturvårdsavtal omfattande 34 089 hektar produktiv skogsmark, med en genomsnittlig ersättning om 15 500 kronor/hektar. Om även improduktiv skogsmark ska inräknas omfattar

arealen som ingår i avtal drygt 39 000 hektar, och den genomsnittliga ersättningen är 13 500 kronor/hektar. Naturvårdsavtal har därmed i genomsnitt ersatts med ett värde per hektar som motsvarar de lägsta taxeringsvärdena för skogsmark i landet.⁷⁷

Enligt Statistiska centralbyrån har det genomsnittliga taxeringsvärdet för produktiv skogsmark ökat från cirka 10 000 kronor/hektar år 2000 till cirka 31 000 kronor/hektar år 2015. Om taxeringsvärdet ska motsvara 75 procent av marknadsvärdet har alltså detta ökat från cirka 13 000 kronor/hektar till cirka 41 000 kronor/hektar. Värdet på skogsfastigheter har därmed ökat betydligt under perioden, men det är stora prisskillnader mellan olika delar av landet. År 2015 låg det genomsnittliga taxeringsvärdet för produktiv skogsmark på 10 000–20 000 kronor/hektar i Norrbottens och Västerbottens län, kusttrakterna undantagna, där värdenivån var högre. I södra tredjedelen av Sverige ligger priserna på skogsmark mycket högre, i genomsnitt mer än 50 000 kronor/hektar, med högst nivå i Skåne där taxeringsvärdet kan vara över 90 000 kronor/hektar.⁷⁸

Skogsstyrelsens statistik redovisar att myndigheten under perioden 1994 till och med år 2020 har inrättat 8 615 biotopskyddsområden i skogsmark, omfattande 31 354 hektar produktiv skogsmark, till en intrångskostnad för staten om 2 714 miljoner kronor. Ersättningen för den produktiva skogsmarken motsvarar 86 500 kronor/hektar. Det innebär i sin tur att skogliga biotopskydd i genomsnitt har ersatts med ett värde per hektar som motsvarar de högsta taxeringsvärdena i landet för skogsmark. I dessa biotopskydd ingår därtill en mindre andel improduktiv skogsmark, totalt 1 224 hektar. Sammantaget, om både produktiv och improduktiv skogsmark inräknas, har ett hektar skogligt biotopskydd kostat staten i genomsnitt 83 300 kronor.

Sammantaget har det kostat staten cirka 70 000 kronor mer per hektar att inrätta biotopskydd än att sluta naturvårdsavtal. Att inrätta biotopskydd är således mycket dyrt. Tanken i vår ersättningsmodell är dock att biotopskydd endast ska användas när myndigheten anser det lämpligt och det bör vara i fall där skyddet behöver vara omfattande och bestå under lång tid. I första hand ska myndigheterna sträva efter att ingå naturvårdsavtal, som kan vara mer flexibla

⁷⁷ Skogsstyrelsens webbplats: www.skogsstyrelsen.se/statistik/statistik-efter-amne/biotopskydd-och-naturvardsavtal/ (2021-03-08).

⁷⁸ Statistiska centralbyrån, SCB (2019) *Markanvändningen i Sverige*, s. 53.

i tid och rum, och inkludera skötselplan för hävdberoende arters livsmiljöer. Målet bör vara att arter och mänsklig aktivitet ska kunna samexistera genom att verksamheter och åtgärder visar tillräcklig hänsyn.⁷⁹

Konsekvenser för möjligheten att nå miljömålen

Fridlysningsbestämmelserna kan aldrig bli föremål för förhandling. De gäller hela tiden och gäller alla. Våra förslag i den här delen kommer därför att stärka möjligheterna nå miljömålet *Ett rikt växt- och djurliv*.

Konsekvenser för verksamheter

Enligt rapporten *Skogens biologiska mångfald - om arter, miljöarbete och statistik* har skogssektorn frivilligt avstått från avverkning (förutom naturvårdande skötsel) på 1,2 miljoner hektar frivilliga avsättningar och 426 000 hektar hänsynsytor. Det innebär totalt cirka 1,6 miljoner hektar. Frivilliga avsättningar är en del av sektorsansvaret, men kan också betraktas som en kostnad eftersom det innebär ett intäktsbortfall.⁸⁰ Den hänsyn som tas innebär också sänkta prestationer vid drivningen (avverkning och uttransport av virket) och högre kostnader för planering och inventering. En beräkning av de intäkter skogssektorn frivilligt avstått från kan jämföras med vad en formell inlösen av motsvarande skog skulle kosta för staten.⁸¹

Det finns många sätt att räkna på kostnaderna. På kort sikt innebär frivilliga avsättningar att betydande virkesmängder faller bort, eftersom de avsatta områdena ofta är gamla och har höga virkesförråd. Samtidigt finns de på i genomsnitt mindre bördiga marker och har mer besvärliga avverkningsförhållanden, vilket gör att de långsiktiga kostnaderna kanske inte motsvarar deras andel av den produktiva skogsmarken.⁸² Det ska också poängteras att frivilliga avsättningar är ett krav för flertalet certifierade markägare, där certifieringen i sig

⁷⁹ Bland annat detta framhålls i en debattartikel i Svenska Dagbladet den 24 april 2021, Kullgren et al., Miljömålen bör styra så att skogsbruket anpassas för långsiktig produktion inom ekosystemens ramar, *Svenska Dagbladet*, 2021-04-24.

⁸⁰ Hannertz och Simonsson (2020) a.a., s. 76.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.*

innebär att virket ska kunna avsättas till ett högre pris. Den förlust av inkomst som frivilliga avsättningar medför ska alltså kompenseras av ett högre pris vid försäljningen av avverkat virke från övrigt certifierat markinnehav.

Frågan är dock vad våra förslag innebär relativt dagens situation. Förslagen innebär ett tydliggörande av att ersättningsrätten är mycket begränsad, när det gäller försiktighetsmått och hänsyn till arterna för att följa fridlysningsreglerna.

Om ett förbud indikerar att biotopskydd är lämpligare, har vi föreslagit en möjlighet att inrätta sådana av hänsyn till arterna. Det innebär att i de fall fridlysningsreglerna i praktiken innebär ett områdesskydd, och då det finns förutsättningar att inrätta ett sådant, så finns nu också rättsliga förutsättningar att göra det. Om biotopskyddsområde inrättas har markägaren rätt till ersättning enligt vad som följer av 31 kap. 4 § miljöbalken.

Om myndigheterna inte anser det lämpligt med biotopskydd, men det i praktiken handlar om ett förbud mot verksamheten, ska utgångspunkten vara att det innebär en inskränkning som går utöver rimlig allmän hänsyn, vilket i sin tur ska anses innebära ett avsevärt försvårande av pågående markanvändning, som bör grunda rätt till ersättning enligt den föreslagna punkten i 31 kap. 4 §.

Ersättningsrätten har således utökats i och med våra förslag.

Offentligfinansiella effekter

En problembild som tydliggjorts för utredningen hänger samman med vilken myndighet som gör vad, vilken myndighet som får göra vad. Det gäller allt från vem som har möjlighet att förbjuda åtgärder i områden som borde skyddas som naturreservat (till exempel genom att fatta beslut om interimistiskt naturreservat enligt 7 kap. 24 § miljöbalken), till vem som får bilda biotopskyddsområden och hur stora dessa kan vara. När ska ett ärende avslutas på en myndighet, och när ska en annan myndighet ta över? När får den ta över? Till exempel tvingas länsstyrelserna i dag många gånger att prioritera akuta ärenden⁸³ i stället för att prioritera det planerade, strategiska områdesskyddsarbetet. De så kallade akutärendena uppstår genom att Skogsstyrel-

⁸³ Se Riksrevisionens rapport (2018). *Skyddet av värdefull skog*, Bilaga 1. Sammanställning av länsstyrelsernas svar på Riksrevisionens frågor om arbetet med skydd av skog, s. 3.

sen, utan föregående beslut enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, lämnar över avverkningsärenden till länsstyrelsen för att bilda områdesskydd.

Dessa ärenden uppkommer eftersom Skogsstyrelsen endast får fatta beslut om biotopskydd för vissa utpekade miljöer, och de får inte inrätta naturreservat. Om de arter som behöver skyddas inte kan bevaras genom ett naturvårdsavtal återstår för Skogsstyrelsen att lämna över ärendet till länsstyrelsen, som har andra möjligheter att inrätta områdesskydd. Länsstyrelsen kan då, för områden som är särskilt viktiga för biologisk mångfald, och ingår i länets strategiska plan för områdesskydd, fatta beslut om ett interimistiskt naturreservat enligt 7 kap. 24 § miljöbalken, för att förhindra att avverkning genomförs enligt den avverkningsanmälan som inlämnades till Skogsstyrelsen. Detta är nödvändigt i situationer när anmälningsärendet hos Skogsstyrelsen inte har avslutats med ett förbud mot avverkning och området behöver skyddas mot ett akut hot om avverkning. Enligt 16 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ska myndigheterna prioritera skyddsarbetet för området när ett interimistiskt beslut har meddelats. Länsstyrelsen måste prioritera de akuta ärenden som kommer in, men samtidigt förskjuts tidplanen för länsstyrelsens planerade områdesskyddsarbete. Naturreservatsärendena som kan inledas mer planerat gentemot berörda sakägare skulle kunna handläggas på kortare tid, men får prioriteras ned av dessa akuta ärenden.

Effekten av att ge Skogsstyrelsen, länsstyrelser och kommuner möjlighet att inrätta biotopskyddsområden om minst 5 hektar, till skydd för arter, innebär att Skogsstyrelsen inte behöver lämna över den här typen av ärenden till länsstyrelserna. Som en konsekvens kommer länsstyrelsernas handläggningstider för naturreservatsärenden att minska, i och med att de kan ägna sig åt det planerade områdesskyddsarbetet, utan att tvingas prioritera akuta ärenden i samma utsträckning som nu. Det är svårt att kvantifiera den positiva effekten. Det är också svårt att förutse i vilken mån de resonemang kring handläggningen som vi har fört ovan kommer att påverka handläggningen och samspelet mellan myndigheterna.

Vi förutser dock att våra förslag, som omfattar livsmiljöunderlag, fördelning av ansvar för kunskapsunderlag, samt en modell för hur fridlysningsreglerna ska kunna få genomslag även inom areella näringar, skapar förutsättningar för en förutsebar ärendeprocess.

En del av problembilden som rör myndigheternas handläggning och samordning, eller brist på samordning, bottnar i själva verket i ersättningsreglerna och vilken myndighet som tillämpar hänsynsreglerna respektive prövar dispensfrågor, och i vilken mån det är möjligt att förhandla, eller om man är direkt hänvisad till att stämma staten. Problemen accentueras av att det inte alltid råder samsyn kring hur regler ska tolkas, beroende på om man rör sig inom miljöbalkens logik eller skogsvårdslagens logik.

Utredningen bedömer att antalet ärenden gällande inrättande av biotopskyddsområden kan komma att öka, om de regelförändringar vi föreslår genomförs. Eftersom det är troligt att antalet ärenden som berör fridlysningsbestämmelserna kommer att öka mest inom skogsbruket, behöver Skogsstyrelsen ha kapacitet att hantera en ökad ärendemängd. Skogsstyrelsen kan därmed komma att behöva ökade resurser för handläggning av ärenden gällande områdesskydd och avtal.

I och med Skogsstyrelsens möjlighet att överväga biotopskydd och de ökade incitamenten för naturvårdsavtal kommer sannolikt kostnaderna att fördela sig annorlunda. Kostnaden per ytenhet är förvisso inte lika stora vid naturvårdsavtal som vid områdesskydd, men en förväntad effekt är fler naturvårdsavtal än nu.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Frågan är då hur den utökade ersättningsrätten kommer att påverka samhällsekonomin. Som vi har visat ovan bedömer vi att kostnaderna för det allmänna inte nödvändigtvis kommer att öka. Utredningen kan inte se att föreslagen ersättningsmodell öppnar för missbruk. Ersättning förutsätter att marken skyddas på något sätt. Om markägare, som en följd av utredningens förslag, väljer att i högre utsträckning än tidigare anmäla skogsmark för avverkning, enbart för att få ut ersättningen, så kan detta betraktas som en form av frivilligt områdesskydd. Det innebär intäkter på biologisk-mångfald-kontot.

Utrymmet för ersättning är begränsat, eftersom det inte kan utgå någon ersättning för sådant som ryms inom rimlig allmän hänsyn. Ersättning enligt vårt förslag kan endast utgå för begränsningar som går utöver allmän hänsyn, och där dispens inte kan ges från fridlysningsbestämmelserna.

Ersättning kan också utgå enligt ett naturvårdsavtal, för en begränsad tid, eller i form av ersättning för biotopskydd för överskådlig framtid. Förlusten för samhället, i de fall verksamheten gäller slutavverkning inom skogsbruket, ligger i att träden inte avverkas och att staten går miste om de skatter som följer av lönekostnader och förädling av virket. Vinsten för samhället ligger i att fridlysta arter och deras livsmiljöer bevaras, vilket bidrar till att uppfylla Sveriges internationella åtaganden, men också till att de svenska miljökvalitetsmålen uppfylls.

En aspekt som lyfts av expert i utredningen är att förslaget riskerar innebära minskade incitament att utveckla naturvärden. Utan en mer generös ersättningsrätt uppstår en risk med att sköta skogen på ett sådant sätt att naturvärden uppstår eller utvecklas, vilket kan leda till mindre sådan skogsskötsel.

Den effekt vi vill uppnå med förslaget är emellertid, förutom att lägga ett förslag om ersättning som håller sig inom ramen för utredningsdirektiven (ersättning markägare har rätt till vid avsevärt försvårande av pågående markanvändning och inte i strid med EU:s statsstödsregler), att i större utsträckning styra från en situation där skog antingen brukas eller skyddas, mot en situation där skogsbruk kan bedrivas med hänsyn till arterna. Ett tydliggörande av såväl kravet på laglig markanvändning som vad som måste anses följa av det när fridlysningsbestämmelserna ses som en precisering av hänsynsreglerna, bör, enligt vår bedömning, snarare än att leda till minskade incitament, leda till ökade incitament för att anpassa sina metoder efter de fridlysta arternas behov och därmed inte hamna i en allt eller inget-situation.⁸⁴ Skulle en markägare ha skött skogen på ett sådant sätt att stora naturvärden utvecklats och känsliga arter etablerat sig, föreligger sannolikt skäl att inrätta biotopskydd. Om sådana förutsättningar inte föreligger talar mycket för att det kan finnas skäl att ingå ett naturvårdsavtal. Risken för den befarade konsekvensen är, menar vi, därmed låg.

⁸⁴ Se t.ex. debattartikel av Jonsson et al., Ökad mångfald krävs även i brukad skog, *Svenska Dagbladet*, 2021-03-26.

Effekterna om någon reglering inte kommer till stånd

Den tydligaste effekten är att det alltså kommer att vara osäkert huruvida ersättning kommer att utgå. Det finns redan i dag en möjlighet att grunda en ersättningstalan efter anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken på 31 kap. 4 § miljöbalken, men i övrigt är möjligheten att framställa ersättningsanspråk mycket begränsad.

Nollalternativet är alltså att inte införa någon lagstadgad rätt till ersättning, samt att inte heller införa ny grund för biotopskydd. För att kunna stödja sig på den grundlagsstadgade rätten skulle man då få stämma staten med stöd av 31 kap. 4 § 7 miljöbalken, alternativt med stöd direkt av regeringsformen. Rätt till ersättning enligt nämnda lagrum begränsas av att det måste handla om laglig pågående markanvändning. Därtill måste det handla om ett avsevärt försvårande inom berörd del av fastigheten.

15.8 Ersättningsförslaget och otillåtet statligt stöd

En begränsning i vår möjlighet att införa ersättningsrätt, som följer av utredningsdirektiven, ligger i att de regler vi eventuellt föreslår måste vara förenliga med EU:s statsstödsregler samt övrig EU-rätt. Statsstödsreglerna följer direkt av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Därutöver finns direktiv som reglerar vem som ska betala för åtgärder som syftar till att förebygga skada på miljön, till exempel miljöansvarsdirektivet.⁸⁵ Hur statsstödsreglerna är utformade och vad de innebär har redovisats utförligt i avsnitt 8.11. Nedan inriktar sig analysen på huruvida vårt förslag är förenligt med dessa regler. Även om resonemanget skulle kunna ha bäring även på andra ersättningsbestämmelser i miljöbalken vill vi poängtera att vi inte har sett till dem i vår analys. Vår analys avser således endast vårt förslag och bör inte ges en vidare giltighet än så.

Grundtanken med statsstödsreglerna är att statligt stöd inte får ge särskilda företag obefogade fördelar som sätter marknadskrafterna ur spel eller bygger upp hinder för tillträde till marknaden.⁸⁶ Statsstödsreglerna tar sikte på statliga åtgärder som gynnar *företag*, det vill säga aktörer som ägnar sig åt ekonomisk eller kommersiell

⁸⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador (miljöansvarsdirektivet).

⁸⁶ Bergström och Hettne (2014) *Introduktion till EU-rätten*, s. 222.

verksamhet.⁸⁷ När det gäller företagsbegreppet så har EU-domstolen i flera domar avseende statligt stöd hänvisat till innebörden av begreppet när det förekommer i FEUF:s övriga konkurrensregler. Enligt domstolens praxis omfattar begreppet *företag* i det sammanhanget *varje enhet som bedriver ekonomisk verksamhet*, oavsett enhetens rättsliga form och oavsett hur den finansieras. Ekonomisk verksamhet utgörs i sin tur av all verksamhet som består i att erbjuda varor eller tjänster på en viss marknad. Det saknar betydelse om verksamheten skulle bedrivas utan vinstsyfte.⁸⁸

Den centrala bestämmelsen rörande otillåtet statsstöd finns i artikel 107.1 och har följande lydelse.

Om inte annat föreskrivs i fördragen är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

För att det ska vara fråga om otillåtet statligt stöd, i den mening som avses i denna bestämmelse, krävs alltså att stödet ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel (utgör ett statligt stöd), gynnar vissa företag eller viss produktion (selektivitetskriteriet), samt påverkar handeln mellan medlemsstaterna (samhandelskriteriet), samt snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen (konkurrenskriteriet). Det handlar alltså om *fyra kumulativa rekvisit* som ska vara för handen för att det ska utgöra ett otillåtet statsstöd.

Vi använder genomgående begreppet *företag* men vill erinra om att det handlar om det konkurrensrättsliga företagsbegreppet, så som det används av EU-domstolen, inte om vad som i dagligt tal uppfattas som företag. Det handlar alltså om *varje enhet som, med eller utan vinstsyfte, erbjuder varor eller tjänster på en viss marknad*, oavsett enhetens rättsliga form och oavsett hur den finansieras.

⁸⁷ Lundberg och Indén (2011) Expropriationsersättning och EU:s statsstödsregler: ekonomiska begrepp i en juridisk kontext. *Förvaltningsrättslig Tidskrift*, 2011(1), s. 113–130, s. 127.

⁸⁸ SOU 2011:69. Olagligt statsstöd, s. 79.

15.8.1 Ersättning med stöd av föreslagen bestämmelse i 31 kap. 4 § miljöbalken

För att vara ett statligt stöd, tillåtet eller otillåtet, ska det handla om en överföring av statliga medel till en mottagare. Här avses inte endast staten på central nivå utan även regionala och lokala offentliga organ. Intrångsersättning ges av statliga eller allmänna medel. Det räcker emellertid inte för att konstatera att det handlar om en överföring av statliga medel för att konstatera att det är fråga om stöd (tillåtet eller otillåtet). Vi nöjer oss här med att konstatera att det är fråga om statliga medel som överförs. Det är helt uppenbart. För att en åtgärd ska innebära statligt stöd krävs därutöver att åtgärden gynnar vissa företag eller viss produktion. Stödet ska medföra en fördel för mottagaren. I detta krav ligger dels att åtgärden ska innebära en *ekonomisk fördel* för mottagaren, dels att åtgärden ska vara *selektiv*.

När det gäller frågan om en åtgärd innebär en ekonomisk fördel har EU-domstolen slagit fast att det, för att kunna bedöma om en statlig åtgärd utgör stöd, måste avgöras om det mottagande företaget får ekonomiska fördelar som det inte skulle ha erhållit enligt normala marknadsvillkor.⁸⁹ För att bestämma om ett företag har mottagit ett stöd behöver man alltså avgöra om företagets ekonomiska situation förbättrades till följd av ingripandet på ett sätt som avviker från vad som hade skett under normala marknadsvillkor.⁹⁰ Begreppet statligt stöd omfattar även åtgärder som på olika sätt minskar de kostnader som normalt belastar ett företags budget och som därigenom, utan att det är fråga om subventioner i strikt bemärkelse, är av samma beskaffenhet och har samma effekter.⁹¹

För att det ska röra sig om en fördel krävs alltså att företagets ekonomiska situation förbättrades till följd av ingripandet på ett sätt som avviker från vad som hade skett under normala marknadsvillkor genom att det ersätts för kostnader som anses sammanhänka med den ekonomiska verksamhet företaget bedriver.⁹² Motsatsvis är ersätt-

⁸⁹ Mål C-39/94 *Syndicat français de l'Express international (SFEI) m.fl.* p. 60, se även mål C-342/96 *Spanien mot kommissionen*, punkten 41.

⁹⁰ Mål C-39/94 *SFEI*, punkterna 61 och 62.

⁹¹ Mål T-538/11 *Belgien mot kommissionen*, punkten 71.

⁹² I mål C-126/01 *GEMO* (punkterna 30–33) uttalade EU-domstolen bland annat följande. Insamling och destruktion av djurkadaver och slaktavfall är i förevarande fall en tjänst som tillhandahålls uppfödare och slakterier gratis. Domstolen konstaterar att kostnaden för destruktion av djurkadaver och slaktavfall ska anses som en kostnad som sammanhänger med den ekonomiska verksamhet som uppfödare och slakterier bedriver. Den verksamhet som utvecklats

ning för kostnader som har orsakats av staten, utan att de sammanhänger med den ekonomiska verksamhet som företaget bedriver, inte ett stöd. Kommissionen är tydlig med att om det handlar om nationella myndigheters skyldighet att ersätta skada som de har orsakat vissa företag, eller om det gäller utbetalning av ersättning för en expropriation, så handlar det inte om en fördel. Förekomsten av en fördel är i sådana fall utesluten.⁹³

Den ersättning som vi har föreslagit ska utgå med stöd av 31 kap. 4 § miljöbalken härrör från det allmänna och betalas ut i form av statliga medel. Huruvida den föreslagna intrångsersättningen innebär en fördel eller inte är en mer komplicerad fråga.

Vi konstaterar här att försiktighetsmått som syftar till att följa fridlysningsbestämmelserna hänger nära samman med den ekonomiska verksamhet som bedrivs inom areella näringar. Ersättningen utgår emellertid som en följd av 2 kap. 15 § regeringsformen andra stycket, i syfte att kompensera för den skada ett ingripande med stöd av fridlysningsreglerna har orsakat på pågående markanvändning. Syftet med utbetalningen är alltså att ersätta skada. Som nämndes ovan kan nationella myndigheters skyldighet att ersätta skada som de har orsakat vissa företag inte anses vara en fördel.

Frågan är var gränsen går mellan ersättning för åtgärder som hänger nära samman med den ekonomiska verksamhet som bedrivs inom areella näringar, och skada som orsakats av det allmänna. Det bör i sammanhanget nämnas att betraktelsen måste göras utifrån ett EU-rättsligt perspektiv, att en rättighet eller skyldighet framgår av svensk grundlag saknar här betydelse. Mot bakgrund av att de bestämmelser vi föreslår implementerar EU-direktiv bör frågan ägnas extra uppmärksamhet.

Vår slutsats här blir dock mer eller mindre densamma som den som analysen av 2 kap. 15 § regeringsformen i ljuset av 2 kap. miljöbalken leder till. Så länge det handlar om att vidta försiktighetsmått eller välja bästa möjliga teknik, eller en kunskapsbaserad metod som innebär att fridlysningsreglerna kan iakttas, så handlar det om försiktighetsmått som ligger inom ramen för vad som kan fordras av ett

av dessa företag ger upphov till oanvändbara produkter och rester som dessutom är skadliga för miljön. Destruktion av dessa produkter och rester ankommer på de produktionsansvariga. En åtgärd från offentliga myndigheters sida i syfte att befria uppfödare och slakterier från denna ekonomiska börda framstår som en ekonomisk förmån som kan snedvrída konkurrensen.

⁹³ Kommissionen (2016). *Kommissionens tillkännagivande om begreppet statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* (2016/C 262/01), s. 17 (71) samt de förenade målen 106-120/87 *Asteris m.fl.*

företag, och som hänger nära samman med företagets ekonomiska verksamhet.

Handlar det om ett totalförbud mot verksamhet, eller så ingripande förelägganden att beslutet till sin funktion är att likna vid ett områdesskydd, så har det allmänna ingripit på ett sådant sätt att det att enskilda företag orsakats en skada. En sådan skada är det tillåtet att ersätta. Därmed, bedömer vi, kan ersättning vid försiktighetsmått eller förbud som går utöver de krav som kan ställas vid en sådan avvägning antagligen godtas, också utifrån ett statsstödsrättsligt perspektiv, i vart fall i situationer då resultatet av försiktighetsmått eller förbudet i praktiken innebär att ett områdesskydd inrättas (det vill säga innebär ett förbud). Ersättning som endast avser den del som går utöver rimliga krav enligt hänsynsreglerna, med de utgångspunkter som vi har föreslagit för att avgöra var gränsen för rimlig allmän hänsyn går, utgör således inte ett enskilt stöd, eftersom överföringen av allmänna medel inte utgör en fördel för företaget. För att denna analys ska äga giltighet fordras att man anlägger de utgångspunkter som vi har förespråkat vad gäller gränsen för rimlig hänsyn. Om gränsen börjar sättas lägre, och ersättning utges även för åtgärder som hänger nära samman med den ekonomiska verksamheten, är det med största sannolikhet fråga om ett statligt stöd. Det förutsätter också att ersättning *endast* utgår för den del som överstiger allmän hänsyn. När det kommer till ersättningsbeloppet måste alltså ett avdrag göras för vad som anses vara rimlig hänsyn i det enskilda fallet.

Emellertid ersätts svenska markägare enligt nuvarande lagstiftning med belopp som överstiger den skadan. I SOU 2013:59 utsluts inte att en sådan fördel skulle kunna vara att en verksamhetsutövare erhåller ersättning för 125 procent av en marks minskade marknadsvärde till följd av en rådighetsinskränkning.⁹⁴ Skogsutredningen drog slutsatsen att det är de överskjutande 25 procenten av marknadsvärdesminskningen som utgör stöd, i egentlig mening, eftersom den del av ersättningen som utgår enligt sedvanliga skadeståndsrättsliga principer, upp till 100 procent, utgörs av den ersättning som marknaden annars skulle lämnat för virket.⁹⁵

Vi menar att det är svårt att bortse från att den ekonomiska situationen förbättras till följd av ingripandet, på ett sätt som avviker från vad som hade skett under normala marknadsvillkor, i och med att

⁹⁴ SOU 2013:59 *Ersättning vid rådighetsinskränkningar*.

⁹⁵ SOU 2020:73. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*, s. 899 ff.

ersättningen är 25 procent högre än den ersatta förlusten. Vi delar därmed Skogsutredningens slutsats, vad gäller att det bör uppdras åt Naturvårdsverket att analysera vilka effekter höjningen av intrångsersättningen med 25 procent av marknadsvärdet fått, samt vill tillägga att den utredningen även bör omfatta den ersättning vi föreslår.

När det gäller olika typer av undantag (gruppundantag och de minimis-stöd) är *stimulanskriteriet* en viktig aspekt, det vill säga om stödet förmår stödmottagaren att ändra sitt beteende genom att höja nivån på miljöskyddet. Utredningen om ersättning vid rådgighetsinskränkningar (Ersättningsutredningen) drog slutsatsen att stimulans-effektskriteriet inte är uppfyllt vid ersättning till en verksamhet för att kompensera för kostnader som uppkommit till följd av de krav som ställs med stöd av tvingande EU-regler.⁹⁶ Vi instämmer i den slutsatsen. Emellertid menade Ersättningsutredningen att det inte kan uteslutas att en ersättningsrätt kopplad till vidtagande av vissa åtgärder, till uppfyllande av förpliktelser som följer av EU-rätten, skulle strida mot artikel 107.1 i EUF-fördraget.⁹⁷

Tillämpningen av stimulans-kriteriet är endast relevant i samband med undantag. Eftersom vår slutsats är att ersättning för den del av intrånget i pågående markanvändning som överstiger vad som fordras enligt rimlig allmän hänsyn (uttolkat som att det då ska handla om förbud att bedriva verksamhet på ett sätt som i praktiken innebär ett områdesskydd) inte utgör ett statligt stöd, är det inte relevant att tillämpa undantagsbestämmelser. Att stimulans-kriteriet inte är uppfyllt saknar därmed betydelse.

15.8.2 Statsstödsreglerna och naturvårdsavtal

I och med att ersättning inom ramen för ett naturvårdsavtal inte ska omfatta mer än den lagstadgade ersättningen, vad gäller ersättning för intrång i pågående markanvändning till följd av fridlysningsreglerna, och i övrigt syftar till att få markägare att ändra sitt beteende och därigenom höja nivån på miljöskyddet, ser vi inte att naturvårdsavtalen skulle utgöra ett problem ur statsstödsperspektiv. Den som förhandlar fram ett naturvårdsavtal för det allmännas räkning måste dock noga beakta vad som ändå skulle ha gjorts för att efterleva even-

⁹⁶ SOU 2013:59 *Ersättning vid rådgighetsinskränkningar*, s. 71 f.

⁹⁷ *Ibid.*

tuella certifieringskrav, eftersom ersättning kan vara ett otillåtet statsstöd om den utbetalas för sådana åtgärder som ändå skulle ha vidtagits av markägaren.

Emellertid är tanken med naturvårdsavtalen att lyfta det som finns i ett område och som på olika sätt kan främjas genom avtal och som annars inte hade vårdats. Denna naturvård kan man betala ersättning för, eftersom det går utöver de hänsyn som markägaren är skyldig att vidta. Detta synsätt bör heller inte komma i konflikt med statsstödsreglerna, eftersom det är ersättning för miljöinsats som annars inte hade ägt rum.

15.9 Ersättningsförslaget och övrig EU-lagstiftning

Enligt kommissionens riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi⁹⁸ garanterar efterlevnaden av principen om att förorenaren betalar att marknadsmisslyckanden i samband med negativa externa effekter korrigeras (se om marknadsmisslyckanden och externaliteter i avsnitt 8.2). Det poängteras också i riktlinjerna att statligt stöd inte kan beviljas i den utsträckning stödmottagaren kan hållas ansvarig för föroreningen enligt befintlig unionslagstiftning eller nationell lagstiftning. Av FEUF artikel 191 följer uttryckligen att unionens miljöpolitik ska bygga på principen om att förorenaren ska betala, försiktighetsprincipen samt på principerna att förebyggande åtgärder bör vidtas och att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan. Dessa principer återspeglas tydligt i miljöansvarsdirektivet⁹⁹, som inför en ram för miljöansvar som syftar till att förebygga och avhjälpa skador på naturresurser.¹⁰⁰

Enligt skälen till miljöansvarsdirektivet är det en grundläggande princip att en verksamhetsutövare, vars verksamhet har orsakat en miljöskada eller ett överhängande hot om en sådan skada, ska ha ett ekonomiskt ersättningsansvar. Syftet är att motivera verksamhetsutövare att vidta åtgärder och utveckla metoder för att minimera risken för miljöskador, och därigenom risken för ersättningsansvar.¹⁰¹ Syftet med att reglera förorenaren-betalar-principens *reparativa* funk-

⁹⁸ Kommissionen (2014) *Riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2010* (2014/C 200/01).

⁹⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador.

¹⁰⁰ *Ibid.*, artikel 1.

¹⁰¹ *Ibid.*, skälen (2).

tion i direktivet är således, enligt skälen, att driva fram förorenaren-betalar-principens *preventiva* funktion. Av skälen framgår vidare att syftet med direktivet är att fastställa gemensamma rambestämmelser för att såväl förebygga som avhjälpa miljöskador till rimlig kostnad för samhället.¹⁰² Miljöansvarsdirektivet omfattar alltså även förebyggande åtgärder. Direktivet ska, när det gäller skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer, tillämpas när skadorna orsakas av yrkesverksamheter, samt om överhängande hot om sådana skador uppkommer på grund av någon av dessa verksamheter, när verksamhetsutövaren har begått ett fel eller en försummelse. Avgränsningen för tillämpningen är således *yrkesverksamhet*.¹⁰³ Yrkesverksamhet definieras som all verksamhet som bedrivs i samband med en ekonomisk verksamhet, en affär eller ett företag, oavsett om den är privat eller offentlig eller om den drivs i vinstgivande eller icke vinstgivande syfte.¹⁰⁴

Sammanfattningsvis kan sägas att även om tillämpningsområdet är brett så är tröskeln för tillämpning, det vill säga betydande negativa effekter, relativt hög. Men även om tröskeln är hög så innebär direktivet att ansvaret för kostnaderna för åtgärder som är nödvändiga för att förebygga eller avhjälpa skada inte ska bäras av staten. Mot bakgrund av den höga tröskeln i miljöansvarsdirektivet menar vi att vår tolkning av hänsynsreglerna och den möjlighet till ersättning som vi föreslår, inte strider mot miljöansvarsdirektivets principer och bestämmelser.

15.10 Övriga förslag

Här beskriver vi effekter och konsekvenser av förslag som är helt självständiga och inte behöver inordnas i någon grupp. Enligt vår bedömning kan alltså samtliga förslag nedan fungera självständigt.

¹⁰² *Ibid.*, skälen (3).

¹⁰³ *Ibid.*, artikel 3.1.b).

¹⁰⁴ *Ibid.*, artikel 2.7.

15.10.1 Utreda artskyddets tillämpning i jordbruket och i havs- och vattenmiljöer

Utredningen konstaterar att det inte har ingått i vårt uppdrag att närmare utreda tillämpningen av skyddet för fredade och hotade arter och deras livsmiljöer i vattenområden, eftersom regelverket för fiske inte ska omfattas av vårt arbete. Inte heller har det varit möjligt att inom ramen för vårt arbete klargöra på vilket sätt skydd av hotade arter och deras livsmiljöer kan tillämpas fullt ut inom jordbruket. Utredningen föreslår därför att artskyddets tillämpning i jordbruket och i havs- och vattenmiljöer utreds vidare. Ett sådant utredningsuppdrag bedöms endast få konsekvenser för de berörda myndigheterna. För att genomföra uppdraget bedöms Jordbruksverket samt Havs- och vattenmyndigheten behöva ett tillskott motsvarande en (1) årsarbetskraft vardera.

15.10.2 8 kap. miljöbalken blir tillämpligt i Sveriges ekonomiska zon

Regeringen har uppmärksammat att en bestämmelse motsvarande 7 kap. 32 § miljöbalken saknas för de svenska bestämmelser om artskydd som genomför livsmiljödirektivet och fågeldirektivet. Av EU-domstolens praxis framgår att EU:s medlemsstater är skyldiga att genomföra livsmiljödirektivet även inom sina exklusiva ekonomiska zoner i den utsträckning medlemsstaterna har jurisdiktion. För att Sverige ska leva upp till de EU-rättsliga skyldigheterna som följer av EU-domstolens praxis har vi föreslagit ändringar i 8 kap. miljöbalken och i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. Bestämmelsen i miljöbalken innebär att de bestämmelser som implementerar livsmiljödirektivet och fågeldirektivet ska vara tillämpliga inom den ekonomiska zonen. I lagen om Sveriges ekonomiska zon införs bestämmelser som tydliggör vilka bestämmelser i miljöbalken som ska tillämpas i den ekonomiska zonen.

Den rättsliga effekten blir att Sverige uppfyller sina EU-rättsliga förpliktelser. Eftersom möjligheten att tillämpa reglerna som avser skydda arterna utökas, innebär förslaget en viss ökad möjlighet att, med just dessa reglers hjälp, nå miljömålen. Vi kan varken se några samhällsekonomiska eller offentligfinansiella konsekvenser av förslaget. Om förslaget inte genomförs så uppfyller Sverige inte sina för-

pliktelser och kan därmed hotas av ett överträdelseförfarande, vilket i förlängningen också kan resultera i böter.

15.10.3 Processuella frågor

Även om det inte uttryckligen ligger inom utredningsdirektiven att ta ställning till processuella regler så menar vi att samtliga processuella regler som hör samman med begreppet rättvis rättegång och tillträde till rättsliga medel ligger inom utredningsdirektiven. Detta eftersom det tydligt framgår av utredningsdirektiven att vi bland annat ska [våra kursiveringar]:

- värna äganderätten genom att stärka *rättssäkerheten*,
- se över fridlysningsbestämmelserna i syfte att säkerställa att de bidrar till ett effektivt, välfungerande och *rättssäkert artskydd*, samt är förenliga med Sveriges EU-rättsliga åtaganden.

Utredningsdirektiven pekar alltså på rättssäkerhetsaspekten ur två perspektiv; det gäller dels skyddet för egendom, dels skyddet av arterna.

Så som vi uttolkat rättssäkerhetsbegreppet handlar det i själva verket om att tillgodose olika rättssäkerhetsgarantier och att vårt uppdrag i den delen handlar om att särskilt beakta befintliga rättssäkerhetsgarantier och hur de förhåller sig till de förslag vi lägger fram. I den mån rättssäkerhetsgarantierna kan stärkas ska vi göra det.

Att kunna få sina anspråk, när staten kan anses inskränka föröganderätten över ens egendom, prövade inför domstol, utan att det är oöverkomligt kostsamt, är en sådan rättssäkerhetsgaranti (jämför Europakonventionens artiklar 6 och 13 om rätten till en rättvis rättegång respektive rätten till ett effektivt rättsmedel). Vi anser därför att det ligger inom utredningens direktiv att överväga såväl bestämmelsen om rättegångskostnader i 25 kap. 6 § miljöbalken som övriga processuella frågor som skulle kunna bidra till stärkta rättssäkerhetsgarantier för den enskilde.

Rättsstatsprincipen, som den kommer till uttryck i EU-rätten, omfattar ett verksamt rättsligt skydd av rättigheter som följer av unionsrätten, vilket återspeglas i artikel 19.1 i EU-fördraget. Artikeln föreskriver att medlemsstaterna ska *fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten*.

När medlemsstaterna genomför EU-lagstiftning är de dessutom bundna av artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, som rör rätten till ett effektivt rättsmedel. I första stycket föreskrivs att *var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i denna artikel.*

Unionsrätten ställer alltså vissa krav på medlemsstaternas processrättsliga bestämmelser,¹⁰⁵ trots att unionen inte har någon generell lagstiftningskompetens på området.¹⁰⁶ Om enskilda inte kan göra EU-rättsliga anspråk gällande inför nationella domstolar och myndigheter så faller rättigheterna bort. Det ankommer därmed på varje medlemsstat att se till att den enskildes rätt inte bortfaller.

I sin rättspraxis bekräftar EU-domstolen att icke-statliga miljöorganisationer spelar en central roll för att säkerställa att skyldigheterna enligt EU:s miljölagstiftning efterlevs. EU-domstolen har när det gäller miljöskydd även slagit fast att miljöorganisationer kan ha rättigheter enligt EU-rättslig miljölagstiftning, rättigheter som kan kränkas.¹⁰⁷

Situationen tydliggörs än mer genom Aarhuskonventionen som såväl Sverige som EU är parter till.¹⁰⁸ Eftersom vårt uppdrag omfattar att säkerställa att fridlysningsreglerna bidrar till ett effektivt, väl fungerande och rättssäkert artskydd, samt är förenliga med Sveriges EU-rättsliga åtaganden anser vi att det ligger inom utredningens direktiv att se över att möjligheterna för miljöorganisationer att föra talan mot beslut underlåtelse etc. som följer av en tillämpning av 8 kap. miljöbalken också i författningstext är i enlighet med de grundläggande krav som följer av EU-rätten.

15.10.4 Ändring i 25 kap. 6 § miljöbalken

Det har under utredningsarbetet framförts att vi, i samband med att vi ser över ersättningsbestämmelserna, bör utreda om det finns anledning att ändra reglerna, så att de motsvarar bestämmelserna om den expropriation/sökandes skyldighet att ersätta motpartens (den

¹⁰⁵ Se mål C-201/02 *Delena Wells mot Secretary of State for Transport*, punkten 67.

¹⁰⁶ Se t.ex. Darpö (2012) EU-rätten och den processuella autonomi på miljöområdet – Om det svenska systemet med tillåtighetsförklaringar och mötet med europarätten. *NMT* 2012:2.

¹⁰⁷ Se Mål C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz (Trianel)*, punkten 46.

¹⁰⁸ SÖ 2005:28.

enskildes) rättegångskostnader i expropriationsmål. I sådana mål är huvudprincipen att den exproprierande svarar för såväl sina egna som motpartens (eller motparternas) kostnader i ärendet om tillstånd till expropriation samt i ärendet om expropriationsersättningens fördelning.¹⁰⁹

Anledningen till att förslaget kommit upp är att det uppges finnas problem för aktörer eller enskilda som inte har stora ekonomiska resurser, då ett förlorat tvistemål kan ge stora kostnader för en enskild, vilket kan leda till att man avstår från att hävda sin rätt till ersättning, och att tillfällena då reglerna skulle kunna prövas i domstol uteblir. Vi vill i sammanhanget påpeka att vi inte betvivlar uppgiften om att detta upplevs som ett problem, men vill samtidigt peka på att 25 kap. 6 § miljöbalken i och för sig är en fakultativ regel, men att bestämmelsen ändå tillämpas i så stor utsträckning att det är möjligt att påstå att den alltid tillämpas, förutsatt att den som väckt talan haft skälig anledning att få sin sak prövad. Mot bakgrund av att det som efterfrågas som en rättssäkerhetsgaranti är vad som följer av etablerad praxis, har vi inte sett något skäl till att inte ändra bestämmelsen så att ordalydelsen överensstämmer med praxis.

Vi har därför föreslagit en ändring i 25 kap. 6 § miljöbalken så att domstolen ska förordna att motparten (det allmänna) ska ersätta fastighetsägaren eller innehavaren av särskild rätt för rättegångskostnader, om denne haft skälig anledning att få sin sak prövad.

Vi har också, av samma skäl, övervägt att myndigheterna, i stället för att söka ingå överenskommelser med markägaren, i samband med beslut om föreläggande (eller i samband med beslut om nekad dispens) ska fatta ett beslut om ersättning som det sedan är möjligt att överklaga. Vi har övervägt det, men valt att inte gå vidare med det, se nedan.

Rättsliga effekter

Den rättsliga effekten är att den regel i 25 kap. 6 § miljöbalken som i dag är fakultativ, och som domstolen får tillämpa i stället för huvudregeln i 18 kap. rättegångsbalken, enligt vårt förslag blir obligatorisk. Förutsättningen (det vill säga begränsningen) för regelns tillämplighet kvarstår dock; den ska endast tillämpas om den part som för talan

¹⁰⁹ 7 kap. 1 § Expropriationslag (1972:719).

har haft skälig anledning att få sin sak prövad. Det är i praktiken så det ser ut i dag. I praktiken blir det alltså ingen märkbar rättslig effekt.

Effekter och konsekvenser för verksamheter och markägare

Den effekt som åstadkoms genom ändringen är att det utrymme som finns för generösare tillämpning i fråga om rättegångskostnader för sakägare blir tydligt, vilket i sig kan ge en processuell trygghet, som gör att en markägare eller innehavare av särskild rätt faktiskt vågar föra talan och därmed tillvarata sin rätt.

Effekter och konsekvenser för det allmänna

En effekt av bestämmelsen redan i dess nuvarande utformning är incitament att ingå överenskommelser. Vi menar att det allmänna, i samband med att det söker ingå överenskommelse med sakägaren enligt vår föreslagna bestämmelse i artskyddsförordningen, också bör överväga fördelen i att hellre använda pengarna i naturvårdande syfte, genom naturvårdsavtal, än till att betala rättegångskostnader.

I den mån markägare börjar processa i domstol i större utsträckning än i dag kommer emellertid kostnaderna att stiga för det allmänna. Dels i form av kostnader för att ersätta de kostnader som varit skäligen påkallade för tillvaratagande av mot partens rätt¹¹⁰, dels i form av kostnaden för processer i mark- och miljödomstol. Den samlade förväntade effekten av förslagen är att antalet överenskommelser ska öka. I och med att ersättningsrätten tydliggörs genom våra förslag förutser vi att antalet stämningssmål inte kommer att öka som en följd av ändringen.

15.10.5 Ändring vad gäller organisationers klagorätt

Vi har föreslagit att det ska införas en ändring i 16 kap. 13 miljöbalken, som tydliggör att överklagbara beslut som fattats med stöd av 8 kap. miljöbalken, eller med stöd av föreskrifter som meddelats med hjälp av 8 kap., får överklagas av de ideella föreningar eller andra juridiska personer som anges i bestämmelsen.

¹¹⁰ Jfr 18 kap. 8 § rättegångsbalk (1942:740).

Den åsyftade effekten är att bättre genomföra vad som följer av såväl EU-rättens bestämmelser och principer som av Aarhuskonventionen vad gäller möjligheten att klaga på vissa beslut som berör miljön. Genom den föreslagna ändringen nås förvisso inte ett fullgott genomförande (framför allt eftersom såväl Aarhus-som EU-rättsliga aspekter kan aktualiseras i annat än mål och ärenden enligt miljöbalken) men genom förslaget kodifieras den praxis som framför allt Mark- och miljööverdomstolen etablerat vad gäller beslut (eller underlåtenheter) som berör artskyddsreglerna.

Konsekvenser av detta skulle kunna vara en ökad mängd överklaganden. En konsekvens av överklaganden är en förlängd handläggningstid. Om överklagandena därtill handlar om frågor som bör bli föremål för förhandsavgörande i EU-domstolen ökar handläggningstiden ytterligare. All sådan fördröjning kostar. Tidsfördröjningen kan i sig medföra kostnader för planerad verksamhet som blir stillastående. Därtill kommer kostnader för processföring. En ytterligare konsekvens som lyfts av en expert till utredningen är minskad legitimitet för myndigheters beslut. Sammantaget finns därför skäl att hålla nere antalet överklaganden så mycket som möjligt. Emellertid varken kan eller bör det åstadkommas genom att minska möjligheten att överklaga eller minska kretsen klagoberättigade.

Konsekvenser för möjligheten att nå miljömålen

Att garantera en omfattande tillgång till effektiva rättsmedel är ett effektivt sätt att ge regler genomslag. Enligt EU-domstolens fasta praxis ska nationella regler säkerställa en omfattande rätt till rättslig prövning när det gäller rättigheter enligt EU-rättslig miljölagstiftning.¹¹¹ Att möjligheten att överklaga sannolikt har stor betydelse för praxisutvecklingen, och därmed också för EU-rättens effektiva genomdrivande, kan illustreras av utvecklingen av artskyddsbestämmelsernas tillämpning i skogen.

Den slutsats vi drog av historiken kring hur Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket växte fram, är att det tog tid för ansvariga myndigheter att i sina verksamheter genomföra de krav som kan och ska ställas enligt miljöbalken och artskyddsförordningen. Tidsutdräkten kan

¹¹¹ Se t.ex. mål C-263/08, *Djurgården*, punkten 45.

förklaras med begränsade myndighetsresurser och svårigheter med att arbeta fram praktiska riktlinjer och att sprida kunskapen till alla som arbetar med frågorna inom myndigheterna. Det framstår dock som mycket tydligt att praxisutvecklingen rörande artskyddsreglernas genomslag knappast existerade innan icke-statliga miljöorganisationer gavs en reell möjlighet att klaga på för markägaren gynnande beslut. Icke-statliga miljöorganisationers möjlighet att klaga är således av stor betydelse för praxisbildningen. Detta gäller även på EU-nivå, vilket synliggörs av att flera av de mål där domstolen tolkat naturvårdsdirektiven, efter en begäran om förhandsavgörande, emanerar ur nationella mål som drivits av miljöorganisationer. Sett i ett större perspektiv är miljöorganisationers klagorätt därmed en viktig del i att garantera ett effektivt rättsligt skydd. Genom att tillförsäkras en nationell klagorätt i kombination med nationella domstolars möjlighet (i sista instans, skyldighet) att begära förhandsbesked, innebär klagorätten också att miljöorganisationer får tillgång till EU-domstolen, som kan tvinga medlemsstaterna att rätta sig efter de skyldigheter som följer av EU-rätten, vilket i sin tur kan göra att EU-rättens nationella genomförande förbättras. På så sätt innebär det att miljöorganisationers klagorätt är viktig, dels för att genomföra EU:s miljölagstiftning, dels för att den kan leda till ett ökat miljöskydd.¹¹²

En tydlig och utvecklad klagorätt för icke-statliga miljöorganisationer bidrar således tydligt till möjligheten att nå miljömålen.

Konsekvenser för verksamheter

Inom areella näringar befaras att den utvidgade klagorätten för utomstående innebära en, för markägaren, reducerad beslutsförhet över sin egendom och sitt brukande; den snabba rättsbildning som sker i domstolarna innebär en osäkerhet som gäller även normala driftsåtgärder.¹¹³ Experter i utredningen har framfört att antalet överklaganden lär öka, vilket ökar osäkerheten för verksamhetsutövare. Det har uttryckts oro för att enskilda företagare, framför allt på landsbygd, riskerar att drabbas hårt när olika grupper som säger sig företräda miljöintressen, utan kostnad, kan dra verksamheter eller planerade

¹¹² Bogojevic (2013), CJEU, can you hear me? Access to justice in environmental matters, *Europarättslig tidskrift*, Vol. 16 (3), s. 728.

¹¹³ Arbetsgruppen, KSLA:s äganderättsprojekt (2020) Äganderätten och de gröna näringarna *KSLAT* nr 5-2020, s. 60.

åtgärder inför domstol på ett sätt som aldrig kan ha varit avsikten med konventionen. Den enskilde kan därigenom tvingas vänta i flera år på att få genomföra det som redan godkänts av myndigheter, och dessutom tvingas betala för advokater och processer.

Vi kan emellertid inte se att problemet ligger i möjligheten att överklaga. Att klagorätten tydliggörs bör innebära att osäkerheten minskar, särskilt mot bakgrund av införandet av livsmiljöunderlag där miljöorganisationer kan bidra med sin kunskap redan i samrådet. Tillsammans med det ökade stöd i handläggningen som finns genom Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens gemensamma riktlinjer (2016), i kombination med praxis, menar vi att antalet överklaganden sannolikt kommer att minska.

Konsekvenser av att den föreslagna regleringen inte kommer till stånd

Mot bakgrund av praxisbildningen i Mark- och miljööverdomstolen, som strävar efter en Aarhuskonform tolkning, tror vi inte att de rättsligt praktiska konsekvenserna av vårt förslag kan antas bli särskilt stora. Emellertid tjänar alla parter som berörs på att det finns en tydlighet i lagstiftningen och att lagstiftningen överensstämmer med den praxis som utbildats. Att lagstiftaren förhållit sig passiv till rättsutvecklingen beskrivs innebära att tolkningen av vad åtagandet enligt Aarhuskonventionen innebär för allmänhetens och miljöorganisationers klagorätt varierar mellan en klart avgränsad klagorätt till en i det närmaste gränslös klagorätt för var och en.¹¹⁴ Vi tolkar det som ett uttryck för frustration över att bestämmelsens ordalydelse inte ger särskilt mycket vägledning i hur domstolar, som tolkar bestämmelserna i enlighet med EU-domstolens praxis, i själva verket ser på klagorätten. En konsekvens av att inte kodifiera praxis i den utsträckning vi föreslår tycks således vara att klagorättens legitimitet undergrävs.

¹¹⁴ *Ibid.*

15.10.6 Ökade och riktade anslag för tillsyn av artskydd gällande fridlysning

Efter den senaste kunskapssammanställningen gällande bevarandestatus för naturtyper och arter i EU:s livsmiljödirektiv, visar en bristanalys att det krävs en utökad miljöövervakning för vissa av arterna och naturtyperna i direktivet. Preliminära beräkningar i förstudien visar att det skulle krävas cirka 25 miljoner kronor per år för att nå upp till Naturvårdsverkets mål om rapportering enligt direktivets artikel 17.¹¹⁵ Det kan dock behövas en vidare analys för att specifikt undersöka behoven för artskyddsförordningen, samt för övriga arter som inte omfattas av art- och habitatdirektivet.¹¹⁶

De tillsynsuppföljningar inom artskydd som Naturvårdsverket gjort sedan år 2005 har visat att tillsynen inom artskydd ligger på en låg nivå på alla länsstyrelser. Naturvårdsverket har emellertid bedömt att länsstyrelsernas arbete med artskydd har förbättrats och fortsätter att förbättras, men från en låg nivå. Enligt Naturvårdsverkets tillsynsredovisning för år 2016 ingår artskydd ofta i länsstyrelsernas behovsutredning, men inte alltid. I vilken grad tillsynen utförs enligt tillsynsplanen varierar från mindre än 25 procent till mer än 75 procent. De redovisade resurserna för artskyddstillsyn är mycket begränsade. Sammanlagt hade länsstyrelserna 2,5 årsarbetskrafter för denna typ av tillsyn. Antalet årsarbetskrafter varierar mellan 0 och 0,4 per länsstyrelse.

Eftersom tillsynen gällande artskyddet är en viktig del i bevarandearbetet och en nödvändig del för att genomföra Sveriges internationella åtaganden behöver tillsynen stärkas och genomföras enligt tillsynsmyndigheternas behovsutredningar.

Konsekvenser för möjligheten att nå miljömålen

Med ökad tillsyn bedömer vi att förutsättningarna för att nå miljömålen ökar avsevärt.

¹¹⁵ Naturvårdsverket dnr NV-04414-20.

¹¹⁶ Naturvårdsverket PM 2021-02-24.

Offentligfinansiella effekter

Tillsyn gällande artskydd utgör i dag en begränsad del av länsstyrelsernas totala miljötillsyn. För att stärka länsstyrelsernas resurser inom artskyddstillsynen måste extra resurser skjutas till, som öronmärks för artskyddstillsyn. Utredningen bedömer att det minst behövs i genomsnitt en halv (0,5) årsarbetskraft per länsstyrelse, utöver befintliga resurser för artskyddstillsyn.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Ökad tillsyn bedöms förbättra regelefterlevnaden, vilket ökar samhällets möjligheter att uppnå miljömålen och uppfylla Sveriges internationella åtaganden inom artskyddet. Det kommer att medföra vissa kostnader för administration men vi bedömer att nettoresultatet blir positivt.

Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Länsstyrelsernas tillsyn inom artskyddet är i dag begränsad, vilket får till följd att myndigheterna inte har kännedom om ifall regelöverträdelser sker, och i så fall i vilken utsträckning. Ökad tillsyn bedöms förbättra regelefterlevnaden och bidra till ökade möjligheter för myndigheterna att förebygga brott, både avsiktliga och oavsiktliga. Därmed bedöms utredningens förslag syfta till ökat brottsförebyggande arbete, som ska bidra till minskad brottslighet.

Konsekvenser av att den föreslagna regleringen inte kommer till stånd

Om dagens situation blir bestående minskar möjligheterna för samhället att uppnå miljö kvalitetsmålen. Det finns risk för att Sverige inte lever upp till internationella åtaganden vad gäller artskyddet, vilket kan leda till att EU-kommissionen inleder överträdelseärenden, som i sin tur kan leda till mycket omfattande böter för Sverige.

15.11 Systemets adaptivitet

I inledningen till kapitel 8 har vi listat ett antal adaptiva funktioner. Vår tanke var att använda dessa som ett sätt att få en fingervisning om huruvida det system vi förslår förmår omfatta dessa funktioner. I detta avsnitt avser vi göra den analysen.

15.11.1 Genomföra det skydd som följer av naturvårdsdirektiven, Sveriges internationella åtaganden och nationella mål

Genom våra förslag genomför vi de krav som ställs i naturvårdsdirektivens bestämmelser som avser direkta förbud, det vill säga artikel 5 i fågeldirektivet respektive artikel 12 i livsmiljödirektivet. I den mån utredningsdirektiven medger har vi beaktat de skyldigheter som följer av relevanta konventioner som Sverige är part till. Våra förslag bidrar till att genomföra Sveriges miljömål. Varken när det gäller naturvårdsdirektiven, Sveriges internationella åtaganden eller nationella mål är våra förslag tillräckliga för att skyddet ska kunna anses genomfört i ett större perspektiv.

Arternas behov av skydd och livsmiljö i den enskilda situationen sätter gränsen

Det skydd vi genomför är framför allt det skydd som kan nås genom fridlysning. Som en del av det skyddet har vi emellertid också föreslagit områdesskydd i form av nytt skäl (skydd för arters livsmiljöer) för biotopskydd. För att genomföra fridlysningsreglerna och inrätta biotopskydd behövs krävs kunskap om arterna och deras behov. Den kunskap som finns i dag har tagits fram genom forskning, genom myndigheters kartläggning, genom ideella insatser samt genom verksamhetsutövarers underlag i samband med olika ansökningar. Våra förslag som rör kunskap bidrar till att kunna utgå från arternas behov av skydd och livsmiljö i den enskilda situationen.

Överväga kostnader och vem som ska bära dessa kostnader

Frågan om vem som ska bära kostnaden för skyddet av arter regleras rättsligt, i vissa avseenden, till exempel genom FEUF (till exempel genom artikel 107 om otillåtet statsstöd och genom artikel 191.2 som föreskriver att unionens miljöpolitik ska bygga på principen om att förorenaren ska betala), miljöansvarsdirektivet (som reglerar förorenaren-betalar-principens *reparativa* funktion i syfte att driva fram förorenaren-betalar-principens *preventiva* funktion), andra kapitlet miljöbalken samt i 2 kap. 15 § regeringsformen. Utrymmet för att fatta det politiska beslutet om vem som ska bära kostnaderna är alltså begränsat.

Mot bakgrund av den grundlagsstadgade rätten till ersättning enligt 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen har vi kommit fram till att ersättning bör utgå. I våra förslag har vi utsträckt den rätten, utöver grundlagskravet, dels på grund av principen om den enskildes legitima förväntningar, dels och framför allt på grund av att vi vill skapa incitament för att bevara biologisk mångfald på ett sätt som innebär att verksamheter och arter kan samexistera. Det vi avser skapa förutsättningar för är naturvårdsavtal som innebär att verksamhet kan fortsätta bedrivas men i en form som är förenlig med målet om bevarande biologisk mångfald i allmänhet och fridlysningsreglerna i synnerhet. Genom avtalen kan myndigheternas kunskap också föras in i verksamheterna, till exempel i form av villkor om skötsel i avtalen. Vi har dragit slutsatsen att vi har hållit vårt förslag om ersättning inom de snäva ramar som ges av statsstödsreglerna.

Lämpliga skyddsåtgärder

När det gäller ett regelverk rörande skyddsåtgärder är det bland annat viktigt att avgränsa skyddsåtgärder i tid och rum och att utvärdera skyddsåtgärder och göra en återkoppling så att dessa inte är mer ingripande än nödvändigt (proportionalitet och förutsebarhet). Det ger själva grunden för återkopplingsfunktionen, som i sig är en förutsättning för adaptivitet. Det bör finnas möjlighet att överväga olika modeller för skydd/åtgärder och vad som bör vara utgångspunkten i det enskilda fallet.

Våra förslag ger möjlighet till sådana avvägningar vad gäller tid och rum: I den mån skyddet bedöms vara nödvändigt för överskådlig

framtid bör biotopskydd övervägas (såvida området inte är prioriterat för ett annat områdesskydd). För kortare tider kan naturvårdsavtal användas. I de flesta fallen behöver antagligen inte något formellt skydd inrättas, eftersom tillräckliga skyddsåtgärder kommer att kunna vidtas, eller lämpliga metoder att väljas, inom ramen för allmän hänsyn. Då är det tillräckligt med förelägganden om försiktighetsmått. Systemet medger alltså att man överväger olika modeller för skydd och åtgärder i det enskilda fallet. Genom att regeringen har bemyndigats att införa såväl fridlysningsregler som generella föreskrifter finns utrymme för flexibilitet också på regelnivå. Till sammans skapar detta just en möjlighet att differentiera skyddet och en flexibilitet i såväl omfattning som i tid och rum.

Vad gäller återkopplingsfunktionen är det viktigt att den genomförs och att den rapportering som sker genom olika rapporteringssystem tas om hand och analyseras. Analysen måste sedan användas för att utvärdera och anpassa de åtgärder som vidtas. Livsmiljöunderlagen kan här användas som ett dokument där information samlas och analyseras med avseende på arterna.

Överväga hur berörda kan involveras i beslutsfattandet i syfte att överföra kunskap mellan aktörer samt öka beslutens legitimitet.

När det gäller verksamheter som omfattas av krav på specifik miljöbedömning blir samrådet ett naturligt tillfälle för såväl delaktighet som kunskapsöverföring. Vi tror emellertid att alla former av underlag, även livsmiljöunderlag, kan bidra till kunskapsöverföring. Verksamhetsutövare bidrar med kunskap om den egna verksamheten och hur olika verksamheter och åtgärder påverkar arter och vilka försiktighetsmått som kan vidtas. Att samråd ska ske innan beslut om livsmiljöunderlag bör öka möjligheterna till kunskapsinhämtning från såväl markägare som miljöorganisationer och därmed bidra till legitimiteten i de beslut som sedermera tar stöd i livsmiljöunderlagen.

Möjligheten att överklaga bidrar till såväl kunskap som rättsutveckling och ökar i förlängningen beslutens legitimitet. Vi har lämnat förslag som, beträffande artskyddet, i viss utsträckning kodifierar den praxis som etablerats i Mark- och miljööverdomstolen.

Genom bemyndigandet till Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen att utfärda föreskrifter som reglerar hur samråd som omfattar arter

som skyddas enligt 8 kap. miljöbalken ska genomföras, med avseende på kommunikation med markägare, hörande med andra myndigheter och den berörda allmänheten, inklusive miljöorganisationer, skapas ytterligare grund för delaktighet. Vi bedömer att båda myndigheterna behöver förstärkta resurser med en halv (0,5) årsarbetskraft vardera för detta.

15.12 Samlade offentligfinansiella konsekvenser och samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt

Av 14 § Kommittéförordningen (1998:1474) framgår att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Av bestämmelsen följer således att det här ska handla om beräkningar, det vill säga om siffror. Konsekvenserna måste kvantifieras. Av samma bestämmelse följer att om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. Här är det alltså tillräckligt med en redovisande beskrivning. Vidare ska vi, när det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, föreslå en finansiering. Ovan har vi beskrivit de konsekvenser vi ser i ord.

Nedan redovisas en samlad bild av kostnaderna för de förslag vi lagt rörande ansvaret för kunskap, artförvaltning, fridlysning och ersättningsfrågor. Flertalet poster är omöjliga att kvantifiera.

Tabell 15.8 Utredningens förslag gällande myndigheternas resurser samlat gällande kunskapsansvar, fridlysning och ersättning

Myndighet	Resursbehov, tillfälliga uppdrag (årsarbetskrafter, åa)	Annan kostnad (tusen kronor)	Årlig kostnad, löpande arbete (åa)	Utgiftsområde i statens budget
Länsstyrelserna				Uo 1
Ta fram livsmiljöunderlag			21	5:1
Statskontoret				Uo 2
Utreda SLU Artdatabankens roll och finansiering	0,5			1:1
Naturvårdsverket				Uo 20
Analys av bristande kunskap	0,5			1:3
Information om fridlysta arter	0,5	500		1:3
Råd och riktlinjer för hänsynskrävande livsmiljöer på land	1			1:3
Sammanställa positiva effekter	0,5			1:3
Sammanställa effekter av verksamheter och åtgärder	1			1:3
Ta fram riktlinjer för arbete med livsmiljöunderlag	1			1:3
Uppdrag att ta fram föreskrifter för allmänhetens deltagande vid anmälan enligt 12:6 miljöbalken	0,5			1:3
Ta fram vägledning gällande övervakning och rapportering av oavsiktlig fångst m.m.	0,5			1:3
Havs- och vattenmyndigheten				Uo 20
Råd och riktlinjer för hänsynskrävande livsmiljöer på land och i vatten	1			1:11
Ta fram vägledning gällande övervakning och rapportering av oavsiktlig fångst m.m.	0,5			1:11
Utred tillämpning av artskyddet i havs- och vattenmiljöer	1			1:11
Jordbruksverket				Uo 23
Utred tillämpning av artskyddet i jordbruk	1			1:8

Myndighet	Resursbehov, tillfälliga uppdrag (årsarbets- krafter, åa)	Annan kostnad (tusen kronor)	Årlig kostnad, löpande arbete (åa)	Utgifts- område i statens budget
Skogsstyrelsen				Uo 23
Uppdrag att ta fram föreskrifter för allmänhetens deltagande vid anmälan enligt 12:6 miljöbalken	0,5			1:1
Ökad arbetsbelastning vid 12:6-samråd, dispensprövning artskydd, förhandlingar om ersättning, m.m.			22	1:1
Central samordning av nya och utökade arbetsuppgifter gällande artskydd			1	1:1
Summa	10	500	44	

Tabell 15.9 Sammanställning av kostnader av utredningens förslag gällande kunskapsansvar, fridlysning och ersättning för berörda statliga myndigheter

Alla kostnader i tusen kronor

Myndighet	Initiala kostnader	Årlig ökad kostnad	Utgiftsområde i statens budget
Länsstyrelserna		21 000	Uo 1
Statskontoret	500		Uo 2
Naturvårdsverket	5 500		Uo 20
Havs- och vattenmyndigheten	2 500		Uo 20
Jordbruksverket	1 000		Uo 23
Skogsstyrelsen	500	23 000	Uo 23
Summa	10 000	44 000	

15.12.1 Samlade samhällsekonomiska effekter

När det gäller samhällsekonomiska effekter blir de samlade konsekvenserna än mer svårkvantifierade, särskilt i monetära termer.

Nedan redovisas en samlad bild av de samhällsekonomiska kostnaderna som vi ser för de förslag vi lagt rörande ansvaret för kunskap, artförvaltning, fridlysning och ersättningsfrågor.

Samhällsekonomiska vinster

Vi bedömer det som mer eller mindre ogörligt att kvantifiera de samhällsekonomiska vinsterna. Besparingarna till följd av att undvika att överträdelseförfaranden inleds mot Sverige får dock betraktas som stora. I övrigt bör beaktas vad som beskrivits ovan, om ökad förutsägbarhet vad gäller tillståndsprövning och tillsyn, ökade möjligheter att nå miljömålet *Ett rikt växt- och djurliv* och ökade förutsättningar för ett avvägt, effektivt skydd av arterna. Vi bedömer det som gynnsamt för samhällsekonomin i stort om det går att skapa förutsättningar för att verksamheter kan fortgå, men med iakttagande av för arterna tillräcklig hänsyn, inom samma områden som det finns fridlysta arter. Vi menar att våra förslag leder i riktning mot en sådan ordning.

Samhällsekonomiska kostnader

Med den kunskap vi har i dag bedöms produktionspotentialen och det ekonomiska utfallet vara till fördel för trakthyggesbruket, men fler jämförande studier behövs dock för att kunna beskriva dessa skillnader.¹¹⁷ En av utredningens experter har framfört att svensk skogsmark är för näringsfattig för att plockhuggning ska vara ett ekonomiskt alternativ till trakthyggesbruk. Utredningen konstaterar att även alternativa skogsbruksmetoder sannolikt kan ge god avkastning, om syftet är produktion av kvalitetstimmer. Det kan finnas andra skäl än artskyddet (som beståndets läge, markfuktighet, lutning, med mera) som gör att det är möjligt och ibland lämpligare med en planerad plockhuggning eller annan adaptiv förvaltning av skogen. Det finns olika alternativ när det gäller att sköta skog, och det kan vara lönsamt på sikt att inte kalavverka. Det är, återigen, förutsättningarna i det enskilda fallet som avgör.

Påverkan på jordbruket är svårare att bedöma. Det finns redan i dag miljöstöd och föreskrifter om hänsyn. Det som påverkas av våra förslag är sannolikt främst åtgärder som berör fåglar som häckar i vall och odlad åker. Enligt en expert i utredningen är påverkan från utredningens förslag sannolikt liten när det gäller odling av spannmålsgrödor eller oljevaxter, eftersom skörden sker när fåglar redan har

¹¹⁷ Skogsstyrelsens webbplats: Skogsstyrelsen – Hyggesfritt skogsbruk (senast besökt den 11 april 2021).

avslutat sin häckning. Vårbruk, det vill säga plöjning och sådd av åkermark på våren, kan komma i konflikt med markhäckande arter som vissa vadarfåglar, exempelvis tofsvipa.

Problemet är dock större i vallodlingar, där en tidig skörd kan komma i konflikt med markhäckande fåglar som sånglärka, storspov, kornknarr, med mera. En försenad vallskörd ger sämre näringsvärde och kvalitet (lägre proteinhalt) på gräset, vilket ökar behovet av tillskott från kraftfoder till djuren. Det kan även medföra att brukaren inte får ut så många skördar som planerat, om förstaskörden måste stå kvar en månad extra. Ofta tas tre eller fyra vallskördar på samma fält, vilket behövs för att få tillräckligt med foder till djuren.

Beräkningsprogram visar att datum för optimal skörd av vall (förhållande tillväxt/proteininnehåll) kan variera stort från år till år, beroende på vädret. Kostnaden för att skörda vid fel tidpunkt kan variera mellan 20 och 180 kronor/hektar och dag som skörden förskjuts. För en gård som levererar cirka 400 ton mjölk per år räknades läglighetskostnaden fram till 720 kronor för var dags försening i första skörden, 280 kronor i andra och 170 kronor för var dags försening i tredje skörden.¹¹⁸ En ansökan om dispens rörande jordbruksåtgärder måste prövas skyndsamt, om prövningen ska få någon reell betydelse. Samtidigt innebär de befintliga beräkningsmodellerna att ersättning bör kunna beräknas med hög tillförlitlighet.

Kostnaderna för verksamhetsutövare som ansöker om tillstånd för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet bedöms inte öka som en följd av något av våra förslag.

Kostnaderna vid dispensansökningar för sökande bedöms bli högre, i och med kravet på att underlag för kompensationsåtgärder ska finnas med. Det kan också innebära en ökad kostnad om dispensgivande myndigheter föreskriver att kompensationsåtgärder ska vidtas i en större utsträckning än vad som görs i dag. Eftersom utredningen har föreslagit att en första bedömning ska göras av möjligheten att bevilja dispens, innan underlag gällande kompensationsåtgärder begärs in, bedöms ändå antalet ärenden där utredningskostnader kan bli aktuella vara begränsat.

¹¹⁸ Spörndly (2011) *Kvalitet eller kvantitet i vallskörden. Jordbruksaktuellt 2011-04-07.*

15.13 Konsekvenser för totalförsvaret

Totalförsvaret och dess långsiktiga behov av ändamålsenliga anläggningar, till exempel övnings- och skjutfält bedöms kunna påverkas av artskyddsbestämmelserna. Dock bedömer vi att våra förslag inte innebär någon påverkan utöver den som följer av nu gällande bestämmelser.

15.14 Särskilda hänsyn vad gäller tidpunkt för ikraftträdande

Utredningen bedömer att de förslag som vi för fram, som gäller uppdrag eller kräver extra resurser, kan behöva förberedas av berörda myndigheter, exempelvis genom rekrytering av personal. Utredningen bedömer att det kan behövas ett halvårs framförhållning för myndigheternas planering inför genomförandet av ett uppdrag eller införande av nya arbetsuppgifter.

Vi bedömer i övrigt inte att några särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för bestämmelsernas ikraftträdande. Fler-talet av våra förslag kodifierar praxis.

15.15 Alternativa förslag som vi övervägt men inte går vidare med

Vi har under utredningens gång funnit olika lösningar på problemen som vi har resonerat kring, lösningar som vi av olika skäl valt att inte gå vidare med. Nedan beskriver vi de alternativ som varit föremål för överväganden, men som vi av olika anledningar inte lägger fram som förslag. Härvid har utredningsdirektiven givetvis haft betydelse. Bland annat följer det av dessa, att det regelverk vi föreslår ska vara förenligt med EU-rätten och med andra internationella åtaganden, samt att det inte ingår i uppdraget att göra en översyn av jakt- eller fiske-lagstiftningen. Det ingår inte heller i uppdraget att göra en översyn av skogsvårdslagstiftningen.¹¹⁹ Ytterligare begränsningar finns, vi upp-märksammar dessa när det är relevant.

¹¹⁹ Dir. 2020:58, s. 7.

15.15.1 Övervägt förslag: Alternativa tolkningar av kunskapskravet

Två alternativa tolkningar av miljöbalkens kunskapskrav har lyfts under arbetet. De alternativa tolkningarna går ut på att

- enskilda skulle vara undantagna från miljöbalkens kunskaps- och bevisbördekrav på så sätt att utredningsansvaret i större utsträckning vilar på myndigheterna, samt att
- pågående markanvändning skulle vara undantagen från miljöbalkens kunskaps- och bevisbördekrav, eller i vart fall att det i tillämpningen ska göras skillnad på tillståndspliktig verksamhet och pågående markanvändning.

Enligt vad vi redovisat i samband med att vi analyserade statens respektive verksamhetsutövarens, inklusive fastighetsägarens, utredningsansvar i frågor om artskydd, ryms sådana tolkningar inte inom nuvarande lagstiftning. Då det inte omfattas av utredningens uppdrag att överväga några ändringar i 2 kap. miljöbalken, utan endast att analysera och klarlägga statens respektive verksamhetsutövarens inklusive fastighetsägarens utredningsansvar, kommer vi inte att gå vidare med dessa alternativ.

15.15.2 Övervägt förslag: Fynddata om arter måste kvalitetssäkras

Utredningen ser inte att det inom ramen för detta uppdrag är möjligt att ta fram riktlinjer för hur rapportering av artfynd ska göras på ett objektivet och rättssäkert sätt, och väljer därmed att inte utreda detta förslag ytterligare. Vissa kontroller görs redan i dag, vilket närmare beskrivs nedan.

Utredningen konstaterar att kvaliteten på artobservationer kan variera stort beroende på en rad olika faktorer. Exempelvis finns det ibland risk för att arter felbestäms, att uppgifter är för gamla för att vara relevanta eller att den geografiska informationen är fel, eller för diffus för att ligga till grund för bedömningar. Myndigheters handläggare är vanligen väl införstådda med att uppgifter om artfynd alltid måste värderas i förhållande till dessa och andra faktorer som kan

påverka tillförlitligheten. Det är därför viktigt att den som ska granska artuppgifter har kännedom om metadata för observationen.

Inventeringar av arter och naturmiljöer sker i dag på olika sätt beroende på om det är myndigheter som genomför undersökningar eller om det är observationer som registreras av privatpersoner. Vanligen följer inventeringar som genomförs av myndigheter eller företag inför exploateringsprojekt den nuvarande svenska standarden för naturvärdesinventeringar.¹²⁰ Standarden ska säkerställa att inventeringar i möjligaste mån utförs på samma sätt och därmed blir jämförbara och kan ligga till grund för statistik. Det är vanligt att artobservationer som görs i samband med sådana inventeringar ska registreras i Artportalen som en del av uppdraget. Utredningen anser att sådana artnoteringar, som görs inom ramen för professionella uppdrag, normalt bör ha en hög grad av trovärdighet.

Skogsstyrelsens inventeringar av sumpskog och nyckelbiotoper har genomförts efter att myndigheten först har tagit fram en metodik, som sedan har tillämpats på samma sätt i alla områden som berörs. Dessa inventeringar bedöms också ha en mycket hög grad av trovärdighet, eftersom de har genomförts systematiskt enligt en på förhand utformad metodik.

Länsstyrelserna har efter metodutveckling av Naturvårdsverket genomfört översiktliga inventeringar av ängs- och hagmarker samt våtmarker, vilka också har genomförts med samma metodik över hela landet. Även dessa inventeringar bedöms ha en mycket hög grad av trovärdighet, eftersom de har genomförts systematiskt enligt en på förhand utformat metodik.

Artobservationer som registreras i Artportalen hos SLU Artdatabanken kan ha varierande kvalitet, beroende på en mängd olika faktorer. Styrkan i Artportalen ligger i att den är öppen för registreringar av vem som helst, vilket ger många fler observationer än vad som skulle genereras av enbart myndigheters inventeringar. Samtidigt är öppenheten systemets svaghet, genom att de fynd som registreras kan variera i kvalitet och trovärdighet. När det gäller fynd av ovanligare eller svårbestämbara arter kan SLU Artdatabanken begära att beläggs-exemplar kan uppvisas, eller att artfyndet kan bekräftas av ytterligare någon sakkunnig person innan uppgiften accepteras och publiceras i databasen. Utredningen bedömer också att det är troligt att en viss

¹²⁰ SIS, svensk standard SS 199000:2014 Naturvärdesinventering avseende biologisk mångfald (NVI) – genomförande, naturvärdesbedömning och redovisning.

granskning sker genom att engagerade och kunniga privatpersoner granskar uppgifter som andra personer registrerar. Utredningen erfar att det finns inslag av konkurrens bland dem som registrerar fynd i Artportalen, vilket bedöms vara till fördel när det gäller kvalitetsgranskning av rapporterade fynd.

Utredningen konstaterar slutligen att mer omfattande kvalitets-säkring av alla artdata som tas fram kräver en separat utredning. Därmed väljer vi att inte gå vidare med detta förslag.

15.15.3 Övervägt förslag: Markägares rätt att ta del av sekretessbelagd information om arter på dennes mark

Ett alternativ som utredning tidigare har övervägt är att en markägare ska ha rätt att få information om de artfynd gällande fridlysta arter som finns på dennes mark, även om den är sekretessbelagd. Sekretessbelagda uppgifter skulle då lämnas ut med förbehåll att de inte får spridas. Utredningen bedömer att markägare redan i dag har juridisk möjlighet att begära ut sekretessbelagd information om artfynd på dennes mark. Därmed anser vi att detta förslag inte ska tas med i den fortsatta utredningen.

Utredningen konstaterar att myndigheter har flera verktyg för att förhindra att känsliga artuppgifter hamnar i orätta händer. Enligt 20 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen¹²¹ gäller sekretess för uppgift om en djur- eller växtart som är i behov av skydd och som det finns ett intresse av att bevara i ett livskraftigt bestånd, om det kan antas att ett sådant bevarande av arten inom landet eller del av landet motverkas om uppgiften röjs.

Sekretessen hindrar dock inte att en enskild, eller en myndighet som är part i ett mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet, och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, tar del av en handling eller annat material i målet eller ärendet.¹²² En sådan handling eller ett sådant material får dock inte lämnas ut till parten i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller, i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt, och det kan

¹²¹ 20 kap. 1 § lag (2009:400) om offentlighet och sekretess.

¹²² 10 kap 3 § lag (2009:400) om offentlighet och sekretess.

ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda. Sekretess hindrar aldrig att en part i ett mål eller ärende tar del av en dom eller ett beslut i målet eller ärendet. Inte heller innebär sekretess någon begränsning i en parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande i ett mål eller ärende. Om det i lag finns bestämmelser som avviker från första eller andra stycket gäller de bestämmelserna.

I brottsbalken finns bestämmelser om ansvar för den som bryter mot förbud enligt lagen om offentlighet och sekretess genom att röja eller utnyttja uppgifter, och för den som bryter mot förbehåll som har gjorts med stöd av lagen vid utlämnande av uppgift.¹²³

Brottsbalkens¹²⁴ 20 kap. omfattar tjänstefel med mera vid myndighetsutövning och 3 § gäller röjande av sekretessbelagda uppgifter. Det innebär att en tjänsteman som röjer någon uppgift, som denne är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning, eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller utnyttjar denne olovligen sådan hemlighet, dömes, om ej gärningen eljest är särskilt belagd med straff, för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst ett år. Den som av oaktsamhet begår gärning som avses i första stycket, dömes till böter. I ringa fall ska dock ej dömas till ansvar.

Utredningen konstaterar vidare att artuppgifter som rapporteras till den digitala fynddatabasen Artportalen hos SLU Artdatabanken kan skyddsklassas av Artdatabanken. Skyddsklassningen innebär att vissa särskilt känsliga fynduppgifter kan döljas för obehöriga granskare, eller att fynduppgifter på olika sätt kan ”diffuseras” för att inte ange exakt lokalisering för ett artfynd. Som exempel kan positionen för ett fynd anges som ett ekonomiskt kartblad. Artfyndets läge framgår då bara av att det finns ett fynd någonstans inom en yta om 5×5 km. Graden av diffusering kan styras av Artdatabanken, som också väljer vilka arter som ska skyddsklassas. För att få tillgång till exakta fynduppgifter i Artportalen krävs att Artdatabanken meddelar särskild behörighet, som alltid är knuten till en fysisk person. Många myndighetshandläggare har sådan behörighet, vilket är nödvändigt för att de ska kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Det krävs en ansökan till SLU Artdatabanken och en prövning för att någon ska få utökad behörighet och kunna se även de känsligaste uppgifterna.

¹²³ 14 kap. 2 § lag (2009:400) om offentlighet och sekretess.

¹²⁴ Brottsbalken (1962:700).

SLU Artdatabanken meddelar att det är förhållandevis få arter som omfattas av skyddsklassning och att det främst gäller fynd av rovfågelhäckningar.

Behöver det bli lättare att få fram artuppgifter?

Utredningen konstaterar att det har framförts från olika aktörer att det är svårt att få fram information om var arter finns, främst genom att det krävs behörighet till Artportalen för att kunna ta del av samtliga uppgifter i databasen.

En möjlig väg att göra artfynd tillgängliga för markägare skulle kunna vara att gå via Skogsstyrelsens *Mina sidor* där myndigheten via Artsök (länsstyrelsernas sökverktyg) kan tillhandahålla information om kända artförekomster på en fastighet. Man kan tänka sig att markägaren får information om att det finns fynd av sekretessklassade arter, och att man i ett särskilt steg kan logga in för att få tillgång till sekretessbelagda artfynd, samt att man i samband med inloggningen får godkänna en sekretessförbindelse. Loggar man inte in har man inte fullgjort utredningsansvaret.

Är sekretess ett skydd eller en risk?

Dilemmat med sekretessens vara eller icke vara för artobservationer kan sammanfattas på följande sätt:

- Om man inte vet var arterna finns kan man inte ta hänsyn till dem. Utan kunskap om var arterna finns blir också de övergripande bedömningarna av arters populationsstatus i landet mer osäkra.
- Om kunskap om känsliga artfynd sprids öppet kan det finnas risk för att kunskapen utnyttjas för illegala syften, exempelvis illegal jakt, illegal äggplockning eller illegal insamling av växter. Det finns också risk för att exemplar förstörs medvetet för att inte komplicera en planerad verksamhet.
- Den som hittar en känslig art vill inte alltid dela med sig av kunskapen, ibland av egoistiska skäl (i vissa kretsar kan det medföra status att känna till fyndplatser för sällsynta arter), men ibland också för att det finns risk att exemplaren skadas om fynden blir kända. Vissa uppgiftslämnare avstår från att rapportera in särskilt

känsliga fynduppgifter om de inte är helt säkra på att uppgifterna hanteras med sträng sekretess. Det förekommer därmed att fynd inte rapporteras in utan i stället hanteras informellt. Kunskapen finns då enbart hos vissa enskilda personer och fynden är inte registrerade någonstans hos myndigheterna. Därmed finns risk för att arten skadas av misstag, beroende på kunskapsbrist.

- Det har förekommit att känsliga artuppgifter har begärts ut som offentlig handling och även lämnats ut efter domstolsbeslut.

Sammantaget bedömer utredningen att frågan om sekretess inte ska tas med i det fortsatta arbetet.

15.15.4 Övervägt förslag: Ett mer omfattande artförvaltningssystem

Utredningen har övervägt att föreslå ett mycket omfattande artförvaltningssystem, där artförvaltningsprogram skulle tas fram inom olika distrikt, som skulle omfatta ett antal län vardera. Underlaget skulle då ha omfattat, i vårt inledande förslag alla djur och växter, i ett reviderat förslag alla fridlysta, hotade och regionalt prioriterade djur och växter, men i ett förslag även de verksamheter som planerades inom distriktet. För den som skulle vidta en åtgärd eller bedriva en verksamhet skulle det vara frivilligt att anmäla sig till programmet. Underlaget skulle efter upprättandet vara bindande för kommuner och myndigheter med vilket avsågs att det skulle följas i efterföljande prövningar och vid tillsyn.

Detta arbetssätt skulle ha krävt en kraftigt ökad resurstilldelning. Det hade gällt dels själva arbetet med att ta fram livsmiljöunderlag, strategiska miljöbedömningar och processer med överklagade beslut, dels själva genomförandelen, relativt olika verksamheter och aktörer, med informationsinsatser men också, befarat, med långdragna överklagandeprocesser rörande det följande beslutet.

En klar risk med ett alltför omfattande och komplicerat system är att arbetet går i stå och att det i stället blir helt verkningslöst. Det fanns också en hel del svårlösta problem kring programmens rättskraft och hur dessa skulle förhålla sig till senare tillståndsprövning, vad som skulle räknas som normgivning, vad som skulle anses vara beslut i det enskilda fallet och i vilken mån olika delar och beslut,

mot bakgrund av befarade långdragna överklagandeprocesser, skulle vara överklagbara.

Vi övervägde att omarbete den ursprungliga idén till att endast omfatta verksamheter eller åtgärder som inte tillståndsprövas enligt miljöbalken (det vill säga utesluta framför allt miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet). Detta eftersom det för dessa finns en relativt välfungerande tillståndsprövning som hanterar artskyddsfrågorna. Vidare övervägde vi att exkludera jordbruket. Detta på grund av den komplexa problembilden och att det för jordbrukets del inte i samma utsträckning handlar om att anpassa åtgärder, utan minst lika ofta om aktiva åtgärder. Emellertid blev det mycket svårt att formulera en sådan avgränsning med utgångspunkt i arternas skyddsbehov. Tanken med artförvaltningsprogrammen var att skapa ett beslutsunderlag som utgick från arterna och deras livsmiljö, och analysera verksamheternas eller åtgärdernas påverkan på denna, samt att skapa en omfattande förutsebarhet och möjlighet till planering. Att då i stället låta programmets omfattning utgå från olika verksamhetstyper eller åtgärder hade fordrat ett helt annat angreppssätt.

På samma sätt övervägde vi att låta miljötillsynsförordningen styra vilken myndighet som skulle utgöra artförvaltningsmyndighet men hamnade i samma problem eftersom miljötillsynsförordningens logik bygger på att dela upp tillsynsobjekten, och enligt vilken lagstiftning tillsyn sker, mellan myndigheterna. Det innebär i sin tur, med nödvändighet, parallella tillsynsmyndigheter när det ena tillsynsobjektet (arter) dels rör sig mellan olika miljöer, dels påverkas av en rad olika tillsynsobjekt (till exempel miljöfarlig verksamhet, vattenverksamhet, skogsbruk och jordbruk, men också en rad åtgärder som inte med enkelhet kan sorteras in under dessa verksamheter), verksamheter vilka i sin tur kan befinna sig i olika miljöer och på olika platser. I syfte att inte skapa ett alltför komplext och svåröverskådligt system valde vi därför att helt enkelt stanna vid den absolut mest grundläggande delen med hela idén, vilken också svarar väl mot vårt uppdrag att klargöra statens ansvar att tillhandahålla nödvändigt underlag i frågor om artskydd, nämligen att sammanställa kunskap om tillgångar och brister i landskapet med utgångspunkt från de fridlysta arterna i ett dokument som alla berörda har möjlighet att bidra till, genom ett samrådsförfarande.

Det betyder att vi också avstår från att lägga ett övervägt förslag om att dela in Sveriges land- och vattenområden i artförvaltnings-

distrikt, där en länsstyrelse i varje artförvaltningsdistrikt ska ansvara för utformningen av artskyddsförvaltningen inom ramen för sitt tillsynsansvar i distriktet. Orsaken till att vi övervägde sådana distrikt var att ett enskilt län på sikt kan vara en för liten geografisk yta för bedömning av olika livsmiljöers och därmed arters förekomst. Vi övervägde också att samordna artförvaltningen med vattenförvaltningens distrikt, men dessa följer inte länsgränserna, vilket sannolikt är opraktiskt när det gäller artskyddet. En alternativ indelning som vi också övervägde var att man skulle följa de fem naturliga biogeografiska regionerna alpin, boreal, kontinental samt de marina regionerna Östersjön och Atlanten, men den boreala regionen är så stor att den skulle behöva delas för att få hanterliga administrativa enheter. Dessutom följer inte heller de biogeografiska regionerna länsgränserna. Ett annat alternativ vi såg var att följa viltförvaltningens indelning, det vill säga länsstyrelser som är indelade i tre områden: norra, mellersta och södra förvaltningsområdet, men vi kom fram till att det skulle bli för stora områden för att vara praktiskt. Övervägandena landade i att låta länsstyrelserna, som har vana vid att hantera artskyddsfrågor i olika miljöer, få ansvaret för denna sammanställning och analys av befintlig kunskap hos myndigheter vilken kompletteras av vad som tillkommer genom samrådsförfarandet.

Emellertid vill vi framhålla att det är viktigt att vidare undersöka och utreda möjligheterna att ta ett mer kraftfullt proaktivt grepp om artskyddsfrågorna och då göra det i ett större perspektiv. Det har, i och med försöken att konstruera och utreda det förvaltningssystem vi nu väljer att inte föreslå, tydliggjorts att frågan om skyddet av biologisk mångfald måste hanteras i ett större perspektiv, utan att delas upp i fridlysningsregler, områdesskydd, olika samhällssektorer eller verksamhetssektorer. Utgångspunkten för ett effektivt artskydd måste vara arterna och arternas behov, och dessa måste betraktas utifrån samhället som helhet för att undvika den så kallade först-till-kvarn-principen.

Att inte ta detta större grepp, samtidigt som artskyddet upprätthålls (vilket är nödvändigt, om inte annat på grund av de skyldigheter Sverige har internationellt och EU-rättsligt), innebär att det inte är den eller de mest miljöanpassade eller mest hållbara eller mest samhällsviktiga verksamheterna eller åtgärderna som får komma till stånd, utan den som anmäler eller ansöker först om att få utföra en åtgärd. Det innebär inte effektivt artskydd. Det blir mycket svårt (i

princip omöjligt) att åstadkomma ett ändamålsenligt regelverk som kan hantera ett effektivt artskydd, med rimlig arbetsfördelning mellan myndigheter, när det redan på förhand är avgjort vilket instrument och vilken lagstiftning som ska användas, nämligen skydd för arter i allmänhet och fridlysningsinstrumentet i synnerhet, med stöd av miljöbalken och nu gällande artskyddsförordning. Härigenom utesluts viktiga instrument som planering och ekonomiska styrmedel i ett större perspektiv som skulle behöva analyseras, oaktat vilken lagstiftning som träffar arten. Ett betydligt större helhetsgrepp måste alltså till, ett grepp som omfattar plan- och bygglag, skogsvårdslagstiftning, jaktlagstiftning, fiskelagstiftning, skattelagstiftning och möjligen också fastighetslagstiftning. Det är ett helhetsgrepp som vi inte förmår ta, givet våra utredningsdirektiv och den tid vi har till vårt förfogande.

15.15.5 Övervägt förslag: Ökad samordning mellan myndigheter

Av utredningsdirektiven framgår att det bör utredas om det är lämpligt att i ökad utsträckning samordna prövningen av fridlysningsbestämmelserna med prövningen enligt miljöbalken i övrigt, och prövning enligt annan lagstiftning som rör verksamheter, åtgärder eller planer som typiskt sett kan komma att påverka skyddade arter. Om en ökad samordning mellan prövningarna är lämplig, behöver en bedömning göras av om författningsändringar är nödvändiga eller om redan gällande lagstiftning medger en sådan ökad samordning. Det behöver även bedömas om en ökad samordning kan uppnås på annat sätt än genom författningsreglering, till exempel genom gemensamma riktlinjer om handläggningen av artskyddsfrågor, vägledningar för prövningsmyndigheterna eller på annat sätt.

Den ökade samordningen mellan prövningen enligt artskyddsförordningen och prövningen av underrättelser om avverkning och om andra skogsbruksåtgärder enligt skogsvårdslagen som Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har kommit överens om, är ett tydligt exempel på hur samordningen i vissa fall kan öka inom ramen för befintlig lagstiftning. Riktlinjerna tar sin utgångspunkt i att Skogsstyrelsen och länsstyrelsen har ett gemensamt ansvar för hur art-

skyddet tillgodoses vid skogsbruksåtgärder och att myndigheterna därför ska vara överens i sin bedömning.¹²⁵

Det ingår inte att utreda eller lämna författningsförslag som medför ökad samordning mellan å ena sidan prövningen enligt artskydds-förordningen och å andra sidan lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, väglagen (1971:948), minerallagen (1991:45) respektive lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. Eventuella författningsförslag får inte heller i övrigt påverka tillämpningen av dessa lagar. Detsamma gäller för jakt- och fiskelagstiftningen. Med hänsyn till att plan- och bygglagen inte innefattar en prövning av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, ingår det inte heller att utreda en samlad prövning av artskydds-förordningen och plan- och bygglagen.

Utredningen har under sitt arbete inte kunnat identifiera något behov av sådan samordning som ligger utanför de områden som ingår enligt utredningsdirektiven. Härtill kommer att Skogsutredningen föreslagit att 6 § förordning (1998:904) om anmälan för samråd ska upphöra, vilket, om förslaget går igenom, innebär att en avverkningsanmälan inte längre betraktas som en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

De tveksamheter som finns gäller framför allt att myndigheterna kan välja att fatta beslut under olika lagstiftningar, och att det kan få olika konsekvenser, bland annat med avseende på möjligheterna till ersättning.¹²⁶ Det förekommer också att det meddelas olika former av råd, utan stöd i lagstiftning, där överklagandemöjligheterna är oklara; ett råd är ju inte ett beslut, även om ett beslut rätteligen skulle ha fattats i situationen.

Det har också framkommit att det upplevs som besvärligt, både från myndighetshåll och verksamhetsutövarhåll, att en myndighet har kontakten med verksamhetsutövaren och diskuterar vilka försiktighetsmått och förbud som kan vara aktuella, och att eventuella dispenser sedan ska beslutas av en annan myndighet. Den problematiken har vi hanterat genom förslaget att det ska vara samma myndighet som fattar beslutet om eventuella föreläggande eller förbud, som också fattar beslutet om att bevilja eller neka dispens från fridlysningsreglerna. I övrigt har vi dragit slutsatsen att viss del av den upplevda problematiken härrör från en sammanblandning av hänsynsregler

¹²⁵ Dir. 2020:58, s. 12, med hänvisning till Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket.

¹²⁶ Se om situationen i skogen, i Darpö (2021) Konsulenten, tjädern och knäroten Om Skogsstyrelsens handläggning av artskyddsärenden, *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2021:1.

(30 § skogsvårdslagen respektive 2 kap. miljöbalken) och hur dessa ska tillämpas. Den problematiken har emellertid inte med samordning mellan myndigheter att göra.

Sammanfattningsvis ser vi inte att det finns något kvarstående samordningsbehov inom de områden som vi har möjlighet att utreda. Annorlunda hade varit fallet om det gällt de lagar som inte ingår i uppdraget.

15.15.6 Övervägt förslag: Förtydliganden i 6 kap. 35 § miljöbalken

Vi har övervägt att det ska förtydligas i 6 kap. 35 § miljöbalken att de åtgärder som planeras för att försäkra sig om att verksamheten eller åtgärden inte riskerar att överträda de förbud som följer av fridlysningsreglerna i 8 kap. miljöbalken ska redovisas i miljökonsekvensbeskrivningen i en specifik miljöbedömning och bedömas i tillståndsprövningen. Vårt förslag gick ut på att det i miljöbedömningsförordningen skulle införas en bestämmelse om att miljökonsekvensbeskrivningen, om det är relevant, bland annat ska innehålla uppgifter om rådande förhållanden med avseende på förekomsten av arter såsom de framgår av livsmiljöunderlaget, och vilka ytterligare undersökningar om artförekomster som gjorts i anledning av underlaget.

Av 6 kap. 35 § miljöbalken följer vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla. Vi föreslog att en ny punkt 7 skulle införas (befintliga punkter 7 och 8 blir således 8 och 9), som anger att en MKB också ska innehålla uppgifter om de åtgärder som planeras för att verksamheten eller åtgärden inte ska riskera att överträda de förbud som följer av fridlysningsreglerna i 8 kap. miljöbalken, om sådana uppgifter är relevanta med hänsyn till verksamhetens art och omfattning. Härvid skulle även miljöbedömningsförordningen kompletteras med en 18 a § som skulle ange att miljökonsekvensbeskrivningens innehåll enligt 6 kap. 35 § 7 p. miljöbalken, om det är relevant, ska avse uppgifter om rådande förhållanden, med avseende på förekomsten av arter såsom de framgår av livsmiljöunderlaget, samt vilka ytterligare undersökningar om artförekomster som gjorts i anledning av vad som framgår av underlaget. Därutöver ska det finnas en identifiering, beskrivning och bedömning av de effekter för arterna som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra, samt uppgifter om de åtgärder som planeras för att se till att verksamheten eller åtgär-

den inte riskerar att överträda de förbud som följer av fridlysningsbestämmelserna.

Skälen för att vi menade att ändringen skulle göras är att naturvårdsdirektiven utgör bindande EU-rätt och innebär krav på Sverige att säkerställa att verksamheter inte tillåts bedrivas i strid med förbudsbestämmelserna. Enligt etablerad praxis ska artskyddsfrågorna i tillståndsprocessen bedömas som en precisering av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.

Emellertid är utredningens uppfattning, vilken har stärkts under utredningsarbetet, att artskyddsfrågan också hanteras på det sättet. Att i det läget kodifiera och tydliggöra skulle då riskera att det inte längre ses som självklart att artskyddet ska bedömas inom ramen för miljöbedömningen, så som bestämmelserna är utformade i dag. Av den anledningen går vi inte vidare med förslaget.

15.15.7 Övervägt förslag: En myndighet ska hantera alla artskyddsfrågor

Förutom problemet att en myndighet har kontakten med verksamhetsutövaren och diskuterar vilka försiktighetsmått och förbud som kan vara aktuella, och att eventuella dispenser sedan ska beslutas av en annan myndighet, har också andra problem rörande att flera myndigheter hanterat artskyddet lyfts till utredningen. Ett problem som lyfts är att Skogsstyrelsens tolkning av reglerna av naturliga skäl utgår från skogsvårdslagen, samtidigt som länsstyrelsens tolkningar utgår från miljöbalken, vilket resulterar i tolkningar av artskyddets innebörd som inte stämmer överens. Problemet accentueras av att beslut överprövas i olika instanser, beroende på om besluten tas enligt skogsvårdslagen eller miljöbalken. Verksamhetsutövare har också upplevt det som problematiskt att behöva vända sig till två olika myndigheter när det gäller artskyddet. Särskilt problematiskt upplevs risken för olika slutsatser beroende på om det är Skogsstyrelsen eller länsstyrelsen som beslutar. Det är i vissa fall också svårt för verksamhetsutövaren att veta vilken myndighet denne ska vända sig till, och vad som avgör vilken myndighet som är den rätta. Brist på förtroende framhålls också som en viktig faktor. Bristen uppges uppkomma som en följd av att lika fall behandlas olika beroende på var i landet man befinner sig, vilket i sin tur antagligen har en delförklaring i att Skogsstyrelsen är en samlad myndighet med 22 distrikt, som ska

samarbeta med 21 fristående länsstyrelser som ibland ger motstridiga anvisningar.

Att endast en myndighet ska hantera artskyddet har pekats på som rimlig lösning. En lösning, som föreslagits av en expert i utredningen, är att låta den myndighet som vi i ett tidigare skede av utredningen benämnde som artskyddsmyndighet (det vill säga, inte en egen myndighet, utan en utpekad länsstyrelse i sin roll som artskyddsmyndighet) besluta i alla frågor som rör artskyddet. Det skulle, anfördes det, ge en ur artskyddsperspektiv mer överskådlig situation, särskilt eftersom vissa arter kan röra sig över båda skogsmark och andra ägoslag och naturtyper.

Ett annat förslag som lyfts fram av experter, är att det ska finnas en tillsynsmyndighet i skogen och att det ska vara Skogsstyrelsen. Såvitt vi kunnat se är det i och för sig ett bra förslag då det skulle innebära ett underlättande i att veta vilken myndighetskontakt som den som arbetar i skogen ska ta. Det är också ett förslag vi så långt möjligt försökt genomföra genom att tydliggöra omfattningen av Skogsstyrelsens tillsynsansvar vad gäller det som skyddas enligt 8 kap. miljöbalken och genom att låta Skogsstyrelsen vara den myndighet som prövar dispensfrågor när det gäller skoglig verksamhet. Emellertid har vi inte kunnat gå så långt att vi föreslår Skogsstyrelsen som enda myndighet som ansvarar för tillsynen i skogen. Detta eftersom Skogsstyrelsens tillsynsuppdrag i grunden gäller vad som omfattas av skogsvårdslagen. Det kan finnas åtgärder som vidtas i skogsmark som inte omfattas av den lagen som påverkar artskyddet. Därtill kommer att arter rör sig mellan mark som omfattas av skogsvårdslagen och annan mark. Att ta bort länsstyrelsens parallella tillsynsansvar skulle innebära en stor risk för såväl artförekomster som åtgärder eller verksamheter som geografiska områden ramlar mellan stolarna. Det blir för omfattande att inom ramen för denna utredning utreda alla sådana konsekvenser, varför vi inte går längre med detta förslag än vad vi gör. Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen får alltså behålla detta parallella tillsynsansvar, men Skogsstyrelsens ansvar i skogen, även för artskyddsfrågorna, tydliggörs.

Det har också framförts förslag från experter om att slå ihop Skogsstyrelsen med Naturvårdsverket, och olika skogsstyrelsedistrikt med länsstyrelserna. Under utredningen har framgått att det, förutom specialistkunskapen om skogen och skogsbrukets frågor (och en ökande kunskap och erfarenhet om artskyddet) finns ett visst uppbyggt för-

troendekapital mellan Skogsstyrelsen och skogsbruket och att det finns ett egenvärde i att bygga vidare på det, medan länsstyrelserna har en gedigen kunskap och erfarenhet ifråga om själva artskyddet och framför allt erfarenhet av att arbeta med frågorna. Nyttan med att kombinera dessa kompetenser och erfarenheter, samt nödvändigheten av ett större grepp om frågorna, gör att vi menar att det är ett mycket intressant förslag. Med tanke på de avgränsningar som utredningsdirektiven sätter upp beträffande skogsvårdslagen (utredningsdirektiven är tydliga med att det inte ingår i uppdraget att göra en översyn av skogsvårdslagstiftningen) ser vi dock inte att det ligger inom ramen för vad vi ens kan utreda, än mindre lämna förslag om.

Såsom våra förslag utvecklats innebär de alltså att både Skogsstyrelsens och länsstyrelsens tillsynsansvar kvarstår ifråga om artskyddsfrågor.

Problemet med olika tolkningar menar vi kan hanteras genom att det tydliggörs att artskyddsfrågor och fridlysningsregler ska hanteras enligt miljöbalkens logik. Ett sådant tydliggörande har redan gjorts genom Skogsutredningens¹²⁷ förslag att en avverkningsanmälan inte ska anses innebära en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, genom vårt förslag om förtydligande om när en sådan anmälan krävs samt genom riktlinjer och vägledningar. Utvecklingen, vad gäller tillsyn i skogen, sedan Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens gemensamma riktlinjer togs fram 2016, visar tydligt att riktlinjer är ett verksamt instrument.¹²⁸

Vi har också föreslagit att Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen, tillsammans med länsstyrelserna, ska ges i uppdrag att ta fram vägledning vad gäller dispenser från fridlysningsreglerna. Därtill kommer att livsmiljöunderlagen kan utgöra ett stöd i arbetet, liksom att sökandens underlag vid en 12:6-anmälan ska stämmas av med livsmiljöunderlaget rörande förekommande arter eller livsmiljöer. Vi menar att möjligheten för länsstyrelsen (i egenskap av tillsynsmyndighet eller länsstyrelse) att ingripa tillsynsvägen när det gäller artskyddet behöver kvarstå och går därför inte vidare med något av förslagen.

¹²⁷ SOU 2020:73. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen.*

¹²⁸ Jämför utredningsdirektiven, Dir. 2020:58, s. 12, med hänvisning till Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket.

15.15.8 Övervägt förslag: Förändrade fridlysningsregler enligt generaladvokatens förslag

Generaladvokatens förslag till avgörande i *Skydda skogen*¹²⁹ skulle ha inneburit en annan utgångspunkt vad gäller skyddet av fåglar sett i relation till skyddet av arter som finns upptagna i livsmiljödirektivets bilaga IV. I ljuset av AG Kokotts förslag till avgörande såg vi ett tämligen omfattande utrymme att förändra och nyansera skyddet varför vi i det skedet lämnade förslag enligt följande.

Alternativt förslag till förbud att avsiktligt fånga eller döda fåglar som vi inte går vidare med

Utredningens alternativa förslag: Med de undantag som följer av jaktlagstiftningen är det förbjudet att avsiktligt fånga eller döda **exemplar** av fågelarter som förekommer naturligt i vilt tillstånd i Europa.

Om dödandet eller fångandet av **enstaka exemplar** är det accepterade resultatet av

- att marken används för jordbruk eller skogsbruk,
- annan användning av en fastighet,
- byggande,
- användning av en byggnad eller anordning, eller av
- miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet.

ska åtgärden eller verksamheten inte vara förbjuden om det gäller exemplar av en art som har gynnsam bevarandestatus och verksamheten eller åtgärden inte inverkar märkbart på artens bevarandestatus.

Inte heller ska åtgärden eller verksamheten vara förbjuden om det gäller **mer än enstaka exemplar** av en art som har gynnsam bevarandestatus, förutsatt att bästa tillgängliga vetenskapliga kunskap och teknik (efter en avvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken) har använts för att minimera antalet dödade fåglar och det har säkerställts att berörd arts bevarandestatus inte påverkas negativt.

¹²⁹ Förslag till avgörande i de förenade målen C-473/19 och C-474/19 *Skydda skogen*.

I den mån artens bevarandestatus ska bedömas ska detta göras på den berörda biogeografiska regionnivån, och i den mån det är möjligt på en gränsöverskridande nivå.

Alternativt förslag till förbud att avsiktligt förstöra eller skada fåglars ägg och bon som vi inte går vidare med

Utredningens alternativa förslag: Med de undantag som följer av jaktlagstiftningen är det förbjudet att avsiktligt förstöra eller skada **exemplar** av fåglars ägg och bon.

Om förstörandet eller skadandet av **enstaka exemplar** är det accepterade resultatet av

- att marken används för jordbruk eller skogsbruk,
- annan användning av en fastighet,
- byggande,
- användning av en byggnad eller anordning, eller av
- miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet.

ska åtgärden eller verksamheten inte vara förbjuden om det gäller exemplar av en art som har gynnsam bevarandestatus och verksamheten eller åtgärden inte inverkar märkbart på artens bevarandestatus.

Inte heller ska åtgärden eller verksamheten vara förbjuden om **fler än endast enstaka exemplar** förstörs eller skadas och det gäller en art som har gynnsam bevarandestatus, förutsatt att bästa tillgängliga vetenskapliga kunskap och teknik (efter en avvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken) har använts för att minimera antalet förstörda eller skadade ägg och bon och det har säkerställts att berörd arts bevarandestatus inte påverkas negativt.

I den mån artens bevarandestatus ska bedömas ska detta göras på den berörda biogeografiska regionnivån, och i den mån det är möjligt på en gränsöverskridande nivå.

Utredningens överväganden

Utgångspunkten för dessa förslag var AG Kokotts tolkning.¹³⁰ Förbudet mot avsiktligt dödande (eller fångande) då syftet med handlingen också är att döda (eller fånga) gäller, enligt direktivet, *exemplar* av fåglar. I svensk rätt regleras detta i jaktlagstiftningen. För att förbuden ska gälla i de här fallen förutsätts inte någon risk att bevarandestatus ska påverkas negativt, inte heller utesluter en gynnsam bevarandestatus att förbuden tillämpas.

Situationen är emellertid en annan när det är fråga om fångande eller dödande som inte är avsett, utan som blir en oönskad men accepterad följd av en åtgärd eller verksamhet (*accepterat dödande*). Detsamma gäller oönskad men accepterad förstörelse eller skada på fåglars ägg och bon (*accepterad skada*). Enligt AG Kokotts förslag till avgörande innebär fågeldirektivets bestämmelser ett generellt system för skydd av samtliga fågelarter som omfattas av direktivet. Det innebär att det inte finns något ovillkorligt skydd för varje enskild fågel. Förbudet gäller *accepterade handlingar*¹³¹, men endast i den utsträckning som det, med beaktande av ekonomiska krav och rekreatjonsbehov, är nödvändigt för att bibehålla eller återupprätta dessa arter, i den meningen som avses i artikel 2, på en nivå som särskilt svarar mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov (så kan vara fallet om det till exempel handlar om sällsynta och starkt hotade arter, eller om det handlar om område som utsetts för att skydda arterna). I detta sammanhang har artens bevarandestatus en viss betydelse.¹³²

Den slutsats vi drog av detta, vad gäller *accepterat dödande*, är att om det gäller exemplar av en art som har gynnsam bevarandestatus, som inte är hotad och om verksamheten eller åtgärden inte inverkar märkbart på artens bevarandestatus, så ska åtgärden eller verksamheten inte vara förbjuden, även om den innebär att enstaka exemplar dödas. Inte heller ska åtgärden eller verksamheten vara förbjuden om fler än endast enstaka exemplar dödas och det gäller en art som har gynnsam bevarandestatus och arten inte är hotad, förutsatt att bästa tillgängliga vetenskapliga kunskap och teknik (efter en avvägning

¹³⁰Förslag till avgörande i de förenade målen C-473 och 474/19 *Skydda skogen*.

¹³¹Som samlingsbeteckning för *accepterat fångande*, *accepterat dödande* och *accepterad skada* används i detta avsnitt *accepterade handlingar*.

¹³²Vår sammanfattning av AG Kokotts tolkning i hennes förslag till avgörande i de förenade målen C-473/19 och C-474/19 *Skydda skogen*.

enligt 2 kap. 7 § miljöbalken) har använts för att minimera antalet dödade djur och det har säkerställts att berörd arts bevarandestatus inte påverkas negativt. Detsamma gäller för att skada eller förstöra fåglars bon. Krav på försiktighetsmått fordras, enligt denna tolkning, alltså i den mån det är rimligt att ställa sådana för att nå syftet att, med beaktande av ekonomiska krav och rekreationsbehov, bibehålla eller återupprätta fågelarter på en nivå som särskilt svarar mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov. Beroende på hur situationen ser ut för arten och vilka kostnader det medför för en verksamhetsutövare, kan det handla om att i den mån det är möjligt undvika vissa jordbruks- och skogsbruksåtgärder eller kraftledningsarbeten under häckningstid; till exempel kan särskilda bestämmelser om tider under vilka de träd som fåglar bygger bon och ruvar i inte får fällas införas i livsmiljöunderlagen.

De krav som ska ställas ska utgå från bästa möjliga kunskap eller teknik, beroende på vad som är tillämpligt i det enskilda fallet. En avvägning ska dock göras enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. Om det finns goda skäl som utesluter att åtgärderna utförs vid annan tidpunkt så får visst dödande eller förstörande av fågelbon accepteras utan att omfattas av förbudet. Det kan till exempel handla om att gröda behöver slås eller skördas vid en viss tidpunkt.

Det förutsätter dock att det är fråga om arter med god bevarandestatus, samt att denna bevarandestatus inte riskerar att försämrans som en följd av åtgärderna. Om det handlar om

- en art som inte har god bevarandestatus eller är sällsynt, eller
- en åtgärd eller verksamhet som leder till att exemplar dödas eller fångas inom ett område som utsetts för att skydda bland annat den art som riskerar att dödas eller fångas, eller
- en åtgärd eller verksamhet riskerar att försämra artens bevarandestatus på nationell nivå.

ska åtgärden, handlingen eller verksamheten vara förbjuden såvida inte försiktighetsmått kan vidtas som säkerställer att artens bevarandestatus inte påverkas negativt.

Mot bakgrund av att utredningsdirektiven tydligt anger att de förslag vi lägger ska vara förenliga med EU-rätten ser vi inte längre dessa förslag som möjliga. Vi ser det som det enda rimliga att låta lagstiftningen ligga så nära direktivtexten som möjligt, det möjliggör i vart

fall alltid en direktivskonform tolkning för det fall senare praxis enligt EU-domstolen skulle gå i någon ny riktning.

15.15.9 Övervägt förslag: Kodifiera praxis genom ändring i 2 kap. 7 § miljöbalken

Alla är skyldiga att följa fridlysningsreglerna i 8 kap. miljöbalken. Det har tydliggjorts i praxis att artskyddsförordningen är att se som en *precisering* av vad som följer av de allmänna hänsynsreglerna.¹³³ En prövning av fridlysningsreglerna görs därmed genom att de allmänna hänsynsreglerna tillämpas. Prövningen kan leda fram till att verksamheten inte kommer i konflikt med fridlysningsbestämmelserna och att det därför inte blir aktuellt med dispensprövning, men självfallet kan utgången också bli att verksamheten trots planerade försiktighetsmått bedöms strida mot fridlysningsbestämmelserna. Om förutsättningar för dispens då inte finns är verksamheten olämpligt lokaliserad och inte tillåtlig.

Emellertid föreskriver 2 kap. 7 § miljöbalken att kraven i 2 kap. 2–5 §§ och 6 § första stycket endast gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. En avvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken blir i detta läge problematisk, givet möjligheterna till undantag i naturvårdsdirektiven. Om en verksamhet eller åtgärd är förbjuden enligt en fridlysningsbestämmelse är förutsättningen för att den ska kunna bedrivas att någon av dispensgrunderna är tillämplig. Det innebär att en avvägning enligt 2 kap. 7 § inte kan göras. Däremot kan förutsättningar för dispens prövas. Dispensskälen är emellertid uttömmande.¹³⁴ Om dispens heller inte kan meddelas, kan beslutet mynna ut i att platsen är olämplig (enligt 2 kap. 6 § miljöbalken) eller att verksamheten eller åtgärden måste förbjudas. Detta är vad som framgår av etablerad praxis.¹³⁵

Vi har dock noterat att kombinationen av att fridlysningsreglerna ska ses som en precisering av de allmänna hänsynsreglerna, vilket kan mynna ut i ett avslag enligt 2 kap. 6 § (dålig lokalisering), och att 2 kap. 7 § miljöbalken föreskriver att kraven enligt 2 kap. 2–5 §§ och 6 § första stycket endast gäller i den utsträckning det inte kan anses orim-

¹³³ Se t.ex. MÖD 2013:13.

¹³⁴ Se Darpo och Lindahl; (2015) Vindkraft, fåglar och brister i höjden. Om artskyddet vid prövningen av vindkraftverk – analys, del II. *JP Miljönet* den 8 oktober 2015.

¹³⁵ Se till exempel MÖD 2013:13 *Holmsjöåsen*, MÖD 2014:47 *Vindkraft Bottorp*, MÖD 2014:48 *Boge Vindbruk* och MÖD 2015:3 *Örmdalen*.

ligt att uppfylla dem, innebär att det kan uppfattas som att 2 kap. 7 § medger en sådan avvägning. Vi vill dock framhålla att även om man skulle göra en avvägning enligt 2 kap. 7 §, så kan det inte resultera i att det skulle anses orimligt att följa en förbudsbestämmelse. I syfte att kodifiera etablerad praxis och tydliggöra begränsningarna i 2 kap. 7 § övervägde vi att införa ett tredje stycke i 2 kap. 7 § miljöbalken som innebär att en avvägning enligt första stycket inte får innebära att 8 kap. miljöbalken inte kan följas. Bestämmelsen skulle, enligt vårt förslag, åtföljas av ett motsvarande förtydligande i 8 kap. miljöbalken.

Eftersom det handlar om förbudsregler som gäller alla, och då en avvägning därmed aldrig kan bli aktuell på ett sätt som gör att man hamnar i strid med förbuden, har vi emellertid dragit slutsatsen att en sådan bestämmelse är överflödigt. En avvägning enligt 2 kap. 7 § skulle redan i dag leda till att fridlysningsbestämmelsen måste upprätthållas. Om de försiktighetsmått som fordras för att följa fridlysningsbestämmelsen är orimligt kostsamma, och dispens inte kan medges, då återstår att förbjuda verksamheten eller åtgärden.

En myndighet eller en kommun får helt enkelt inte tillåta att en verksamhet eller en åtgärd påbörjas eller ändras om detta, trots åtgärder för att minska sådan påverkan, innebär en sådan otillåten påverkan, såvida dispens inte kan medges. Det gäller och tillämpas redan i dag. Vi avstår från att lägga förslag i frågan då det antagligen snarare skulle skapa oklarheter i stället för det avsedda tydliggörandet.

15.15.10 Övervägt förslag: Beslut om föreläggande eller förbud ska vara tidsbestämda

Vi har övervägt att föreslå att beslut som fattas som en följd av anmälningar om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, samt beslut till följd av tillsyn enligt 26 kap. 9 § miljöbalken, och som avser försiktighetsmått eller förbud meddelade med stöd av 8 kap. miljöbalken, ska vara tidsbestämda.

Den effekt som förslaget syftade till att åstadkomma, är en sådan avgränsning i tid som innebär att ersättning endast kan utgå för den tidsperioden, vilket i sin tur innebär ett hinder mot att någon ska kunna söka ersättning flera gånger för samma inskränkning. En konsekvens av att ett beslut om tidsaspekten måste fattas, hade varit att tidsaspekten måste övervägas. Vi menar dock att tidsaspekten alltid måste övervägas; handlar det då om långtgående inskränkningar som

behövs för långa tidsperioder kan det finnas skäl att i stället överväga den nya typ av biotopskydd som vi har föreslagit.

Om verksamhet är möjlig att bedriva, om än med anpassade metoder och med vidtagande av försiktighetsmått, bör biotopskydd inte vara aktuellt. Om besluten endast kommer att gälla för korta tider, är en konsekvens av förslaget att nya beslut kan komma att behöva fattas med ganska täta intervall.

En negativ konsekvens av tidsbegränsade beslut om förbud eller förelägganden hade blivit en bristande förutsebarhet. Om ett beslut endast gäller en viss tid, förblir det oklart vad som händer därefter. Det är emellertid möjligt att se det ur motsatt perspektiv, att förbudet gäller endast viss tid och att det efter denna tid är möjligt att återkomma med en anmälan. En positiv konsekvens är att verksamhetsutövaren får ett tydligt och i tid begränsat besked om vad som är tillåtet respektive inte tillåtet. Problemet med en sådan syn är att beslutet inte innebär något annat än en myndighets uttolkning av fridlysningsbestämmelsernas innebörd i det konkreta fallet. Det faktiska förbudet att vidta vissa åtgärder följer inte av beslutet, utan av fridlysningsreglerna och, framför allt, av de straffsanktionerade handlingsdirigerande reglerna i 29 kap. miljöbalken. På samma sätt är en dispens aldrig en dispens från ett beslut om förbud, utan ett beslut om dispens handlar om dispens från fridlysningsreglerna. Även om det skulle regleras i tid så skulle möjligheten kvarstå att inkomma med en ny dispensansökan dagen efter det första beslutet i dispensfrågan meddelats. Sammantaget har förslaget inneburit fler problem relaterade till rättslig logik än vad det förmått lösa. Därför går vi inte vidare med det.

15.15.11 Övervägt förslag: Ersättning ska inte utgå för försiktighetsmått inom certifieringssystem

Det har av experter i utredningen lyfts som problematiskt att en markägare både får behålla ett merpris på all sin skog genom certifiering och samtidigt kan få ersättning för att inte avverka delar av skogen, på grund av hänsyn som ändå ska tas enligt certifieringen.

De flesta skogsbolag och företag i förädlingsbranschen, liksom även många privata markägare, har en certifiering som de frivilligt åtagit sig att följa. Det finns i nuläget två olika certifieringar i Sverige: FSC (Forest Stewardship Council) samt PEFC (Programme for the

Endorsement of Forest Certification). Sammanlagt certifierar dessa båda system cirka 22 procent av landets alla markägare, fördelat på drygt 27 000 markägare hos FSC¹³⁶ och cirka 48 000 hos PEFC¹³⁷. Många aktörer är dessutom certifierade enligt båda systemen. Den certifierade arealen omfattar drygt 63 procent av den totala arealen produktiv skogsmark i landet.

Privata markägare som har valt att inte ansluta sig till något certifieringssystem kan få problem med att få avsättning för avverkat virke, eftersom i stort sett samtliga uppköpande aktörer är certifierade.

I villkoren för FSC-certifieringen ingår numera bland annat följande riktlinjer för arter som ska bevaras:¹³⁸

- Bevarandeåtgärder som genomförs för rödlistade arter ska anpassas till arternas ekologiska krav och hotkategori.
- Hänsyn ska tas till utpekade arter i artskyddsförordningen.
- Hänsyn ska tas till utpekade, revirhävdande fågelarter med små populationsstorlekar, samt rovfåglar som är prioriterade fågelarter enligt skogsvårdslagen. Här ska Skogsstyrelsens vägledningar för hänsyn till fåglar tillämpas.

Certifieringssystemen, i första hand FSC har, enligt en rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi,¹³⁹ betytt mycket för att etablera en ny standard för miljöhänsyn i skogen. I samma rapport konstateras dock att certifieringar inte kan ersätta en sammanhängande nationell miljömålspolitik, bland annat därför att systemen är frivilliga och därför aldrig kommer att bli heltäckande.¹⁴⁰

Det lyfts också i rapporten att certifieringar, för att kunna fungera, måste baseras på ett enhetligt och därför tämligen fyrkantigt regelverk som är någorlunda enkelt att tolka, medan det som behövs för att certifieringssystemen ska vara funktionella är att kraven varierar efter lokala förutsättningar. I detta avseende lider certifieringssystemen av samma brister som generellt utformade lagregler. Ett annat problem med FSC är, enligt rapporten, att organisationen är partssammansatt, med möjlighet för parterna att blockera varandra,

¹³⁶ FSC Sverige, certifikatstyper och areal 2017-12-31.

¹³⁷ Svenska PEFC, aktuell statistik 2020-10-21: <https://pefc.se>.

¹³⁸ Hämtat från FSC® Sverige: Faktablad Skogsbruksstandard 2020.

¹³⁹ Nilsson (2018) *Skydda lagom – en ESO-rapport om miljömålet Levande skogar*. Rapport 2018:4, Finansdepartementet.

¹⁴⁰ Nilsson (2018) a.a., s. 121.

vilket gör det svårt att löpande uppdatera regelverk utifrån ny kunskap och nya erfarenheter.¹⁴¹

Det är alltså inte möjligt att utgå från att certifieringssystemen tillgodoser det artskydd som följer av nuvarande artskyddsförordning. Statens, genom myndigheternas, kontroll av att reglerna efterlevs är nödvändig, oaktat certifieringssystemet. En fråga som dock uppkommer är hur ersättningsfrågan ska hanteras när krav på hänsyn till utpekade arter i fridlysningsbestämmelserna redan ingår i certifieringen och genererar en merbetalning för virket. Mot det kan invändas att merpriset betalas för den skog man avverkar, men att både ersättning och merpris inte betalas för skog som man inte får avverka. Det är överhuvudtaget tveksamt om ett frivilligt åtagande ska få sådana rättsliga konsekvenser som här är aktuellt.

Härtill kommer att lagstiftningen inte bör missgynna skogsägare som genom certifieringssystemen har tagit visst ansvar. Om certifieringen skulle påverka ersättningen i negativ riktning skulle det innebära att skogsägare som inte tar något ansvar har företräde till ersättning och därmed gynnas. Mot bakgrund av att ersättning endast ska utgå till den del där krav på försiktighetsmått eller förbud överstiger vad som är rimligt efter en avvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken bör eventuella problem till följd av det ansvar som följer av certifieringen inte bli särdeles stort. Frågan om ersättning skulle dock kunna aktualiseras i samband med förhandlingar kring naturvårdsavtal, men här får förutsättas att den som förhandlar för det allmännas räkning kan beakta eventuella problem kring detta på ett adekvat sätt.

15.15.12 Övervägt förslag: Ersättning ska utgå redan vid försvårande av pågående markanvändning

Den ersättningsrätt som följer av regeringsformen är att utge ersättning för avsevärt försvårande av pågående markanvändning. Vi har emellertid, enligt utredningsdirektiven, möjlighet att överväga i vilken mån en ersättningsrätt bör införas, vilket vi tolkar som att vi är fria att gå utöver den ersättningsrätt som kan härledas direkt ur regeringsformen. Regeringsformen utgör ju en lägsta, grundlagsstadgad, rätt till ersättning i vissa situationer. Ett skäl för att göra detta är den osäker-

¹⁴¹ *Ibid.*, s. 121.

het som avvägningsregeln i 2 kap. 7 § miljöbalken med nödvändighet för med sig, eftersom den ska tillämpas i det enskilda fallet.

Ett annat skäl är att vi tror att det gynnar arterna och arternas livsmiljöer om vissa ekonomiska incitament kan byggas in i systemet. Det är dock viktigt att incitamenten också presenteras som just incitament och inte som rättigheter. En annan viktig aspekt att beakta är att ersättningssystemet inte på något sätt får riskera att de fungerande frivilliga avtal och miljöstöd som finns inom jordbruk och skogsbruk äventyras. Sammantaget gjorde detta att vi övervägde att föreslå, att om pågående verksamhet väl är laglig (det vill säga uppfyller kraven på rimlig hänsyn, vilket till exempel innebär att en lämplig brukningsmetod ska väljas), så ska inskränkningar i markanvändningen därutöver anses innebära att markanvändningen blir avsevärt försvårad. Det skulle, i ljuset av de utgångspunkter vi föreslagit för att avgöra vad som är rimlig hänsyn, innebära att det som i princip endast är förbud mot en viss verksamhet (inte förbud mot en metod) skulle kunna ersättas.¹⁴²

Förslaget har inom expertgruppen mötts av stor oro, då förslagen inte får riskera att konkurrera med det befintliga, strategiska arbetet med områdesskydd. Oron speglar risken för att de anslag som kan komma att avsättas för att tillgodose behovet av nytt skydd, enligt utredningens förslag, går ut över befintliga anslag för områdesskydd och intrångsersättningar. Därigenom skulle den tidigare ordningen med prioriterade områden (såsom formell strategi för skydd av skog) komma att urholkas. Det har också uttryckts oro över att systemet blir komplicerat och svårt att förstå eftersom det finns en inneboende problematik i att sammanföra gränsen för rimlig hänsyn i 2 kap. 7 § miljöbalken och begreppet *avsevärt försvårande av pågående markanvändning*. Detta mot bakgrund av de skilda funktionerna med respektive bestämmelse och hur begreppet *pågående markanvändning* hittills har tolkats, beroende på om det är skogsvårdslagen eller miljöbalken som tillämpas. Det skulle antagligen bli mycket förvirrande för såväl enskilda som myndigheter med en ordning där mer naturvårdshänsyn synes kunna krävas enligt skogsvårdslagen än enligt miljöbalken. Sammantaget finner vi att det inte är lämpligt att i författning medge ersättning utöver den rätt som följer av 2 kap. 15 § regeringsformen. Vi går därför inte vidare med det förslaget.

¹⁴² Jämför Bengtsson et al. (JUNO version 19) *Miljöbalken*. Kommentaren till 31 kap. 4 § punkten 7.

15.15.13 Övervägt förslag: Förändringar i de processuella reglerna i 31 kap. miljöbalken

31 kap. 13 § miljöbalken innebär att om en överenskommelse inte träffats om ersättning enligt 4 eller 11 § eller om inlösen enligt 8 § ska den som vill göra anspråk på ersättning eller kräva inlösen väcka talan hos mark- och miljödomstolen mot den som är skyldig att betala ersättning eller att lösa in fastigheten. Sådan talan ska väckas inom ett år från det att beslutet på vilket anspråket grundas har vunnit laga kraft, vid påföljd att rätten till ersättning eller inlösen annars går förlorad.

Enligt samma bestämmelse är en förutsättning att rätten till talan inte gått förlorad enligt 12 §, av vilken följer att innan en myndighet fattar ett beslut som kan leda till ersättning enligt 4, 5, 10 eller 11 §, får myndigheten förelägga den som vill göra anspråk på betalning eller inlösen att inom viss tid, minst två månader, anmäla sitt anspråk och ange sina yrkanden, vid påföljd att rätten till talan annars förloras.

Enligt 34 § 1 st förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ska länsstyrelsen eller Skogsstyrelsen i ärenden enligt 7 kap. söka träffa uppgörelse med sakägare som gör anspråk på ersättning eller fordrar inlösen. Talan om ersättning kan dock föras även om några förhandlingar inte har förekommit. Enligt 36 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. företräds staten i domstolen av Kammarkollegiet. Vi har föreslagit att en motsvarande bestämmelse om att söka träffa uppgörelse ska införas vad gäller artskyddsbestämmelserna.

Av miljöbalkspropositionen följer att ettårsfristen kan efterges av den ersättningskyldige, till exempel om det behövs för fortsatta förhandlingar. Det är dock viktigt att notera att preklusion inträder även om ersättningsfrågan diskuteras. Om sådana förhandlingar drar ut på tiden bör därför den enskilde väcka talan vid domstol.¹⁴³ Om den enskilde inte kan acceptera föreslagen överenskommelse bör också beslutet som ligger till grund för ersättningsanspråket överklagas.

Det har framstått som tydligt för oss att det som är avgörande för ett fungerande ersättningsystem är att staten försöker komma överens med markägaren om en ersättning innan eller i samband med beslutet som kan berättiga till ersättning. En sådan ordning är vad vi har föreslagit, dels genom en bestämmelse som motsvarar 34 § i om-

¹⁴³ Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk.*, s. 327 Del 2.

rådesskyddsförordningen, dels genom att anvisa en ersättningshierarki där naturvårdsavtal ska vara det som man i första hand försöker få till stånd. Kan parterna ändå inte komma överens bör markägaren kunna stämma staten. Ersättningsprocessen handläggs då som ett dispositivt tvistemål, vilket innebär att käranden har rätt till rättegångskostnader för ombud och liknande, i enlighet med bestämmelserna i 25 kap. miljöbalken. Under processens gång tas ofta nya värderingar och bevisning fram, vilket ibland leder till förlikning.

Alternativ som vi inte går vidare med: Beslut om ersättning tillsammans med dispensbeslutet

Av utredningsdirektiven framgår att det behöver utredas om beslut om ersättning kan fattas samtidigt som myndigheten fattar det rådgivningsinskränkande beslutet, i syfte att förenkla för berörda markägare.¹⁴⁴ Tanken är att en markägare inte ska behöva stämma staten samt att det bör vara enkelt och obyråkratiskt att göra sin rätt till ersättning gällande. Som ytterligare argument för en sådan ordning har det framförts att det bästa vore om behörig myndighet lämnade ett förslag till ersättning redan i beslutet som innebär ett intrång, så att markägaren kan acceptera eller välja att överklaga det ersättningsgrundande beslutet. En sådan regel skulle, enligt förespråkarna, innebära att ersättning ska utgå automatiskt, utan att den skadelidande ska tvingas processa och stämma staten. Det har också framhållits att en process är tids-, kunskaps- och resurskrävande, vilket gör att inte alla drabbade sakägare har möjlighet eller kunskap att driva en ersättningsprocess. Bara det att talan ska väckas mot staten uppfattas många gånger som omständligt och oklart för den enskilde. Vi har övervägt förslaget men kommit fram till att det finns en rad andra aspekter som också måste vägas in. En aspekt är att målet bör vara att undvika processer och att markägare och det allmänna ska ingå överenskommelser. De ska helst inte behöva processa i domstol. Om en ordning med ersättningsbeslut infördes skulle det allmännas incitament att förhandla och ingå överenskommelser i princip försvinna helt. Myndigheten skulle då ges möjlighet att bestämma ersättningsbeloppet, utan att riskera att bli stämd. Den markägare som inte är nöjd måste fortfarande gå till domstol för att få ett sådant belopp

¹⁴⁴ Dir. 2020:58, s. 11.

ändrat. Det överklagade målet skulle sannolikt komma att få starka dispositiva inslag, det vill säga ge stora möjligheter för parterna att komma överens om målets utgång. Risken blir därmed mycket stor att den förhandling för att nå en överenskommelse, som med dagens ordning ska föras i anslutning till beslutet, och som man har ett år på sig för att träffa (31 kap. 13 § miljöbalken), flyttas till domstolen. Följden blir därmed att i stället för att försöka komma överens utan rättslig process så blir domstolen, bokstavligen talat, en förhandlingslokal.

En ordning där ersättningsbeslut fattas som sedan kan överklagas skulle därmed avvika på mycket grundläggande sätt från hela den logik som 31 kap. miljöbalken bygger på. Logiken bygger på att man ska försöka komma överens om skadans och därmed ersättnings storlek, och om man inte kan det så bör det leda till en talan om ersättningsanspråk där parternas ståndpunkter prövas av en opartisk domstol. Att överlåta till en myndighet att fatta ett beslut om belopp som sedan ska överklagas är inte förenligt med en sådan logik. Vi kan heller inte se att det skulle förenkla förfarandet att skilja på ersättningslogiken beroende på om det gäller områdesskydd eller artskydd.

Vi avser därför inte gå vidare med alternativet att ersättningsbeslutet ska fattas samtidigt som beslutet om förbud eller nekad dispens och sedan vara möjligt att överklaga. Kan parterna inte komma överens kan markägaren stämna staten. Möjligheten att stämna staten och därmed få saken prövad i en process som parterna helt disponerar över ser vi emellertid som en nödvändig rättssäkerhetsgaranti. Genom att ändra reglerna i 25 kap. miljöbalken gör vi det dessutom tryggare för den som väcker talan genom att domstolen (förutsatt att käranden inte saknat anledning att väcka talan) ska förordna att det allmänna ska ersätta käranden för sina skäligen rättegångskostnader, även om denne är tappande part.

Alternativ som vi inte går vidare med: Utsträck preklusionsfristen i 31 kap. 13 § miljöbalken till 3 år

Förslaget har lyfts med argumentet att när det gäller skogsägare så är det i många fall fråga om enskilda och för dessa kan ett år möjligen vara för kort tid. Med samma argument har det föreslagits att preklusionstiden bör utsträckas till i vart fall tre år. Det har också förts fram tankar kring att det bör införas en möjlighet att bortse från

preklusionsfristen om fastighetsägaren har haft ett godtagbart skäl för att inte ha väckt talan inom den föreskrivna tiden.

Mot bakgrund av våra förslag kring strävandena att komma överens blir antagligen preklusionsfrågan väldigt sällan aktuell. Om parterna kommer överens behövs ingen domstolsprocess. Mot bakgrund av att förhandlingar förs redan innan beslut fattats skulle en treårig preklusionsfrist innebära stora risktaganden; fastigheten kanske hinner säljas och eventuella artförekomster kan ändras.

Konsekvens av att inte gå vidare med de processrättsliga alternativen

Konsekvensen av att inte gå vidare med ovan redovisade processrättsliga alternativ är att processreglerna när det gäller stämningssmål om intrångsersättning är oförändrade (bortsett från bestämmelsen om rättegångskostnader i 25 kap. 6 § som ändras i sin lydelse men inte i sak).

15.16 Alternativ som vi inte går vidare med men som bedöms vara intressanta för framtiden

15.16.1 Övervägt förslag: Fondsystem för ersättning och tidsbegränsade områdesskydd

Vad gäller tidsbegränsade områdesskydd och fondlösning har vi funnit det problematiskt att skapa en fungerande rättslig konstruktion som inte riskerar att resultera i konflikter med befintliga incitamentsstrukturer, och då framför allt med naturvårdsavtalen. Naturvårdsavtal har, genom vad som framförts av utredningens expertgrupp, framstått som ett välfungerande och flexibelt instrument med bred acceptans. Vi har därför funnit det mycket viktigt att stärka användningen av naturvårdsavtal samt utveckla hur sådana kan användas. Idén om en ersättningsmodell där naturvårdsavtal lyfts som det alternativ som först ska övervägas ska ses i det ljuset.

Sammantaget har vi gjort bedömningen att varken tidsbegränsade områdesskydd eller fondsystem bör genomföras i nuläget eftersom båda systemen, på olika sätt och i olika utsträckning, skulle kunna medföra en risk för att minska incitamenten för såväl det allmänna

som verksamhetsutövare eller markägare att ingå naturvårdsavtal. Tidsbegränsade områdesskydd hade antagligen också inneburit en kraftig ökning av länsstyrelsens administrativa arbete med uppföljning av befintliga skyddade områden. Risken finns att tidsbegränsningen hade gett de senaste skyddade områdena en högre prioritering, vilket inte gagnar artskyddet, eftersom de resurser som kan användas till en översyn av ålderdomliga (eller obefintliga) föreskrifter och skötselplaner i gamla reservatsbeslut kan ge mer nytta för det konkreta artskyddet som följer av de EU-direktiven, som inte fanns när många naturreservat ursprungligen beslutades.

Vi anser att båda alternativen förvisso är intressanta, men vi vill inte *i nuläget* föreslå att de bör utredas vidare. Innan något av förslagen om fondlösning eller tidsbegränsat områdesskydd utreds vidare behöver det också utvärderas huruvida naturvårdsavtalen kan fylla den funktion som vi tror att de kan. Vi lämnar därför inte några förslag alls i dessa frågor. Inte heller föreslår vi en fortsatt utredning dem.

Överväganden rörande att ersättning ska finansieras med fond som byggs upp av företagarna själva

Markägare har enligt 2 kap. 15 § regeringsformen rätt till ersättning om pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. För att nå både miljömålen och Sveriges internationella åtaganden gällande artskydd måste såväl arter som deras livsmiljöer skyddas i betydligt större utsträckning än i dag. Samtidigt saknar stat och kommun ofta tillräckliga resurser för att täcka kostnaderna för intrångsersättning.¹⁴⁵ Ett alternativ kan vara att branscher som typiskt sett påverkar viktiga livsmiljöer (eller andra naturvärden) tar ett kollektivt ansvar för livsmiljöerna. Enskilda verksamhetsutövare betalar då avgifter till en fond vid vissa tillfällen, till exempel vid avverkning av skog. Medel från fonden används sedan för att betala ersättning när viktiga naturmiljöer måste skyddas och restriktioner medför att pågående markanvändning försvåras.¹⁴⁶ Fördelen med en sådan lösning är att den kan utformas på ett sätt som innebär att ersättning kan betalas ut mer generöst än annars, eftersom statsstödsreglerna inte blir tillämpliga om branschen står för finansieringen. Om bran-

¹⁴⁵ Michanek (2016) Artskyddet, juridiken och politiken. I *Festskrift till Bertil Bengtsson 90 år*, s. 396 f.

¹⁴⁶ *Ibid.*

schen själv fick möjlighet att avgöra vad som är rimligt att fordra av den enskilde, rörande vilka hänsyn som ska generera ersättning, tror vi också att en större samsyn rörande vad artskydd innebär, och vad som ska krävas för att vara ersättningsberättigad, skulle växa fram.

Vi anser alltså att en samfinansierad fond är ett mycket intressant alternativ. Dock har det under utredningens arbete framkommit att det helt saknas stöd från markägarhåll för att gå vidare med ett sådant förslag. Vi menar också att det system vi föreslagit, med livsmiljöunderlag och en ersättningsrätt som bygger på användningen av naturvårdsavtal, kan ge de planeringsfördelar och möjlighet till förutsebarhet som ett avgifts-fonds-system erbjuder. Den utformning av ersättningsrätten som vi föreslår är enligt vår bedömning förenlig med statsstödsreglerna, liksom användningen av naturvårdsavtal. En stor fördel som finns med naturvårdsavtalen är att dessa inte är en ny företeelse, utan det finns erfarenhet bland såväl myndigheter som markägare kring hur sådana förhandlas fram. Vi har övervägt att ge Statskontoret i uppdrag att utreda en fondlösning, men kommit fram till att en tydlig önskan om ett sådant system måste komma från berörda markägare innan resurser läggs på att utreda det.

Tidsbegränsat områdesskydd

Skogsutredningen har föreslagit att Artskyddsutredningen bör ges i uppdrag att utreda behovet av ett tidsbegränsat områdesskydd som kan ta hänsyn till en skyddsvärds arts varaktighet i ett område som inte av andra skäl bör beredas permanent områdesskydd.¹⁴⁷ Bakgrunden till Skogsutredningens förslag om utredning är följande.

Biologisk mångfald bevaras bland annat genom att tillräckliga arealer av de naturligt förekommande arternas livsmiljö säkerställs. Detta förutsätter i normalfallet ett permanent skydd, särskilt beträffande arter som har höga krav på sin livsmiljö. Skogsutredningen har emellertid konstaterat att det finns ett behov av att även kunna avsätta områden för skydd på kortare sikt. Vid förekomst av skyddsvärda arter som under en kortare tid förekommer i skog, som i sig saknar höga naturvärden, behövs ett tidsbegränsat områdesskydd.¹⁴⁸

Skogsbruksåtgärder har förbjudits i naturvärdesmässigt trivial skog, på grund av att området utgör fortplantningsområde för fridlysta fåglar. Om ett sådant område bedöms skyddsvärt endast under ett begränsat

¹⁴⁷ SOU 2020:73. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*, s. 613.

¹⁴⁸ *Ibid.*, s. 613 f.

antal år, saknas i dag möjlighet att med formellt områdesskydd, vid sidan av naturvårdsavtal, avsätta området för naturvård under en begränsad tid för ett specifikt ändamål. Ett sådant tidsbegränsat områdesskydd finns i dag i Finland och är där begränsat till 10 år varefter området övergår till ett permanent skydd om skyddsbehovet kvarstår. Det är angeläget att en bortre tidsgräns sätts och att området i annat fall är bättre lämpat för ett mer permanent skydd. Skydd av enskilda arter, eller exemplar av arter, kan kräva att enskilda platser där en sällsynt art etablerats skyddas. Om det rör sig om en skyddsvärd art som etablerats på en plats där förutsättningarna är osäkra kan det finnas goda skäl till att avsätta denna plats för naturvård under en begränsad tid. Om arten stannar kvar på platsen och bedöms kunna överleva där efter ett antal år finns då skäl att bevara livsmiljön mer långsiktigt. Detta bör kunna ske genom ett tidsbegränsat områdesskydd som under en viss tid ger möjlighet att besluta om föreskrifter för ett område för att därefter eventuellt övergå till ett permanent skydd.¹⁴⁹

Mot bakgrund av våra överväganden som leder fram till förslaget om en ersättningsmodell ser vi att den flexibilitet som bör finnas, och som skulle vara avsikten med ett tidsbegränsat områdesskydd, i högre grad och på ett enklare sätt kan åstadkommas med naturvårdsavtal. Sådana kan, om det anses lämpligt, löpa på 5–10 år och fylla samma funktion som avsetts med tidsbegränsade områdesskydd. Som framhållits tidigare är fördelen med naturvårdsavtal att de är mycket flexibla och helt och hållet kan utformas utifrån förutsättningarna på platsen samt omfatta mer än det som måste skyddas enligt lag, vilket man också kan avtala om ersättning för.

15.16.2 Övervägt förslag: Förslag på avvägningsregler som rör nationell fridlysning

Av de så kallade Klinthagen-slutsatserna följer att det, ifråga om verksamheter där syftet uppenbart är ett annat än att göra det som är förbjudet, krävs en risk för påverkan på den fridlysta artens bevarandestatus i området för att utlösa förbuden. Ett alternativ har varit att kodifiera dessa för de nationellt fridlysta arterna. För fridlysningarna som genomför naturvårdsdirektivet har en sådan lösning möjliggjorts av EU-domstolens uttalanden i *Skydda skogen*.¹⁵⁰ Emellertid är de nationella fridlysningsreglerna uppbyggda på samma sätt som de som implementerar naturvårdsdirektiven, med förbud och möjlighet

¹⁴⁹ *Ibid.*, s. 614.

¹⁵⁰ De förenade målen C-473/19 och C-474/19 *Skydda skogen*.

till dispens, där en förutsättning för dispens är att dispensen inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde. När det gäller de nationella fridlysningarna kompliceras situationen också av att de saknar avsiktsrekvisit. Det innebär att det saknas behov av att göra en distinktion mellan ett extensivt avsiktsrekvisit, och oaktsamhet.

Utredningen har övervägt möjligheten att kodifiera MÖD 2017:7 (bombmurklan), vilket i princip skulle innebära att om en bestämmelse om nationell fridlysning leder till att pågående markanvändning avsevärt försvåras ska dispens medges (vi bortser i detta sammanhang från domstolens övriga ställningstaganden, till exempel beträffande möjligheterna till ersättning). Domen kan därmed påstås införa en ny grund för dispens från förbud gällande nationellt fridlysta arter. Vi har valt att inte gå vidare med förslaget, just eftersom det, som sagt, i praktiken innebär ett förslag om att införa en ny dispensgrund. För de arter som skyddas enligt naturvårdsdirektiven är det inte möjligt, då direktiven uttömmande anger dispensgrunderna. För de svenska fridlysningarna måste det bedömas för vilka arter en sådan dispensgrund skulle kunna införas. Det kan inte göras utan att först se resultatet av den översyn vi föreslagit att regeringen ska göra. Beroende på vad regeringen kommer fram till i översynen kan det emellertid finnas skäl att se över dispenssskäl vid nationell fridlysning, särskilt vad gäller arter som till exempel endast hotas av plockning.

15.16.3 Övervägt förslag: Krav på obligatorisk skogsbruksplan med naturvärdesbedömning

Utredningen har av utredningens experter uppmärksammat på att många frågor gällande kunskapskravet inom skogsbruket skulle kunna lösas om det infördes ett obligatoriskt krav i skogsvårdslagen på att alla skogsägare måste upprätta en skogsbruksplan, inklusive naturvärdesbedömning. Sådana planer skulle kunna upprättas fristående, och därmed skulle inte informationen vara beroende av andra myndigheters anslagsnivåer.

Utredningen konstaterar dock att våra direktiv inte ger utrymme för att lägga ett sådant förslag, mot bakgrund av att utredningsdirektiven inte innefattar en översyn av skogsvårdslagen. Dock menar vi att våra förslag närmar sig en sådan lösning, genom att det står markägaren fritt att upprätta en skogsbruksplan, inklusive naturvärdesbedömning, och

bidra med den i och med samrådet kring livsmiljöunderlagen. Det handlar egentligen endast om att tidigarelägga genomförandet av det kunskapskrav som åvilar den som vill vidta en åtgärd, och därigenom möjliggöra att kunskapen samlas i ett tidigt skede.

15.17 Utredningsbehov som uppenbarats under utredningen

Utredningsdirektiven har sina begränsningar. Nedan redovisas områden där vi, utöver vad vi redovisat ovan, ser ett stort behov av att utredas av framtida utredningar.

15.17.1 2 kap. 15 § regeringsformen

Sedan grundlagsregelns tillkomst har både lagstiftare och domstolar haft vissa problem med regelns förhållande till framför allt miljölagstiftningen. Under utredningen har vi, i likhet med många före oss, försökt tolka bestämmelsen, såväl enligt dess bokstav som i ljuset av förarbeten, praxis och doktrin men tvingats konstatera att det är en mycket svår uppgift.

I samband med revideringen 1994 klargjordes i förarbetena att endast de typer av rådighetsinskränkningar som redan var förenade med rätt till ersättning vid tiden för grundlagsrevisionen skulle fortsätta vara det.¹⁵¹ I propositionen betonade regeringen att någon ändring inte var avsedd i gällande rättsregler på området.¹⁵² Redan här utbröt en omfattande rättsvetenskaplig diskussion, rörande konsekvenserna av denna diskrepans, framför allt rörande kvalifikationsgränsen för ersättning.¹⁵³ I samband med miljöbalkens införande (det vill säga ungefär 10 år innan tredje stycket infördes i 2 kap. 15 § regeringsformen), föreslog regeringen att miljöbalken skulle innehålla regler om ersättning vid beslut om nationalpark, naturreservat, kultur-

¹⁵¹ Prop. 1993/94:117. *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor*. s. 17.

¹⁵² Bengtsson (1994) En problematisk grundlagsändring. *SvJT* 1994 s. 920.

¹⁵³ Se t.ex. Vängby (1996) Till frågan om 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen *SvJT* 1996 s. 892; Bengtsson (1996) Replik till frågan om 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen. *SvJT* 1996 s. 898; Michanek (1995) Markägare – med rätt att döda? *Miljörättslig tidskrift* 1995:2, s. 155 ff. samt Nergelius (1997) Domstolarna, grundlagen och rättighetsskyddet – några reflektioner kring de senaste årens debatt och praxis. *SvJT* 1997 s. 426. Notera att innehållet i det som i dag är 2 kap. 15 § RF då återfanns i 2 kap. 18 § RF.

reservat, biotopskyddsområde, vattenskyddsområde samt föreläggande och förbud enligt den så kallade samrådsparagrafen (12 kap. 6 § miljöbalken).¹⁵⁴ Bland annat utvecklade Lagrådet att ståndpunkten, att principen om att förorenaren ska betala, som i sin tur innebär att förorenaren därmed inte ska få betalt för inskränkningar i sin verksamhet, inte stämde med ordalydelsen i 2 kap. 18 § (nuvarande 15 §) andra stycket regeringsformen.¹⁵⁵

Genom 2010 års grundlagsreform tillkom det tredje stycket.¹⁵⁶ För de fall som där räknas upp gäller alltså inte något grundlagsskydd för rätten till ersättning. En sådan rätt kräver stöd i vanlig lag. Regeringen påpekade att ersättning inte bör vara aktuell om inskränkningen sker med anledning av att verksamheten bedrivits i strid med lagar eller andra föreskrifter eller tillståndsvillkor.¹⁵⁷

Vid en första anblick förefaller tredje stycket klart och tydligt. Inskränkningar av miljöskyddskäl innebär endast rätt till ersättning om det följer av lag. Dessa fall gäller alltså inget grundlagsskydd för rätten till ersättning; den kräver stöd i vanlig lag. Problemet är att uttrycket *miljöskydd* inte är tydligt. Såväl åtgärder mot miljöfarlig verksamhet men också regler om bevarandet av miljön kan betecknas som ett miljöskydd, exempelvis regler om naturreservat, kulturresevat och biotopskydd. I miljöbalkspropositionen uttrycker regeringen att då alla har ansvar för att bevara biologisk mångfald etc. så ska även det ekonomiska ansvaret delas av alla. Med detta synsätt fordras alltså regler enligt vilka samhället till en viss grad kompenserar markägare och andra rättighetsinnehavare för intrång som grundas på miljöskäl.¹⁵⁸ Det ska samtidigt sägas att 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen inte fanns vid denna tid. Men osäkerheten kvarstår: vad är miljöskäl och hur mycket omfattar det?

Genom det föreslagna tredje stycket klargörs dock att när det gäller rätten till ersättning vid ingripanden som sker av hälsoskydds-, miljöskydds – eller säkerhetsskäl gäller vad som följer av vanlig lag.¹⁵⁹

¹⁵⁴ Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. del 1, s. 546 f.

¹⁵⁵ Bengtsson (2018) Om bombmurklor och egendomsskydd. I *Vänbok till Fredrik Wersäll*. Bäcklund et al. (red), s. 109 som hänvisar till Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. del 2 s. 215 f.

¹⁵⁶ *Ibid.*, s. 110.

¹⁵⁷ Prop. 2009/10:80. *En reformerad grundlag*. s. 168 f.

¹⁵⁸ Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. s. 550.

¹⁵⁹ Prop. 2009/10:80. *En reformerad grundlag*. s. 169 f.

Sannolikt avsågs alltså att göra skillnad mellan naturvårdsregler och miljöskyddsregler.¹⁶⁰

Bertil Bengtsson påpekade tidigt det problematiska med bestämmelsens utformning, men konstaterar att en oklar grundlagsregel bör tolkas till förmån för den skyddade enskilde medborgaren, i detta fall markägaren – särskilt när motiven ger stöd för detta.¹⁶¹ Frågan är dock vad motiven ger stöd för. Reglerna om nationalparker och naturreservat med mera anförs endast som exempel, detsamma gäller hänvisningen till miljöskyddslagens regler.¹⁶² Frågan är var gränsen går mellan när syftet med en restriktion är naturskydd eller miljöskydd. Dessvärre bidrar bestämmelsens förarbeten snarast till otydligheterna.¹⁶³ En ännu större fråga är om det är relevant att upprätthålla gränsen.

Det är uppenbart att det finns en gråskala mellan de två typerna av rådighetsinskränkningar, och att det är inte finns någon skarp skiljelinje mellan miljöskydds- och naturvårdsskäl.¹⁶⁴ I takt med ökad kunskap om betydelsen av biologisk mångfald för resilienta ekosystem och klimatreglering minskar skillnaderna mellan dessa kategorier.¹⁶⁵ Naturvårdsbiologisk forskning visar att förutsättningarna för att nå miljömålen ökar om naturresurser förvaltas ur ett landskapsperspektiv med koppling till relevanta åtgärder på beståndsnivå. Även inom miljöpolitiken lyfts sambandet fram mellan landskapsperspektivet och ett hållbart nyttjande av naturens resurser.¹⁶⁶ Härtill kommer att det finns en bred politisk konsensus om den biologiska mångfaldens avgörande betydelse för nuvarande och kommande generationer, inte

¹⁶⁰ Forsberg (2018) Landskapsplanering för naturvård och virkesproduktion – särskilt med koppling till ersättningsrätten” i *NMT* 2018:1 samt (2012), *Skogen som livsmiljö – en rättsvetenskaplig studie om skyddet för biologisk mångfald*. Diss. Uppsala universitet, avsnitt 4.5.6.2.

¹⁶¹ Bertil Bengtsson (2010) Nya ersättningsfrågor i fastighetsrätten. *SvJT* 2010 s. 726.

¹⁶² Bengtsson (2018) a.a., s. 111.

¹⁶³ En otydlighet som kanske kan förklaras dels av att regeringsformens regler inte är utformade för tillämpning i vanliga tvister, dels av att de ofta är resultatet av en politisk kompromiss där man stannat för en oklar formulering som berörda partier kunnat acceptera, dels att granskning av Lagrådet inte fordras vid ändring i regeringsformen (8 kap. 21 § regeringsformen). För ett resonemang kring detta, se Bengtsson (2018) a.a., s. 108.

¹⁶⁴ Se t.ex. Bengtsson (2018) a.a., s. 110 f. och Michanek (1995) Markägare med rätt att döda? *Miljörättslig tidskrift* 1995:2, s. 155–184 samt SOU 2013:59. *Ersättning vid rådighetsinskränkningar*, s. 57.

¹⁶⁵ Forsberg (2018) Landskapsplanering för naturvård och virkesproduktion – särskilt med koppling till ersättningsrätten. *NMT* 2018:1.

¹⁶⁶ *Ibid.*, med hänvisning till Saunders m.fl. (1991), *Biological Consequences of Ecosystem Fragmentation: A Review*. *Conservation Biology*, vol. 5, s. 18–32, s. 27, Sandström m.fl. (2015), *Tillstånd och trender för arter och deras livsmiljöer – rödlistade arter i Sverige 2015*, Artdatabanken Rapport 17, Artdatabanken, SLU, Uppsala, s. 31 och Angelstam m.fl. (2010) *Landskapsansats för bevarande av skoglig biologisk mångfald – en uppföljning av 1997 års regionala bristanalys, om behovet av samverkan mellan aktörer*, Skogsstyrelsen rapport 4/2010.

minst som ett slags försäkring för utvecklande av livsmedel och läkemedel och för att motverka översvämningar vid kommande klimatuppvärmning. Distinktionen mellan olika miljöskäl är heller inte internationellt allmängiltig.¹⁶⁷

Många verksamhetsutövare (framför allt ifråga om miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet) får, utan ersättningsrätt och med stöd i förorenaren-betalar-principen, tåla miljökrav som syftar till att motverka förorening och störning, eftersom dessa kan nå omgivningen *utanför fastighetsgränsen*. Det bör i sammanhanget noteras, vilket Michanek påpekar, att *förorenaren-betalar-principen gäller även inom en fastighet*. Den gäller alltså inte endast miljöpåverkan som sprids utanför fastigheten. Härtill kommer att även fysiska ingrepp i naturen kan inverka negativt på ekosystemet i omgivningen. Den otydliga regleringen i 2 kap. 15 § regeringsformen innebär därmed att den som avhåller sig från en betydande negativ inverkan på ett ekosystem kan få ersättning från det allmänna för att göra det, medan en annan verksamhet kan behöva bära kostnaden för att minimera en kanske betydligt lindrigare påverkan.¹⁶⁸

Icke desto mindre finns en grundlagstadgad rätt till ersättning i den mån det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras, eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Såvida inte inskränkningen sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl.

Vilket leder fram till ytterligare tolkningssvårigheter. Hur ska relationen mellan andra och tredje stycket tolkas? Är tredje stycket endast inskränkande så att förutsättningarna i andra stycket måste föreligga för ersättning (avsevärt försvårande av pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten) eller ger uttrycket *gäller dock vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning* lagstiftaren frihet att utforma förutsättningarna?

Mot bakgrund av ovanstående menar vi att det finns ett stort behov av att se över grundlagsregeln. Att regeln är tydlig är viktigt, särskilt med tanke på att bestämmelsen behandlar mycket grundlägg-

¹⁶⁷ Michanek (2016) Artskyddet, juridiken och politiken. I *Festskrift till Bertil Bengtsson 90 år*, s. 397 där han hänvisar till sin tidigare artikel; (1996) Principer för ersättning vid rådgighetsinskränkningar i vissa stater. Med särskild inriktning på skydd för biologisk mångfald. *Miljörättslig tidskrift* 1996:1, s. 32 ff.

¹⁶⁸ Michanek (2016) a.a., s. 397.

gande rättigheter för enskilda och att den därför kan betraktas som en regel som upprätthåller viktiga rättssäkerhetsgarantier. Det ligger emellertid inom ramen för den här utredningen att göra en sådan översyn.

15.17.2 16 kap. 13 § miljöbalken

Artikel 9.3 i Aarhuskonventionen ska, enligt praxis, tillämpas på alla slags miljöbeslut, och allmänheten ska erbjudas effektiva rättsmedel för att kunna få beslut överprövade, vilket innebär att artikel 9.3 kan tillämpas direkt i en situation som är reglerad enbart genom nationella regler.¹⁶⁹ Miljöorganisationer kan överklaga tillsynsbeslut trots att denna beslutskategori inte nämns i 16 kap. 13 § miljöbalken¹⁷⁰, och ett *beslut att inte vidta några åtgärder* är ett överklagbart beslut.¹⁷¹ Det innebär att även passivitet, det vill säga ställningstagandet som det innebär att inte vidta någon åtgärd, utgör överklagbara tillsynsbeslut enligt artikel 9.3 i Aarhuskonventionen.¹⁷² I förvaltningsdomstolarna, dit till exempel vissa beslut enligt skogsvårdslagen och jaktlagstiftningen överklagas, har emellertid Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i rättsfallet HFD 2020 ref. 12 skapat en annorlunda situation.¹⁷³

Vi konstaterar att det finns ett behov av att se över såväl bestämmelsen i 16 kap. 13 § miljöbalken som de förvaltningsrättsliga klagorättsregler som an knyter till, eller borde anknyta till, bestämmelsen för att ge Aarhuskonventionen samma genomslag i författningstexten som den har getts i den praxis som utvecklats sig, framför allt i Mark- och miljööverdomstolen.¹⁷⁴

Emellertid följer inte en översyn av 16 kap. 13 § miljöbalken med anknytande bestämmelser av våra utredningsdirektiv. Inte heller kan vi se över hur Aarhuskonform tillämpningen är vad gäller övrig spe-

¹⁶⁹ HFD 2014 ref. 8.

¹⁷⁰ MÖD 2012:47 (Åkergrödan i Härryda) och MÖD 2012:48 (asfaltering av Varbergs flygplats).

¹⁷¹ MÖD:s dom av den 11 oktober 2017 i mål nr M 7306-17.

¹⁷² MÖD:s dom av den 28 oktober 2020 i M 13871-19.

¹⁷³ För en analys av situationen som skapats, se Darpö (2021); Konsulenterna, tjejderna och knäroten Om Skogsstyrelsens handläggning av artskyddsärenden, *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2021:1.

¹⁷⁴ Jämför Högsta förvaltningsdomstolens vägledande avgörande i HFD 2020 ref. 12 som analyseras av Darpö; (2021) a.a. Enligt Darpö har avgörandet fått ett omedelbart genomslag bland förvaltningsdomstolarna; se Kammarrätten i Göteborgs dom 2020-10-19; 5705-20 (NSF/ Nora ./ Skogsstyrelsen) och Kammarrätten i Sundsvalls beslut 2020-10-13; 2222-20 (NSF/ Jämtland-Härjedalen ./ Skogsstyrelsen om Stor-Mullberget i Härjedalen) där HFD heller ej meddelade prövningstillstånd (HFD 2020-11-20; 6177-20).

ciallagstiftning som berörs (till exempel skogsvårdslagstiftningen, jaktlagstiftningen, fiskelagstiftningen). För att anpassa innehållet i svenska klagorätsregler till Aarhuskonventionen och den praxis som utvecklats i EU-domstolen fordras ett betydligt större grepp än vi kan ta inom ramen för våra utredningsdirektiv. Vi vill emellertid förorda att en mer fullständig översyn faktiskt görs rörande tillgången till effektiva rättsmedel, såväl enligt vad som följer av Aarhuskonventionen som av EU-rätten.

16 Konsekvensbeskrivning, förebygga artskyddsrelaterad brottslighet m.m.

16.1 Det övergripande syftet med utredningens andra uppdrag

Utredningen har fått i uppdrag att förbättra förutsättningarna för arbetet med att förebygga, upptäcka och lagföra artskyddsrelaterad brottslighet.

Det våra förslag syftar till är främst att tydliggöra de skyldigheter som följer av EU-lagstiftningen, samt göra det lättare att direkt ur författningstexten utläsa vad som faktiskt är förbjudet. Många förslag handlar om brottsförebyggande eller brottsbekämpande myndigheters befogenheter och möjligheter att effektivt genomdriva lagstiftningen och lagföra överträdelse, det handlar därmed också om tillsynsansvar. Vi menar att tillsammans innebär förslagen ökad tydlighet samt ökade möjligheter för tillsyn och kontroll samt lagföring av de brott som begås. Sammantaget bör det leda till en ökad regelefterlevnad, vilket i sin tur innebär betydande förbättringar i skyddet av arter, och ökade möjligheter att nå miljömålen som relaterar till biologisk mångfald. Eftersom den effekten är målet med de flesta förslagen har det inte noterats under varje förslag.

16.1.1 Artskyddsbrott kan få konsekvenser enligt Nagoya-protokollet och EU:s ABS-förordning

Utredningen har uppmärksammat på att artskyddsbrottslighet kan ha inverkan på tillämpningen av Nagoya-protokollet, som är ett tilläggsprotokoll till konventionen om biologisk mångfald (CBD).¹ EU har implementerat protokollet genom ABS-förordningen² och kommissionens genomförandeförordning 2015/1866³ och i Sverige gäller därtill förordning (2016:858) om användningen av genetiska resurser och traditionell kunskap om sådana resurser. Bestämmelserna syftar till att reglera nyttan som uppstår vid nyttjande av genetiska resurser genom att skapa en större rättssäkerhet för både det land som tillhandahåller resurserna och användare av dessa.

Viss handel med CITES-listade arter kan komma i konflikt med regelverket enligt Nagoya-protokollet. Ett exempel kan vara om CITES-listade arter fraktas illegalt från ursprungslandet, beslagtas av myndigheter inom EU och säljs som beslagttaget gods. Därigenom legaliseras exemplaren inom EU, men förökning av djur eller växter i kommersiellt syfte kan då ändå komma att ses som utnyttjande av genetiska resurser utan ursprungslandets tillstånd.

Utredningen har inte haft möjlighet att närmare granska denna fråga, och vill uppmärksamma att ytterligare utredning kan behövas.

16.1.2 Nya regler om djurhälsa är inte inarbetade

EU:s nya förordning om djurhälsa, AHL-förordningen⁴, trädde i kraft den 21 april 2021, vilket medför följdändringar i svenska regler. Utredningen har inte haft möjlighet att bearbeta texterna i betänkandet enligt det nya regelverket, och hänvisar till Jordbruksverket för mer information.

¹ Konventionen om biologisk mångfald (SÖ 1993:77).

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 511/2014 av den 16 april 2014 om åtgärder för användarnas efterlevnad i Nagoyaprotokollet om tillträde till och rimlig och rättvis fördelning av vinster från utnyttjande av genetiska resurser i unionen.

³ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/1866 av den 13 oktober 2015 om närmare föreskrifter för genomförandet av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 511/2014 vad gäller registret över samlingar, övervakning av användarnas efterlevnad och bästa praxis.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429 av den 9 mars 2016 om överförbara djursjukdomar och om ändring och upphävande av vissa akter med avseende på djurhälsa ("djurhälsolag").

16.2 Allmänt om förslagens konsekvenser

Vi har i stor utsträckning beskrivit de problem som ska åtgärdas med förslagen, alternativa lösningar samt eventuella effekter om förslagen inte genomförs i avsnittet om förslag kring artskyddsbrottslighet med mera. Vi redogör ändå, kortfattat och sammanfattningsvis, för såväl problem som nollalternativ i anslutning till varje förslag. Detta eftersom problembeskrivningarna i stor utsträckning illustrerar nollalternativet.

Utredningen konstaterar att de delar av förslagen som handlar om brottslighet har en tydlig koppling till genus då majoriteten av de brott som begås på området begås av män. Förslagen om kriminalisering kommer därmed att beröra män mer än kvinnor. Vi kan emellertid inte se att förslagen påverkar jämställdheten mellan kvinnor och män på ett sådant sätt att det finns skäl att beröra konsekvenserna av detta i denna beskrivning.

16.3 Nya förbud i 8 kap. miljöbalken

Nya förbud som föreslås omfattar förbud mot innehav av ägg samt förbud mot handel med mera med nationellt fridlysta djurarter.

Vi redovisar konsekvenserna av dessa förslag i avsnittet om nya kriminaliseringar.

16.3.1 Uppdrag att utreda utformning av ett förbud mot kommersiella aktiviteter med nationellt fridlysta växter

Problembeskrivning och nollalternativ

I nuläget förekommer omfattande handel med vissa växter som är nationellt fridlysta enligt 8 och 9 §§ artskyddsförordningen, exempelvis blåsippan, gullviva och liljekonvalj, men även arter av orkidéer som växer vilt i Sverige finns att köpa kommersiellt. Merparten av denna handel avser artificiellt förökade exemplar (odlade), men sannolikt förekommer även handel med vilda exemplar. Vid något tillfälle måste också vildväxande exemplar ha insamlats för att starta den odling som sker i dag.

Utredningen konstaterar att ett förbud mot handel, transport, etc. med vilda exemplar av nationellt fridlysta växter skulle ge ett säkrare skydd för arterna i naturen. Om den föreslagna utredningen inte kommer till stånd kan ett sådant förbud inte införas.

Oreglerad handel med fridlysta växter kan leda till illegal insamling som påverkar växternas populationer i naturen. Vi har föreslagit att förslaget ska utredas i samband med att regeringen ser över de arter som är nationellt fridlysta enligt nuvarande 6, 8 och 9 §§ artskydds-förordningen.

Konsekvenser för myndigheter

Förslaget bör utredas i samband med att regeringen ser över de arter som är nationellt fridlysta enligt nuvarande 6, 8 och 9 §§ artskydds-förordningen.

Konsekvenser för möjligheten att nå miljömålen

Utredningen konstaterar att ett förbud mot handel, transport, etc. med vilda exemplar av nationellt fridlysta växter skulle ge ett säkrare skydd för arterna i naturen.

16.4 Nya kriminaliseringar i 29 kap. miljöbalken

Under denna rubrik kommer vi att hantera följande förslag:

- Kriminalisera innehav av fågelägg.
- Kriminalisera att handla med samt exportera eller importera nationellt fridlysta arter.
- Bestämmelsen om artskyddsbrott delas upp i flera nya rubriceringar.
- Genomför sanktioner som fordras enligt CITES-förordningen.
- Straffansvar införs för brott mot generella föreskrifter (enligt föreslagna 29 kap. 8 § miljöbalken).

16.4.1 Översiktlig problembeskrivning och nollalternativet

De senaste åren har det skett en tydlig ökning av antalet artskydds-brottsärenden. De fall av artskyddsbrott som upptäckts visar att det förekommer smuggling till och från Sverige av hotade arter och att svenska arter fångas, samlas in och handlas med i en tidigare okänd omfattning. Utifrån de upptäckta fallen finns det även tecken på inslag av internationell, organiserad brottslighet. Det finns ett antal uppmärksammade fall i Sverige där samlare har plockat ägg från vilda fåglar, haft omfattande samlingar av både fågelägg och levande fåglar och även handlat internationellt med fågelägg. Det mest omtalade fallet är det så kallade Stekenjokk-målet⁵.

Att förebygga och lagföra artskyddsrelaterad brottslighet är en viktig del i arbetet för att bevara hotade arter.⁶ En marknad utgörs av specialiserade samlare. Det handlar ofta om arter som inte är avsedda som till exempel sällskapsdjur. Samlarmarknaden omfattar även monterade djur och delar eller produkter av dem.⁷

Enligt miljöbrottsdirektivet⁸ ska medlemsstaterna säkerställa att vissa handlingar utgör straffbara gärningar när de är olagliga och begås uppsåtligen, eller åtminstone av grov vårdslöshet.⁹ Med *olagliga handlingar* avses varje handling som innebär överträdelse av viss EU-lagstiftning, eller nationell rätt som ger verkan åt den gemenskapslagstiftning som omfattas.¹⁰ Gemenskapslagstiftning som omfattas är bland annat fågeldirektivet, livsmiljödirektivet och rådets CITES-förordning 338/97. Enligt miljöbrottsdirektivet ska det bland annat säkerställas att det utgör en straffbar gärning att uppsåtligen, eller åtminstone av grov oaktsamhet, döda, förstöra, inneha eller samla in exemplar av skyddade vilda djur eller växter. Med *skyddade vilda djur och växter* menas i miljöbrottsdirektivet de djur och växter som förtecknas i livsmiljödirektivets bilaga IV, fågeldirektivets bilaga I, regelbundet förekommande flyttfåglar som inte anges i fågeldirektivets

⁵ Hovrätten för Nedre Norrlands dom i mål B 276-14 den 24 april 2015.

⁶ Dir, 2020:58, s. 15.

⁷ Hagstedt och Korsell (2008) *Illegal handel med hotade djur- och växtarter En förstudie*. BRÅ Rapport 2008:14, s. 37 f.

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/99/EG av den 19 november 2008 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser. Direktivet benämns allmänt som just *miljöbrottsdirektivet* vilket kan vara vilseledande för tanken eftersom det omfattar så mycket mer än det som i 29 kap. miljöbalken har brottsrubriceringen *miljöbrott* (1 §). Eftersom det är en inarbetad benämning på direktivet fortsätter vi ändå använda den.

⁹ Miljöbrottsdirektivet, artikel 3.

¹⁰ *Ibid.*, artikel 2 a.

bilaga I samt de djur och växter som förtecknas i bilagorna A eller B till rådets CITES-förordning 338/97.¹¹ Undantag får göras för fall då handlingen avser en försumbar mängd sådana exemplar *och* har en försumbar inverkan på artens bevarandestatus. Det ska också säkerställas att det utgör en straffbar gärning att uppsåtligen, eller åtminstone av grov oaktsamhet, handla med exemplar av skyddade vilda djur eller växter, eller delar av sådana, eller produkter som framställts av dem. Också här får undantag göras för fall då handlingen avser en försumbar mängd sådana exemplar och har en försumbar inverkan på artens bevarandestatus.¹² Brotten ska beläggas med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder.¹³ Miljöbrottsdirektivet hindrar inte medlemsstaterna att vidta strängare åtgärder än vad som föreskrivs, så länge de är förenliga med EU-fördraget.¹⁴ Medlemsstaterna ska också säkerställa att anstiftan av och medhjälp till uppsåtliga handlingar utgör en straffbar gärning.¹⁵ I Sverige genomförs direktivet huvudsakligen genom 29 kap. miljöbalken. Viss annan reglering finns också till exempel i jakt- och fiskelagstiftningen och i tullagstiftningen.

Nollalternativet är att inte göra något, vilket i korthet skulle innebära att problemen kvarstår.

16.4.2 Uppdelningen av 29 kap. 2 b § miljöbalken

Utredningen har föreslagit att 29 kap. 2 b § miljöbalken ska delas upp, och att karaktären av blankettstraffbud ska arbetas bort i den mån det går. Utredningens förslag innebär (bortsett från de nya kriminaliseringarna gällande fågelägg och nationell fridlysning) inga förändringar i sak.

Artskyddsbrott är så kallade spaningsbrott. Spaningsbrott upptäcks huvudsakligen genom aktiv spaning, tillsyn eller tips. Upptäcksfrekvensen och vilka typer av artskyddsbrott som upptäcks är därmed beroende av de ansträngningar samhället gör för att upptäcka brotten.¹⁶ Miljötillsynsutredningen konstaterar att det finns en stor kun-

¹¹ *Ibid.*, artikel 2 b.

¹² *Ibid.*, artikel 3 f. och g samt skälen 7, 8 och 9.

¹³ *Ibid.*, artikel 5.

¹⁴ *Ibid.*, skälen 12.

¹⁵ *Ibid.*, artikel 4.

¹⁶ Edström och Ljung (2019), *Förslag på åtgärder för ett stärkt arbete mot artskyddsbrott*. Jordbruksverkets rapport 2019:14, s. 14.

skapsbrist om artskyddsbestämmelserna hos både verksamhetsutövare och allmänhet, och att länsstyrelsernas förebyggande tillsyn av artskyddet i form av informationsspridning därför har stor betydelse. Det ökar förståelsen för artskyddet och kan minska risken för artskyddsbrott.¹⁷

Konsekvenser för enskilda och företag

Förslaget innebär ingen förändring i sak mot vad som gäller nu, och har därför inga direkta konsekvenser för enskilda och företag. Det bör dock minska risken att enskilda eller företag begår brott.

Konsekvenser för myndigheter, det brottsförebyggande arbetet och samhällsekonomin

Utredningen bedömer att förslaget förtydligar det kriminaliserade området och kan bidra till ökad förståelse av vad som inte är tillåtet. Det gäller såväl allmänhet som rättsvårdande och tillsynande myndigheter. Artskyddsbrotten förväntas i och med detta bli lättare att utreda och kan därför ge myndigheterna resurser till annat. Belastningen på de rättsvårdande myndigheterna i stort förväntas inte ändras. För att förslaget ska få verklig effekt krävs emellertid att myndigheterna har resurser att utreda de aktuella brotten.

16.4.3 Särskilt om att straffansvar införs för brott mot generella föreskrifter

Eftersom utredningen inte föreslår några generella föreskrifter bedöms förslaget i nuläget inte få några konsekvenser.

¹⁷ SOU 2017:63, *Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet*, s. 122 f.

16.4.4 Särskilt om kriminalisering av förbudet att inneha fågelägg

Förslaget om förbud mot innehav av fågelägg berör främst de som i dag innehar fågelägg. Detsamma gäller givetvis att innehavet kriminaliseras och det är kriminaliseringen som sannolikt kommer att få störst betydelse. Samlingar av fågelägg finns hos privatpersoner, i skolor, hos hembygdsföreningar, på små och stora museer och forskningsinstitutioner. Utredningen föreslår att en del av dessa institutionssamlingar ska få finnas kvar hos institutionen efter ansökan om tillstånd. För dessa innehavare, specifikt vissa skolor, museer och forskningsinstitutioner med bra kontroll över samlingarna, innebär förslaget en mindre administrativ kostnad om man önskar ha samlingen kvar. Den som inte söker eller beviljas tillstånd för sin samling måste avstå från samlingen. Utredningen föreslår att dessa samlingar bedöms och eventuellt tas om hand av Naturhistoriska riksmuseet om de har ett värde för forskning, utbildning eller annat.

Vi har också föreslagit att Naturvårdsverket ska föra register över tillståndsgivna äggsamlingar i Sverige. Samtliga tillståndsgivna samlingar ska dokumenteras av innehavaren och kontrolleras regelbundet, så att ägg varken försvinner eller tillkommer i respektive samling.

Naturvårdsverket ska få i uppdrag att ta fram föreskrifter gällande omhändertagande och hantering av fågelägg. Naturvårdsverket ska även få i uppdrag att tillsammans med Naturhistoriska riksmuseet genomföra en informationskampanj om förbudet och övergångsperioden.

Övervägda alternativ inom ramen för kriminaliseringen

Förslaget omfattar alla ägg, vilket är ett ingripande förbud. Vi har övervägt att avgränsa det som i till exempel Danmark, där förbudet gäller ägg från vilda fåglar som naturligt förekommer i den danska naturen, och ägg från andra vilda fåglar som omfattas av fågelskyddsdirektivet. Vi har kommit fram till att en sådan avgränsning inte är lämplig, dels med hänsyn till att fågeldirektivet omfattar samtliga arter (artikel 1) samt till Bernkonventionens skrivningar i artikel 6, dels med hänsyn till den förväxlingsrisk, med medföljande utredningsproblem, som föreligger i dag. Det är också betydligt lättare att kommunicera ett sådant förbud med allmänheten.

Utredningen har övervägt att undanta trasiga ägg, enligt en specifik definition, från förbudet. Mot bakgrund av att även trasiga ägg är av intresse för vissa samlare har vi bedömt att det är olämpligt att generellt undanta trasiga ägg från förbudet, såvida det inte uppenbart gäller skal från ägg som producerats inom livsmedelsindustrin. Undantag bör dock göras för enstaka rötägg och trasiga skal som plockats efter avslutad häckning, och som är obetydliga för det syfte som bestämmelsen skyddar. Vidare har vi undantagit vissa utsmyckade ägg. Det handlar om målade urblåsta (påsk-)ägg, ägg med karvade mönster i skalen och liknande. I vissa fall kan de smyckade äggen ha ett betydande ekonomiskt värde eller affektionsvärde. Med hänvisning till resonemanget kring förväxlingsrisk ser utredningen ingen möjlighet att generellt undanta konstnärliga ägg. Det finns en överhängande risk att ett sådant undantag skulle uppmuntra utsmyckning av ägg från sällsynta arter. Det finns emellertid ingen anledning att förbjuda innehav av ägg som uppenbart kommer från ägg från livsmedelsproduktion, därmed inte heller utsmyckade ägg från sådan produktion. Såväl enstaka trasiga ägg från vanliga fåglar som plockats efter avslutad häckning, som dekorerade ägg från vanliga fåglar och samlingar av ägg som härrör från fåglar inom livsmedelsproduktion, ska undantas från förbudet

Är kriminalisering nödvändigt?

Varför kriminalisera innehav av ägg? Det är ett uttryckligt uppdrag i utredningsdirektiven, vilket innebär att det enda rimliga alternativet till kriminalisering är nollalternativet. Eftersom det handlar om kriminalisering bör utgångspunkten vara att ställa sig frågan om det är rimligt att använda sig av ett så kraftfullt medel.

Vilken effekt är det som samhället önskar uppnå, och vad är som gör att den inte kan uppnås med mindre ingripande medel än kriminalisering? Själva grundproblemet har beskrivits ovan, varför vi här vänder på perspektivet och utgår från valet av åtgärd, kriminaliseringen. Ett beslut att kriminalisera en bestämd gärning måste alltid (för att kriminaliseringsbeslutet ska vara rationellt) kunna motiveras med hänvisning till ett antal goda skäl. Kriminaliseringen ska vara nödvändig för att skydda ett visst preciserat rättsligt intresse, som är

tillräckligt viktigt för att berättiga användningen av straffrättsliga medel.¹⁸

Intresset som avses skyddas är fåglarnas förmåga till reproduktion. Intresset är odiskutabelt tillräckligt viktigt, frågan är dock om kriminalisering av att *inneha* ägg är nödvändig (vi återkommer till den frågan nedan). Ett kriminaliseringsbeslut förutsätter emellertid också att det är möjligt att med tillräcklig precision på förhand bestämma, att en viss typ av gärning är skadlig eller farlig för det intresse som man vill skydda. Denna typ av gärning ska alltså vara sådan som erfarenhetsmässigt skadar intresset, eller utgör en allvarlig risk för att det skadas.¹⁹ Detta ska ses i ljuset av att straffrätten, så som den utformats i dag i Sverige, bygger på vissa grundantaganden.²⁰ Att gärningstypen är så preciserad och definierad, att det är möjligt att åstadkomma en ökad styrning av handlandet, bygger på antagandet att straffrättssystemet påverkar så att oönskade tillstånd kan undvikas eller önskade tillstånd kan frambringas. Ett sådant tillstånd eller resultat kan uppkomma hos såväl människa som natur, djur och ting.²¹ Straffrättssystemets uteslutande påverkansobjekt är människor.²² Straffrätten riktar sig uteslutande mot människor, inte mot natur, djur eller ting.²³ Vidare utgår man ifrån att människor kan påverkas, och besitter sådana förmågor att de är i någon utsträckning låter sig påverkas av straffhot. De reagerar och agerar normalt sett, åtminstone i någon mening och utsträckning, rationellt.²⁴ Just detta agerande är vad som orsakar straffrättsligt relevanta förändringar i verkligheten. Antagandet kan ställas i relation till den något annorlunda skrivningen att människor *orsakar effekter* vilket är det vanligaste tillvägagångssättet när en brottsbeskrivning formuleras; *den som orsakar*

¹⁸ Träskman (2009) *Miljöstraffrätten*, s. 17.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Lernestedt (2003), *Kriminalisering Problem och Principer*. Diss. Stockholms universitet, s. 111 ff. Här redogörs för fyra av de fem grundantaganden som Lernestedt redogör för. Det femte grundantagandet rör behovet av själva straffsystemet vilket vi inte ser någon mening med att diskutera här.

²¹ Lernestedt (2003), a.a., s. 111.

²² Jfr Westerlunds indelning i reaktör och aktör, där miljön betraktas som den *reaktör* som påverkas direkt av naturens egna lagar, medan människan är *aktör* med förmåga att tänka, planera och handla (se t.ex. Westerlund; *GML En generisk miljölag*, (2009), s. 29).

²³ Historien uppvisar emellertid många exempel på ett annorlunda synsätt; se t.ex. 2 Mosebok 21:28 där ansvaret läggs på djuret och inte på dess ägare: Om en oxe stångar någon till döds, man eller kvinna, så skall oxen stenas, och köttet må icke ätas; men oxens ägare vara fri ifrån straff. Ett annat exempel kommer från år 2008, då ett dussin getter frigavs från ett häkte i Kinshasa. Getterna stod åtalade för att ha låtit sig handlas med illegalt, men friades (BBC:s hemsida; <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7607460.stm> besökt den 18 april 2021).

²⁴ Lernestedt (2003), a.a., s. 112.

effekten *X* ... Detta på grund av omöjligheten att beskriva alla tillvägagångssätt för att åstadkomma en viss effekt. Det förändrar emellertid inte att brottsbeskrivningen egentligen avser att täcka in samtliga handlingar som leder till effekten.²⁵

I detta fall är det långsiktiga önskade resultatet som ska frambringas att människor låter fåglar häcka i fred och kläcka ut sin avkomma i naturen. Vid första anblick synes åter befintlig reglering, att kriminalisera insamlandet, bäst styra mot det önskade resultatet, till skillnad från att förbjuda innehav av ägg, lagda av sedan länge döda fåglar. Enligt vad utredningen erfar, genom kontakter med brottsutredare och åklagare, är emellertid förutsättningarna för att undgå straffansvar för den gärning som i dag är kriminaliserad, och som träffar det verkligt oönskade beteendet, stora.²⁶

Om vi låter utgångspunkten vara just att fåglar ska få häcka och kläcka ut sin avkomma ifred, så kan det konstateras att kriminalisering av handlingen *insamling* inte varit tillräcklig för att skydda fåglarna. Det leder till att det blir intressant att se till vad som leder till själva insamlandet. Om syftet med insamlingen varit att tillaga äggen på särskilda restauranger hade det varit nödvändigt att vända blicken mot dessa. Nu är syftet med insamlingen att förse äggsamlingar med fler ägg. Att ta ett ägg kan utgöra jaktbrott. Att överlåta ett sådant ägg kan utgöra jakthäleri. Om man betalar för, det genom jaktbrott åtkomna, ägget med ägg som redan finns i en samling blir samlingsägget ett hjälpmedel vid brott. Det genom jaktbrott och jakthäleri åtkomna ägget blir brottsföremål. Genom att blanda ägg som i och för sig åtkommit på ett lagligt sätt (men som kan användas som betalning för ägg som åtkommit genom brott) med ägg som varit föremål för jaktbrott och jakthäleri (sannolikt också för artskyddsbrott, eftersom det är svårt att ta äggen utan att störa fåglarna vid deras häckning) förvandlas själva äggsamlingarna till hjälpmedel, som också kan fungera som skydd mot att lagföras. Detta på grund av de stora utredningskostnaderna för att myndigheterna ska kunna avgöra huruvida just ett visst ägg varit föremål för brott eller inte.

Äggen är i sig aldrig "lagliga" eller "olagliga" (jämför ovan om vem som kan handla på ett sätt som orsakar den oönskade effekten), det är handlingen genom vilken äggen plockats från sina föräldrars bon som är brottslig. Det är sättet på vilket man använder äggen som kan

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Träskman (2009), a.a., s. 17 ff.

göra det till ett brottshjälpmedel. Den grundläggande handlingen som leder till att äggen avlägsnas från fågelbon (eller som leder till att hela bon plockas bort) är, med detta synsätt, inte själva plockandet. Om man formulerar handlingsrekvisit med utgångspunkt i *Den som orsakar effekten X ...* kan det skrivas som *Den som orsakar att ägg plockas ur fågelföräldrars bon eller att hela fågelbon tas från naturen*. Den som orsakar det är i och för sig den som plockar ägget eller tar boet, men det är mer sanningsenligt att påstå att den som verkligen *orsakar* det är den som köper eller får ägget till sin samling, och som genom att infoga ägget som varit föremål för brott i samlingen i princip gör det omöjligt att utreda och bevisa det primära brottet, att plocka ägget.

Mot bakgrund av det förda resonemang menar vi att det är möjligt att med tillräcklig precision bestämma vilken typ av gärning som är skadlig eller farlig för det intresse man vill skydda; det är själva existensen av äggsamlingar. Det är äggsamlingarna, i sig, som erfarenhetsmässigt skadar förökningsmöjligheterna för de häckande fåglar som drabbas, och som i förlängningen utgör en allvarlig risk för fågelarter där varje häckning kan vara en förutsättning för populationens överlevnad. Utan äggsamlingar inget ägg- eller bosamlade. Den effekten synes svår att nå utan kriminalisering, eftersom innehavet av ägg dels är själva orsaken till det icke önskvärda beteendet, dels utgör brottshjälpmedel (genom att man byter ägg och genom samlingarna "tvättar" ägg). Samtidigt bidrar samlingarna till att försvåra brottsutredningar.

Emellertid räcker det inte med att en viss gärningstyp (i det här fallet innehav av äggsamling) är skadlig eller farlig för intresset, utan den ska också vara klandervärd. Ett centralt budskap i straffrätten är att straffsystemet finns till för *förmedling av ett institutionaliserat klander*.²⁷ Det kan, med rätta, ifrågasättas om innehav av äggsamling är en gärning som verkligen kan klandras. I grunden anser vi inte att det är det, särskilt inte mot bakgrund av äggsamlingars vetenskapliga betydelse och möjligheten för forskare att till exempel se hur koncentrationen av olika miljögifter förändras hos olika arter, vilket i sin tur ger möjligheter till slutsatser om när olika ämnen kommer in i näringskedjan, och hur de påverkar organismerna som utsätts för dem.²⁸ Det finns också vackra konstnärliga samlingar med målade

²⁷ Träskman (2009), a.a., s. 18.

²⁸ Jansson (2018) Fåglarna bakom kulisserna. *Fåglar i Stockholmstrakten*, Vol. 47, nr 4, s. 40–45.

och utskurna ägg. Vidare kan man fråga sig hur en kriminalisering av att inneha ägg förhåller sig till det allmänna rättsmedvetandet, vilket inte sällan anförs som grund för straffrättsändringar.²⁹ Innan vi resonerar vidare kring hur det allmänna rättsmedvetandet ställer sig till frågan, eller utreder detta, konstaterar vi att det är av mindre betydelse i det här fallet. Detta eftersom vi inte har möjlighet att undersöka hur det ser ut, samtidigt som vi försäkrar oss om att de som i så fall ger uttryck för ett allmänt rättsmedvetande har ett fullgott underlag för att bilda sig en uppfattning, och har sakliga skäl för uppfattningen.³⁰ Till saken hör också att lagen tänks påverka rättsmedvetandet, och när det gäller lagens påverkan på det allmänna rättsmedvetandet är det inte av avgörande betydelse att exakt kunna fastslå det allmänna rättsmedvetandet.³¹ På så sätt är kriminalisering kanske till och med den lämpligaste åtgärden; det framstår i dag inte som tillräckligt klandervärt i det allmänna rättsmedvetandet för att avhålla sig från att samla på ägg som åtkommits genom brottslig verksamhet. Det kan bero på okunskap, det kan också bero på att man förminskar sin delaktighet i den brottslighet genom vilken ett ägg har åtkommits, just eftersom innehavet i dag inte är kriminaliserat. Genom att kriminalisera innehavet riktas lagstiftarens uppmärksamhet mot det grundläggande problemet, och möjligheterna att lagföra det som redan i dag är kriminaliserat ökar därmed också. Vår slutsats är alltså att kriminalisering är nödvändigt, trots dess ingripande natur, och att en effekt av detta är att handlingen som ligger till grund för och orsakar skadan också blir straffbar.

Konsekvenser för enskilda

Den privatperson som har en stor samling av fågelägg kommer att påverkas starkt emotionellt av att tvingas lämna ifrån sig sin samling. Eftersom fågelägg redan enligt gällande regler inte får säljas, konstaterar utredningen att befintliga äggsamlingar emellertid inte har något legalt värde. Någon ersättning lämnas därför inte för inlämnade äggsamlingar. Att något saknar ekonomiskt värde behöver inte betyda att det saknar affektionsvärde.

²⁹ Lernestedt (2003) a.a., s. 88 som hänvisar till Victor (1995), Politik och straffsystem – ett drama i utveckling. I Victor (red) *Varning för straff. Om vådan av den nyttiga straffrätten*, s. 76 f.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*, s. 89.

Det finns en överhängande risk att de som innehar stora äggsamlingar, eller är aktiva samlare, inte överlämnar sina samlingar frivilligt, och att ett förfarande med en amnesti kommer att ses som en form av konfiskation. Utredningen bedömer inledningsvis att mycket få privatpersoner i Sverige, som har äggsamlingar, på ett tillförlitligt sätt kan bevisa lagligheten av hela eller stora delar av sin samling. Att innehav av lagligt åtkomna ägg kriminaliseras måste därför ses som ingripande för den enskilde. Det finns därför skäl att göra en noggrann utvärdering av om detta ingrepp är skäligt och proportionerligt (jämför den prövning som ska göras enligt Europakonventionen när det allmänna kränker egendomsskyddet i artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonvention).

Av 2 kap. 15 § regeringsformen (1975:152) framgår bland annat att vars och ens egendom är tryggad, genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild 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.

Förbudet mot innehav av fågelägg föränleds av den betydande inverkan på artskyddet som äggsamlingar har, och som också ligger till grund för att det anses nödvändigt att kriminalisera innehav. Ingreppet i egendomssfären motiveras därför av ett beaktansvärt samhällseligt intresse, nämligen skyddet av biologisk mångfald i allmänhet och häckande fåglar i synnerhet. Det är således en legitim inskränkning. Kriminaliseringen, som får anses utgöra det verkliga påtryckningsmedlet att lämna äggen ifrån sig, sker genom lag (8 kap. miljöbalken), vilket också förutsätts enligt 8 kap. 2 § regeringsformen när det gäller föreskrifter avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

Härutöver ska en proportionalitetsbedömning göras. I målet om den så kallade Parkfastigheten förklarar Högsta domstolen proportionalitetsprincipens prövning i tre led.³² Prövningen avser om det aktuella ingreppet är ägnat att tillgodose det avsedda ändamålet (ändamålsenlighet), om ingreppet är nödvändigt för att uppnå det avsedda ändamålet eller om det finns likvärdiga, mindre ingripande alternativ (nödvändighet) och slutligen, om den fördel som det allmänna vinner står i rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar

³² Med hänvisning till RÅ 1999 ref. 76 avsnitt 5.5.

den enskilde (proportionalitet i strikt mening).³³ En sådan prövning överensstämmer väl med den proportionalitetsbedömning som tydliggjorts av Europadomstolen, bland annat i *Bugajny m.fl. mot Polen*³⁴.

Förbudet mot innehav av ägg innebär att det inte längre enbart blir förbjudet att plocka ägg i naturen och att handla med ägg, utan även att inneha dem, vilket innebär att lagstiftningen blir mer heltäckande. Att bevisa plockning av ägg och handel med ägg har visat sig vara mycket resurskrävande och i många fall svårt, vilket utreds närmare i förslagskapitlet. Utredningen bedömer därför att *förbudet är ändamålsenligt*. Med hänvisning till den utredning kring möjligheten att införa ett register över befintliga äggsamlingar, och möjliggöra att behålla dem, som utredningen har gjort, bedömer utredningen att det inte finns något likvärdigt, men mindre ingripande, alternativ. Det är således *nödvändigt*. Utredningen bedömer att den fördel som det allmänna vinner står i rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar den enskilde. Artskyddet väger, enligt utredningens mening, tyngre än det ideella värde som samlingen har för den enskilde och den enskildes intresse av att behålla fågelägg, även om de har åtkommit på laglig väg. Totalförbudet bedöms därför vara proportionerligt och därmed acceptabelt, trots inskränkningarna i egendomsskyddet som det kan innebära för enskilda.

Konsekvenser för Naturhistoriska riksmuseet

Naturhistoriska riksmuseet ska, enligt utredningens förslag, bedöma de samlingar som lämnas in till myndigheterna, och ta hand om de samlingar som har ett värde för forskning, undervisning, utställning eller annat. Det är mycket svårt att bedöma hur många fågelägg som museet kommer att behöva bedöma och eventuellt ta om hand. Enligt de uppskattningar utredningen har tagit del av kan det finnas cirka 150 000 ägg hos omkring 200 privatpersoner i landet. Utöver det finns samlingar hos många skolor och små museer, men utredningen har inte tillgång till någon uppskattning av hur många sådana samlingar som kan förekomma

Naturhistoriska riksmuseet har i dagsläget cirka 112 000 fågelägg i sin samling, vilka förvaras i 100 skåp. Utredningen bedömer att museet

³³ NJA 2017 s. 753, p. 23.

³⁴ Mål nr 22531/05, dom den 6 november 2007.

behöver förstärkta resurser för att hantera de fågelägg som lämnas in, samt för att bistå övriga myndigheter i deras arbete med äggsamlingarna. Arbetet beräknas kunna utföras med en extra heltidstjänst under det år som amnestin pågår och därefter ytterligare ett år. Därefter beräknas det löpande arbetet vid museet kunna utföras med ordinarie resurser. Utöver arbetskraft behöver museet extra medel för förvaring av inlämnade ägg, särskilt under amnestiperioden och men även därefter.

Museet kommer att behöva avsätta tid för att i samverkan med Naturvårdsverket ta fram information om de nya reglerna. Detta bedöms rymmas inom ramen för befintliga och i övrigt tillförda extra resurser.

Konsekvenser för Naturvårdsverket, länsstyrelserna och Polismyndigheten

Naturvårdsverket kommer att behöva handlägga ärenden gällande ansökningar om tillstånd från mindre museer och institutioner att behålla äggsamlingar. Om antalet ansökningar ska baseras på de uppskattningar som utredningen har haft tillgång till kan antalet ärenden uppgå till cirka 20 per län. Det finns dock en möjlighet att samlingarna inte är jämnt fördelade i landet, vissa län kan därmed komma att få en större andel ärenden än andra. Tidsåtgången för Naturvårdsverkets handläggning är till största delen beroende av samlingarnas omfattning.

Naturvårdsverket kommer att behöva avsätta tid för att i samverkan med Naturhistoriska riksmuseet ta fram information om de nya reglerna. Detta bedöms rymmas inom ramen för befintliga resurser. Om informationen ska göras tillgänglig i tryckt form kommer myndigheten att behöva avsätta medel för tryckkostnader. Detta bedöms rymmas inom ramen för befintliga resurser för information om artskydd.

Polismyndigheten behöver under den ett år långa amnestitiden ta emot de fågelägg som allmänheten lämnar in, samt förvara dessa tills de kan bedömas och eventuellt flyttas till Naturhistoriska riksmuseets förvaringsplats. Även efter amnestitiden kan ägg komma att lämnas in, men det bedöms endast vara i mindre omfattning. Utredningen bedömer att hanteringen av fågeläggen rymms inom ramen för Polismyndighetens befintliga resurser.

Konsekvenser för brottsligheten, det brottsförebyggande arbetet och rättsvårdande myndigheter

När förbudet är genomfört förväntas det ha en positiv inverkan på möjligheten för myndigheter att lagföra personer som har plockat och innehar fågelägg. I och med att innehavet av fågelägg blir förbjudet krävs det inte lika mycket utredning för att bevisa att brott har begåtts. Utredningen bedömer att detta kan medföra att myndigheternas möjligheter att utreda brott ökar, då befintliga resurser räcker till mer. Den amnestiperiod som utredningen föreslagit förväntas leda till att många kan undvika att dömas för brott.

En förhoppning är att majoriteten av befolkningen kommer att avstå från att samla ägg, när det blir tydligt förbjudet. I de fall någon ändå väljer att samla ökar risken för upptäckt, samtidigt som myndigheternas tillsyn och utredningar underlättas av tydliga regler.

Polismyndigheten kan komma att få fler anmälningar om olagliga samlingar, när det blir känt att privat innehav av äggsamlingar har blivit förbjudet. Utredningen av sådana ärenden kan vara mycket resurskrävande för myndigheten. Syftet med utredningens förslag är dock att underlätta tillsyns- och brottsbekämpande myndigheters arbete, och en eventuell extra ärendebelastning bör vara begränsad till de första åren efter att ett förbud har införts. Utredningen bedömer därmed att eventuell ärendehantering bör rymmas inom ramen för befintliga resurser.

Samlandet kommer sannolikt att minska då det blir svårare att få nytillskott till samlingar. Detta är också syftet med utredningens förslag. Genom att inte bara handel med ägg utan även innehav av äggsamlingar blir förbjudet förtydligas regelverket, vilket minskar risken för att enskilda ska begå brott av oaktsamhet.

Konsekvenser för möjligheten att nå miljömålen

Äggsamlande utgör ett reellt hot mot vissa fågelarter, särskilt sällsynta arter som lägger få ägg och/eller få kullar. Polisutredningar under senare tid har visat att vissa samlare har plockat samtliga kullar ägg från samma fågelpar under flera år. När samlandet tar sig sådana uttryck är det akut risk för att det utsatta fågelparet aldrig får möjlighet att föröka sig och att arten efter några år försvinner helt från området.

Målet med förslaget är att minska incitamenten att plocka fågelägg i naturen. Förslaget bidrar därför till att skydda fåglar vars ägg annars plockas, och därmed till att värna den biologiska mångfalden och nå miljömålen.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Förslaget väntas inte ha några samhällsekonomiska konsekvenser utöver att berörda myndigheter kan behöva tillskott av resurser under en övergångsperiod.

Offentligfinansiella effekter

Naturhistoriska riksmuseet kommer att behöva extra resurser under två år efter att ett förbud har införts. Resurser som behövs är dels personal för att ta emot, bedöma och registrera äggsamlingar, dels utrymme för förvaring av ägg som ska sparas. Kostnaderna för att utreda och lagföra brott kan komma att öka under de första åren efter att ett förbud har införts, men förväntas därefter minska.

Naturvårdsverket kommer att behöva extra resurser under ett år för att ta fram föreskrifter och genomföra en informationskampanj, samt ge stöd och vägledning till andra myndigheter.

16.4.5 Särskilt om förslag rörande nationellt fridlysta djurarter

Problembild och nollalternativ

Utredningen föreslår att det, utan tillstånd från den myndighet som regeringen bestämmer, ska vara förbjudet att importera, exportera, sälja, byta, saluföra, transportera eller förvara exemplar av djurarter som är nationellt fridlysta. Förbudet ska omfatta arternas alla levnadsstadier, inklusive ägg och rom, samt även döda exemplar. Vi konstaterar att det redan i dag är förbjudet enligt 6 § artskyddsförordningen att i naturen samla in artexemplar som omfattas av förslaget. Enligt utredningens förslag flyttas förbudet till 8 kap. miljöbalken.

Om arterna väl blivit insamlade, trots fridlysningen, finns det i dag inget förbud mot fortsatt hantering som exempelvis handel, byte, transport eller förvaring. Genom förslaget blir all hantering av

arterna förbjuden. De generella undantag som framgår av artskydds-förordningen ska gälla även här.

Utredningen har föreslagit att en översyn ska göras av vilka arter som ska vara nationellt fridlysta. Översynen påverkar det aktuella förslaget om förbud mot handel och liknande så till vida, att omfattningen av de fridlysta arterna kan komma att ändras, så att fridlysningen kan komma att omfatta andra arter än de nuvarande.

Utredningen konstaterar att det i samlingar kan finnas döda exemplar av djur som är lagligt insamlade i Sverige innan arterna blev fridlysta. Det kan också förekomma döda exemplar som har insamlats lagligt enligt beslut om dispens från fridlysningsreglerna. Det är därmed lämpligt att införa ett undantag för förvaring av sådana exemplar, eftersom dessa samlingar inte bedöms utgöra något hot mot arternas nuvarande populationer i naturen.

Utredningen är införstådd med att samma arter kan förekomma i andra länder, där de eventuellt är lagliga att insamla. Eftersom det är svårt att skilja exemplar med olika ursprung från varandra, kan kommersiell efterfrågan på exemplar, svenska eller från andra länder, ändå totalt sett medverka till en negativ påverkan på de nationella populationerna. Utredningen anser därmed att det finns skäl att låta förbudet även omfatta import och export av fridlysta arter.

Förslagets effekter

Den primära effekten av förslaget är att fridlysta djurarter ges ett utökat skydd. I och med att handel, transport med mera förbjuds ger de föreslagna reglerna också ett stöd för myndigheterna i sin tillsyn samt rättslig grund för ingripande. Döda exemplar som har insamlats lagligt ska generellt vara undantagna förbudet mot förvaring, och när det gäller statliga museer, universitet och högskolor ska dessa även vara undantagna förbudet mot transport, men övriga förbud ska gälla. Museer och högskolor bedöms inte påverkas av förbudet mot förvaring, eftersom den insamling som har skett för forskning bör ha skett lagligt, med stöd av dispensbeslut från länsstyrelserna, och därmed ska vara undantagen från förbudet.

Sammantaget bedöms förslaget innebära att regler införs som ger ett utökat skydd för fridlysta djurarter i naturen och ett stöd för myndigheternas tillsyn. Eftersom det redan finns förbud mot insam-

ling av arterna i naturen bedöms konsekvenserna för allmänheten, företag och andra aktörer vara försumbara.

Vi har också föreslagit att motsvarande förbud ska utredas beträffande växter.

Konsekvenser för enskilda, företag och andra aktörer

Eftersom det redan finns förbud mot insamling av arterna i naturen bedöms konsekvenserna för allmänheten, företag och andra aktörer vara försumbara.

Konsekvenser för myndigheter

Den myndighet som regeringen bestämmer kan komma att få några ansökningar om tillstånd, och länsstyrelserna något fler tillsynsärenden, men sannolikt kommer det inte att röra sig om något större antal. Handläggningen bedöms rymmas inom befintliga resurser.

Konsekvenser för möjligheten att nå miljömålen

Bestämmelsen ökar möjligheterna för myndigheter att ingripa till skydd för fridlysta djur. Vår bedömning är att det bidrar till att öka förutsättningarna för att nå miljö kvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*. Det handlar om ett litet antal arter och ett oklart antal fall, men vi bedömer att även signalvärdet är av betydelse.

Brottsförebyggande konsekvenser

Förslaget bidrar till att förebygga brott då det blir möjligt att ingripa även utan misstanke om att den som till exempel transporterar ett exemplar också har fångat det i naturen.

EU-rättsliga konsekvenser, överväganden rörande förbudet att sälja/köpa/byta

En av EU:s grundläggande principer³⁵ är rätten till fri rörlighet för varor med ursprung i medlemsstaterna, och för varor som kommer från tredjeländer och som är i fri omsättning i medlemsstaterna. Det betyder att en huggorm, som fötts i fångenskap i ett annat EU-land inte är olaglig att förvara i Sverige, eftersom det bara är insamlingen inom nationens gränser som är förbjuden. Eftersom det kan vara lagligt, både att samla in och att handla med dessa djur, i något EU-land, kan de föreslagna förbuden komma att påverka den fria rörligheten i unionen. *Varor* har av EU-domstolen definierats som *produkter som kan värderas i pengar och som därmed kan vara föremål för kommersiella transaktioner*.³⁶ Enligt exemplet ovan är en huggorm alltså att betrakta som en vara. Av artikel 34 i FEUF framgår att kvantitativa importrestriktioner, samt åtgärder med motsvarande verkan, ska vara förbjudna mellan medlemsstaterna.³⁷ För att över huvud taget hamna i artikel 34 måste det emellertid först konstateras att varken rådets CITES-förordning 338/97 eller livsmiljödirektivet, och inte heller rättsakterna tillsammans, fullständigt och uttömmande har reglerat området.

Rådets CITES-förordning 338/97 reglerar import och export av exemplar av hotade arter till och från EU. För import till EU krävs tillstånd utfärdat av en myndighet i EU-landet eller en importanmälan. För export från EU krävs exporttillstånd eller reexportintyg som utfärdats av en myndighet i det EU-land där exemplaren finns. Kategorier av arter beskrivs i bilagorna A–D i förordningen. Ingen av de djurarter som är aktuella i vårt förslag finns upptagna på dessa bilagor. Också förflyttning av ett levande exemplar av en art som upptagits i bilaga B och C är i förordningen föremål för regler om certifiering och lämplig förvaring och omsorg, och bilaga D omfattar andra fall av transitering av levande djur, hela skinn och växtprodukter. Inte heller här omfattas de djurarter som vårt förslag avser. Av förordningen framgår därtill explicit att ytterligare restriktioner kan införas, samt att EU-länderna kan ha egna hårdare regler. Så här

³⁵ FEUF, artikel 28.

³⁶ Mål 7/68 *Europeiska kommissionen mot Italien*.

³⁷ Jfr Mål C-67/97, *Ditlev Bluhme* där EU-domstolen konstaterade att nationell lagstiftning om förbud att på en ö som Läsö hålla andra bin än bin av rasen *Apis mellifera mellifera* (brunt Läsö-bi) utgör en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion i den mening som avses i fördraget (punkten 23).

långt möter således vårt förslag inte något hinder i rådets CITES-förordning 338/97.

För arter förtecknade i livsmiljödirektivets bilaga IV a ska medlemsstaterna förbjuda förvaring, transport och försäljning eller byte samt utbudande till försäljning eller byte av exemplar som insamlats i naturen, med undantag av sådana som samlats på lagligt sätt före genomförandet av detta direktiv. Ingen av de arter som omfattas av vårt förslag finns upptagen i livsmiljödirektivets bilaga IV a. Livsmiljödirektivet omfattar således inte dessa arter.

Frågan är då huruvida förslaget är förenligt med fördraget (FEUF). I artikel 36 behandlas de undantagsförhållanden som trots förbudet i artikel 34 kan återopas till stöd för diskriminerande nationella regler, det vill säga sådana som behandlar importerade varor annorlunda än motsvarande inhemska varor. Nu är det inte fallet här. Det handlar inte om diskriminerande nationella regler, utan om regler som behandlar exempelvis alla huggormar (varor) lika, oavsett ursprung. De får inte säljas, transporteras, köpas, transporteras, skickas, förvaras, etc. oavsett ursprung. Eftersom det är frågan om icke-diskriminerande, men likväl handelshindrande, regler blir i stället doktrinen om tvingande hänsyn relevant.

Utgångspunkten är att en vara som är lagligt satt på marknaden i ett medlemsland i princip inte får vägras tillträde till andra medlemsstaters marknader, det följer av principen om ömsesidigt erkännande.³⁸ För att legitimera icke-diskriminerande likabehandlande, men samhandelshindrande åtgärder, vilka annars skulle anses otillåtna, kan undantag medges som en följd av tvingande hänsyn. Dessa undantag har skapats genom praxis och omfattar en rad olika hänsyn, bland annat biologisk mångfald.³⁹

I sammanhanget är EU-domstolens avgörande i mål Mål C-67/97, *Ditlev Bluhme*, intressant för resonemanget. Domstolen ansåg till att börja med att åtgärder för att bevara en inhemsk djurpopulation som uppvisar särskiljande drag bidrar till att bevara biologisk mångfald genom att säkerställa denna populations fortbestånd. Sådana åtgärder syftar därvid till att skydda djurs hälsa och liv och kan grundas på artikel 36 i fördraget.⁴⁰ Därefter konstaterade den att vad avser detta bevarande av den biologiska mångfalden saknar det betydelse

³⁸ Mål 120/78 *Cassis de Dijon*.

³⁹ Mål C-67/97, *Ditlev Bluhme*.

⁴⁰ *Ibid.*, punkten 33.

att den population som skyddas utgör en egen underart, en distinkt ras inom en viss art eller endast en lokal stam, eftersom det rör sig om en population med egna särdrag som skiljer den från andra och som därför anses skyddsvärd, antingen för att skydda den från ett eventuellt mer eller mindre påtagligt utrotningshot, eller, även i fall då inget sådant hot föreligger, på grund av att det finns ett vetenskapligt eller annat intresse av att bevara en ren population inom ett visst område.⁴¹ Domstolen konstaterade sedan att det också måste undersökas huruvida bestämmelserna är nödvändiga och proportionerliga med hänsyn till skyddsföremålet eller om det är möjligt att uppnå samma resultat genom mindre restriktiva åtgärder.⁴²

De av oss föreslagna åtgärderna syftar till att skydda de nationellt fridlysta arterna mot ett mer eller mindre påtagligt hot. Metoden som används är densamma som används såväl i rådets CITES-förordning 338/97 som i livsmiljödirektivet, och som därmed redan förekommer i gemenskapsrätten.⁴³

Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att förslaget är förenligt med FEUF.

Att vi föreslår regler som rör just gärningar som anknyter till försäljning och transport, således samma åtgärder men med strängare tillämpning avseende vilka arter som omfattas av livsmiljödirektivet, skulle emellertid kunna läsas som att vi föreslår regler som genomför direktivet, men på ett sätt som går utöver miniminivån. Detsamma gäller rådets CITES-förordning 338/97. Förordningen medger explicit strängare tillämpning. Livsmiljödirektivet är ett så kallat minimidirektiv, vilket innebär att det inte hindrar någon medlemsstat från att behålla eller införa strängare skyddsåtgärder. Införandet är dock villkorat av att reglerna måste vara förenliga med fördraget (de får till exempel inte innebära ”åtgärder med motsvarande verkan”⁴⁴) och de måste anmälas till kommissionen. Artikel 192 medger endast *strängare* skydds-

⁴¹ Mål C-67/97, *Ditlev Bluhme*, punkten 34.

⁴² *Ibid.*, punkten 35.

⁴³ Jfr EU-domstolens resonemang i Mål C-67/97, *Ditlev Bluhme*, punkten 36.

⁴⁴ ”Åtgärder med motsvarande verkan” är alla åtgärder som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt är ägnade att påverka handeln mellan medlemsstaterna (mål 8/74 *Dassonville* punkten 5.) FEUF artikel 34 kan sägas ge uttryck för en skyldighet för medlemsstaterna att iaktta icke-diskrimineringsprincipen och principen om ömsesidigt erkännande avseende varor som lagligen tillverkas och saluförs i andra medlemsstater. FEUF artikel 36 medger undantag enligt vissa förutsättningar.

åtgärder; inte *andra åtgärder* än de som avses i den sekundärrättsliga akten.

Vi menar sammanfattningsvis att om man betraktar de åtgärder vi föreslår som sådana strängare åtgärder som medges i såväl rådets CITES-förordning 338/97 som genom att livsmiljödirektivet är av minimikaraktär, är dessa också, enligt resonemanget ovan, förenliga med fördraget. I så fall måste det emellertid anmälas till kommissionen enligt artikel 193 FEUF.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Kostnaderna i form av fler tillsyns- och dispensärenden hos länsstyrelserna bedömer vi som försumbara, särskilt i relation till nyttan av de ökade möjligheterna att lagföra olagligt fångande i naturen. Att förbudet också kriminaliseras ger ett starkt signalvärde, vilket vi bedömer motverkar det första brottet, som är själva infångandet. Sammantaget bedöms förslaget innebära en samhällsekonomisk nytta.

16.5 Åtgärdsförslag som rör särskild rättsverkan av brott

16.5.1 Förslag: Underlätta förverkande av CITES-listade djur och växter

Problembeskrivning och nollalternativ

CITES-reglerna syftar till att all handel med hotade arter ska vara laglig, hållbar och spårbar. Därmed är regelverket utformat för att främst reglera handeln. Innehav av exemplar som inte används i kommersiella sammanhang är alltså inte reglerat i dag. Enligt våra kontakter med polis och åklagare är detta ett betydande problem, som innebär att polis och åklagare inte på ett effektivt sätt kan ta sig an flora- och faunakriminaliteten i landet.

Vårt förslag är att i 29 kap. miljöbalken och i smugglingslagen tydliggöra att CITES-listade arter kan förverkas även utan samband med brott, och på så sätt säkerställa att de tas bort från marknaden, där de utgör en risk för brottslig verksamhet. Målet med förslaget är

således inte att straffbelägga innehav av CITES-arter, utan att synliggöra förverkandemöjligheten för att undvika att exemplaren saluförs eller säljs, eller på annat sätt på marknaden, och därmed att framtida brott begås.

Om förslaget inte genomförs kvarstår dagens situation, då 36 kap. 3 § 1 brottsbalken ändå kan tillämpas. Förslaget är därför endast tydliggörande och bedöms få små konsekvenser.

Konsekvenser för företag

För företag som bedriver laglig handel med CITES-listade arter bedöms det vara positivt att den illegala handeln hindras och förutsättningarna därmed blir lika för alla säljare. Omkring 75 företag, i första hand zoo-butiker och verksamheter där somliga ingår i koncerner eller är franchisetagare, har tillstånd för handel med djur enligt 26 § artskyddsförordningen.

16.5.2 Förslag: Artvärdesförverkande i samband med artskyddsbrott

Ett tillägg ska göras i 29 kap. miljöbalken om att, utöver brottsföremålsförverkande, ska det värde ett exemplar av ett fridlyst djur eller en fridlyst växt har, som representant för sin art, förklaras förverkat i samband med brottsmål. Konsekvenser för fisket, jakten, jordbruket och skogsbruket med mera

Artvärdesförverkande kan endast ske när en person döms för brott som involverar arter. Förslaget berör därför inte lagligt fiske, jakt, jordbruk, skogsbruk eller andra verksamheter som sådana, utan endast i de fall de utövas på ett sätt som innebär att brott begås mot fridlysningsbestämmelserna.

Konsekvenser för myndigheter

I den mån det meddelas fällande domar i mål om artskyddsbrott och jaktbrott får staten intäkter i form av artvärdeförverkandet, som är avsedd som kompensation för de kostnader staten har för skydd av de arter som genom brottet dödas. I fall där många exemplar berörs,

exempelvis samlingar av fågelägg eller insamling av levande växter, kan det röra sig om betydande belopp.

Naturvårdsverket får i uppdrag att tillsammans med SLU Artdatabanken, Havs- och vattenmyndigheten samt Jordbruksverket att ta fram en lista över artvärden för samtliga fridlysta arter. Listan kan dock inte göras komplett innan listan över de nationellt fridlysta arterna har reviderats. Naturvårdsverket bedöms behöva extra resurser med en halv (0,5) årsarbetskraft för arbetet med att ta fram listor över artvärden, med mera. Medverkan från SLU Artdatabanken belastar Naturvårdsverket som kostnad för ett beställt uppdrag. Medverkan från Havs- och vattenmyndigheten samt Jordbruksverket bedöms kunna utföras med befintliga resurser.

Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet,

Förslaget innebär, i de fall det handlar om ett flertal eller mycket värdefulla djurarter, en kännbar konsekvens för de som döms för artskyddsbrott. Detta bör i viss mån påverka benägenheten att begå brott.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Genom att införa artvärdesförverkande blir det tydligt för samhället som helhet att exemplar av vilda växter och djur har ett värde. Att synliggöra det värdet är normförstärkande och bör leda till att respekten för naturen ökar.

Konsekvenser för möjligheten att nå miljömålen

Syftet med förslaget är att minska artskyddsbrotten och i viss mån kompensera staten i den mån de sker. När färre artskyddsbrott begås gynnas den biologiska mångfalden och möjligheten att nå miljömålen ökar.

16.6 Åtgärdsförslag för effektivare genomförande, tillsyn, lagföring och kontroll av befintliga bestämmelser

16.6.1 Förslag: Utökat krav på tillstånd för handel enligt 26 § artskyddsförordningen

Problembeskrivning och nollalternativ

Det är känt bland svenska myndigheter att omfattande handel med levande CITES-listade djur sker via internet, inom slutna hobbygrupper samt vid mässor och liknande arrangemang. I dag är det inte tydligt var gränsen går för när handel behöver tillståndsprövas, vilket skapar otydlighet för alla aktörer. Om utredningens förslag inte genomförs kan den okontrollerade handeln fortgå som tidigare, vilket leder till oreglerad konkurrens för de verksamheter som har tillstånd för handel, samt i värsta fall till smuggling och lidande för de djur som omsätts.

Syftet med förslaget är främst att öka kontrollen av den försäljning som sker av levande CITES-listade djurarter i Sverige under andra former än via traditionella zoo-butiker. Enligt den nuvarande bestämmelsen i 26 § artskyddsförordningen krävs tillstånd för handel med levande fåglar som förekommer vilt inom EU samt levande exemplar av arter som är fridlysta enligt EU:s livsmiljödirektiv. Utredningen konstaterar att det dock främst är handeln med CITES-listade arter som behöver ytterligare reglering.

Handeln med CITES-listade, levande, vildsamlade växter är sannolikt begränsad, utredningen känner i alla fall inte till att det finns någon sådan verksamhet som har tillstånd för handel. Om det förekommer sådan handel, som alltså bedrivs yrkesmässigt eller annars i förvärvssyfte, utan tillstånd enligt 26 § artskyddsförordningen, är den olaglig enligt gällande regelverk och ska åtalsanmälas.

Eftersom handeln med odlade (artificiellt förökade) CITES-listade växter är undantagen från kravet på tillstånd, enligt 31 § artskyddsförordningen, så lämnas växterna utanför konsekvensanalysen.

Konsekvenser för enskilda

Vissa verksamheter som i dag bedrivs under benämningen hobby kommer att omfattas av krav på tillstånd. Denna nya grupp av verksamhetsutövare kommer att behöva ansöka om tillstånd, vilket är förknippat med en kostnad i tid och pengar för den enskilde samt kostnader för den myndighetstillsyn som behövs.

Verksamheter som utan tillstånd bedriver handel med CITES-listade djur är inte alltid kända av myndigheterna, och det är svårt att bedöma hur många aktörer det kan röra sig om i dagsläget. En försiktig uppskattning är att det kan finnas 5–10 aktörer per län, alltså mer än 200 i landet som helhet. Länsstyrelserna har dock i remissvar till Naturvårdsverket bedömt att antalet kan vara betydligt högre.

Ansökan om tillstånd enligt 26 § artskyddsförordningen söks via en e-tjänst hos länsstyrelsen i det län där verksamheten bedrivs. En avgift tas ut för länsstyrelsens prövning av ansökan, för närvarande 870 kronor. Avgiftens storlek regleras genom 8 § Naturvårdsverkets föreskrifter NFS 2009:10. Enligt 9 § ska avgift betalas med 500 kronor för varje hel timmes handläggningstid för den fortsatta tillsynen av verksamheten.

Det är sannolikt att vissa av de verksamheter som träffas av de föreslagna förändringarna i 26 § artskyddsförordningen bedrivs i privata hem. Enligt 28 kap. 6 § andra stycket miljöbalken får myndigheters tillträde till bostäder endast ske i den utsträckning det behövs för att förebygga eller undanröja olägenheter för människors hälsa. Det innebär att tillsyn enligt artskyddsreglerna inte i sig självt ger länsstyrelsen mandat att få tillträde till en privat bostad.

Mark- och miljödomstolen har i en dom gjort bedömningen att det är i princip uteslutet att bedriva tillsyn av tillstånd enligt 26 § artskyddsförordningen i en bostad med stöd av miljöbalkens tillträdesregler. Tillstånd ska därför som huvudregel inte ges om den föreslagna lokalen för tillståndet är del av sökandens eller annan persons bostad. I vissa fall bedömer Naturvårdsverket att det kan vara möjligt att meddela tillstånd även för verksamhet som bedrivs i en bostad, under förutsättning att verksamheten bedrivs i en i tillståndet särskilt angiven del av bostaden. Denna del ska vara avskild från övriga bostaden och får inte användas för bostadsändamål. Vid tillsyn måste länsstyrelsen kunna nå denna avskilda del utan att passera något bostadsutrymme. Om sådan avskildhet har varit en förutsättning för

att tillstånd har meddelats, men avskiljningen inte upprätthålls, innebär detta att verksamhetsutövaren inte har följt tillståndet. I ett sådant fall kan det finnas laglig grund för att återkalla tillståndet.

Ett alternativ kan vara att länsstyrelsen i tillståndet föreskriver som villkor att tillståndsinnehavaren har en skyldighet att ge tillsynsmyndigheten tillträde för tillsyn och kontroll av verksamheten. Det ska inte innebära att tillsynsmyndighet kan tvinga sig in i någons hem, men att nekat tillträde ska vara en laglig grund för att återkalla tillståndet.

Konsekvenser för företag

Fler verksamhetsutövare måste ansöka om tillstånd, vilket är förenat med en kostnad i tid och pengar för den enskilde. De företag som sedan tidigare bedriver yrkesmässig handel med sådana levande växter och djur som omfattas av regelverket ska redan i dag ha tillstånd enligt 26 § artskyddsförordningen. Om sådan verksamhet bedrivs yrkesmässigt utan tillstånd är den olaglig enligt gällande bestämmelser och ska åtalas.

Zoobutikernas verksamhet beträffande handel med CITES-arter är i dag alltid tillståndsprövad, medan den handel som sker via internet och hobbyföreningar mera sällan har tillstånd. I Sverige finns i dagsläget 75 zoobutiker som har tillstånd för handel med levande CITES-djur. För butikernas del kommer en utökning av krav på tillstånd för handel, till sådant som i dag betraktas som hobbyverksamhet, att jämna ut villkoren för verksamheterna och ge en mer likställd konkurrenssituation.

För de som bedriver verksamhet i större omfattning utan tillstånd innebär utredningens förslag att de behöver söka tillstånd eller upphöra med verksamheten. Eftersom den delen av marknaden i dag är oreglerad är det osäkert hur många aktörer det finns och hur de arbetar. Att söka tillstånd innebär en administrativ kostnad för aktörerna, i form av en prövningsavgift samt den tid det tar.

Ändringen omfattar endast de som handlar med vissa djur och växter i större omfattning, och som inte redan tidigare omfattats av tillståndskravet på grund av yrkesmässighet eller förvärvssyfte. Förslaget kan leda till viss ökad administration för de berörda personerna om de vill fortsätta med sin verksamhet. För den som driver företag som redan har eller skaffar sig tillstånd kan förslaget leda till

bättre konkurrensförhållanden då fler aktörer kommer att omfattas av samma krav.

Ansökan om tillstånd enligt 26 § artskyddsförordningen söks via en e-tjänst hos länsstyrelsen i det län där verksamheten bedrivs. En avgift tas ut för länsstyrelsens prövning av ansökan, för närvarande 870 kronor. Avgiftens storlek regleras genom 8 § Naturvårdsverkets föreskrifter NFS 2009:10. Enligt 9 § ska avgift betalas med 500 kronor för varje hel timmes handläggningstid för den fortsatta tillsynen av verksamheten.

Konsekvenser för myndigheter

Förslaget påverkar främst länsstyrelserna, som är prövnings- och tillsynsmyndighet gällande 26 § artskyddsförordningen. Det utökade kravet på tillstånd kan innebära ett antal nya ansökningar varje år. Det förväntas bli något lättare för myndigheterna att utöva tillsyn då verksamheterna i större utsträckning kräver tillstånd. De nya verksamheter som tillkommer kommer sannolikt i viss utsträckning att utföras i privata bostäder, vilket blir en försvarande omständighet vid tillsyn.

Verksamheter som bedriver handel utan tillstånd är inte alltid kända av myndigheterna, och det är svårt att bedöma hur många aktörer det kan röra sig om i dagsläget. En försiktig uppskattning är att det kan finnas 5–10 aktörer per län, alltså mer än 200 i landet som helhet. Länsstyrelserna har dock i remissvar till Naturvårdsverket bedömt att antalet kan vara betydligt högre.

Det ökade resursbehovet för länsstyrelsernas tillsyn kan beräknas genom schablonsiffror enligt en rapport från Miljösamverkan Sverige.⁴⁵ Där anges intervallet för tillsynsbesök i handelsverksamhet enligt 26 § artskyddsförordningen till minst en gång per fem år, med bedömd tidsåtgång fyra timmar per besök. Till detta kommer en årlig granskning av verksamhetsrapporter som omfattar en timme per verksamhet. Avrundat uppåt skulle den ökade arbetsbördan för tillsynen komma att omfatta cirka två timmar per verksamhet och år. Om det ökade resursbehovet omfattar 5–10 verksamheter per län ökar alltså tillsynsbehovet med 10–20 timmar per år och län.

⁴⁵ Länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Jordbruksverket samt Havs- och vattenmyndigheten: (Miljösamverkan Sverige) *Modell för behovsutredning*. 2019-06-28.

För prövning av tillståndsansökningar finns inga motsvarande schablonsiffror, men en bedömning kan göras enligt erfarenheter från handläggning av tillstånd. Ett tillstånd omprövas vanligen efter fem år. Om tidsåtgången för prövning av ett ärende bedöms vara cirka 5 timmar skulle det årliga resursbehovet vara cirka 1 timme per verksamhet.

Sammantaget skulle det ökade resursbehovet för prövning och tillsyn kunna omfatta cirka 3 timmar per verksamhet och år. Enligt Naturvårdsverkets bedömning att 5–10 nya verksamheter kan tillkomma per län, skulle det medföra ett ökat resursbehov på 15–30 timmar per år och län.

Utredningen föreslår att länsstyrelserna får förstärkta och öronmärkta resurser för artskyddstillsyn motsvarande en halv årsarbetskraft per län för hantering av utredningens samlade förslag.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Förslaget får positiva samhällsekonomiska effekter då samma villkor ställs för handel via internet och hobbyföreningar, i den mån sådan handel sker i större omfattning eller annars i förvärvssyfte, som för den handel som bedrivs yrkesmässigt i fysiska butiker. Det innebär en ökad tydlighet, förutsebarhet och trygghet för handlare och kunder samt ökad likabehandling av verksamhetsutövare.

Konsekvenser för brottsligheten, det brottsförebyggande arbetet och rättsvårdande myndigheter

Aktörer som bedriver handel med CITES-arter, men som inte söker tillstånd eller bryter mot villkor i tillståndet, kan komma att medföra fler tillsynsärenden hos länsstyrelser, polis och domstol. Dessa ärenden bedöms till största delen kunna hanteras inom ramen för nuvarande verksamhet. Utredningen föreslår dock att Polismyndigheten/NOA får utökade resurser med motsvarande en halv årsarbetskraft inom verksamhetsområdet spaning samt internationell samverkan.

16.6.2 Förslag: Tullverket får befogenhet att vid inre gräns kontrollera vissa arter

Problembeskrivning och nollalternativ

Ekonomisk välfärd och globalisering leder till ökad handel. En ökad ekonomisk välfärd ger möjligheter till lyxkonsumtion och ökad turism. Helt nya marknader har öppnat sig för handel med djur och växter. En ökad globalisering gör att trender och konsumtionsmönster som från början varit nationella får en alltmer internationell karaktär och sprider sig fortare än förut. Ett exempel är den asiatiska läkekonstens ökade popularitet som har medfört en vidgning av marknaden utanför Asien. Det har bidragit till att jakten på och handeln med de arter som används i preparaten blivit alltmer omfattande. Det är främst två faktorer som har underlättat för den illegala handeln. Den första är att internationella unioner öppnat gränserna för frihandel mellan länder. Sverige gick med i EU år 1995 och lyder sedan dess under ett regelverk som minimerar den inre kontrollen mellan EU-länder. En konsekvens är begränsningen av Tullverkets befogenhet mot annat EU-land (se avsnitt 14.24). I gengäld ska kontrollen mot EU:s yttre gränser ha ökat. Skyddet är dock inte starkare än den svagaste länken och det finns indikationer på att detta är något som utnyttjas av smugglare.⁴⁶

När väl arterna har kommit innanför gränsen till EU kan varorna transporteras och distribueras till andra länder på ett sätt som inte var möjligt tidigare. Samtidigt har uppluckrade gränser bidragit till ett ökat samarbete mellan länder när det gäller att hindra olika typer av organiserad brottslighet. Den illegala handeln med hotade arter är en internationell angelägenhet som ofta bedrivs i organiserad form. Den andra faktorn som underlättar den internationella illegala handeln är den ökade användningen av internet. Den gör att det finns ökade möjligheter att skapa kontakter med nya marknader och att generera och upprätthålla en efterfrågan. Internet ger också upphov till helt nya möjligheter för gärningspersoner från olika världsdelar att tillhandahålla arter och att bedriva olika former av beställningsverksamhet.⁴⁷

Handel inom EU är reglerad i rådets CITES-förordning 338/97. Flera handlingar ska, enligt såväl rådets CITES-förordning 338/97

⁴⁶ Hagstedt och Korsell (2008) a.a., s. 11 f.

⁴⁷ *Ibid.*

som miljöbrottsdirektivet, kriminaliseras. I Sverige har detta skett genom 29 kap. 2 b § första stycket 4 a miljöbalken som kriminaliserar CITES-förbuderna (vilka framgår av rådets CITES-förordning 338/97). EU:s tullunion innebär i praktiken att tullmyndigheterna i de 27 EU-länderna arbetar som en enda myndighet. Tullkontroller vid EU:s yttre gränser ska skydda djur och miljö genom att motverka olaglig handel med hotade arter och förebygga spridningen av växt- och djursjukdomar. Inom EU är huvudprincipen fri rörlighet.

För vissa varor finns restriktioner, trots att varorna införts från ett land inom EU. De varor som omfattas framgår av lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen). I de fall en vara omfattas av inregränslagen kan ansvar enligt smugglingslagen aktualiseras. Av 3 § inregränslagen framgår att nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän, fisk och reptiler omfattas. Detsamma gäller andra djur och produkter av djur, om det finns särskild anledning att misstänka att till exempel erforderliga dokument saknas.

Den tidigare Inregränslagsutredningen⁴⁸ konstaterade 2006 att nuvarande inregränslag begränsar Tullverkets befogenhet att kontrollera varor till de som specifikt räknas upp i 3 §. Eftersom varor som omfattas av CITES-regler inte omnämns i inregränslagen saknar alltså Tullverket befogenhet att kontrollera dessa, utom i de fall varorna granskas av andra skäl som anges i lagen.

Konsekvenser för enskilda

Förslaget bedöms inte få några konsekvenser för enskilda, utöver de kontroller som redan utförs av Tullverket. Riktade kontroller kan dock komma att utföras enligt riskbaserade bedömningar, exempelvis i samband med kända mässor i andra EU-länder, där handel sker med CITES-listade arter.

⁴⁸ SOU 2006:9. *Kontroll av varor vid inre gräns.*

Konsekvenser för företag

Förslaget bedöms inte få några konsekvenser för företag eller verksamheter, utöver de kontroller som redan utförs av Tullverket. Riktade kontroller kan dock komma att utföras enligt riskbaserade bedömningar.

Konsekvenser för myndigheter

Tullverket saknar i dag lagstöd för att bedriva aktiva kontroller vid inre gräns av arter som är fridlysta enligt EU:s naturvårdsdirektiv samt CITES-arter. Om ett sådant stöd införs enligt utredningens förslag innebär det ett ökat ansvar för Tullverket, som kan komma att behöva förstärkta resurser.

Utredningen föreslår att Tullverket på central nivå tillförs en årsarbetskraft för nationell och internationell samverkan gällande artskydd.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Förslaget bedöms inte få några samhällsekonomiska konsekvenser utöver att myndigheternas tillsyn underlättas, vilket kan förväntas ge en normförstärkande effekt. Artskyddet förstärks genom förslaget, vilket ökar Sveriges möjligheter att nå de nationella miljömålen samt uppfylla internationella åtaganden.

Konsekvenser för brottsligheten, det brottsförebyggande arbetet och rättsvårdande myndigheter

Med ökade möjligheter till kontroll vid inre gräns bedöms regelefterlevnaden öka.

EU-rättsliga konsekvenser

Utredningen erfar att det nu finns behov av att särskilt kontrollera de transporter av vilda djur och växter som sker över gräns mot annat EU-land. Frågan är om de harmoniserade reglerna i rådets CITES-

förordning 338/97 (som emellertid medger medlemsstaterna att införa strängare regler) innebär en harmonisering av Tullverkets befogenheter för kontroll.

När det gäller förflyttning inom gemenskapen av levande exemplar i bilaga A till rådets CITES-förordning 338/97, från den plats som anges på importtillståndet måste, enligt artikel 9, förflyttningen föregås av ett godkännande från en administrativ myndighet i den medlemsstat där exemplaret befinner sig. I andra fall av förflyttning ska den person som ansvarar för förflyttningen vid behov kunna förete bevis på exemplarets lagliga ursprung. När ett levande bilaga B-exemplar förflyttats inom gemenskapen, kan innehavaren av exemplaret lämna det ifrån sig endast om den tilltänkta mottagaren har informerats på ett riktigt sätt om vilken förvaring, utrustning och skötsel som krävs för rätt vård av exemplaret. Enligt artikel 14 ska de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna kontrollera efterlevnaden av bestämmelserna i denna förordning. Medlemsstaterna ska därtill, enligt artikel 16, vidta nödvändiga åtgärder för att ålägga sanktioner mot bland annat transport i försäljningssyfte enligt artikel 8.⁴⁹

Om det skyddsvärda ändamålet blivit fullt tillgodosett genom gemenskapsrättsliga regler finns inte någon möjlighet att nationellt föreskriva om kontroller. Om även tullkontroll omfattas följer alltså befogenheten av förordningen. Rådets CITES-förordning 338/97 reglerar i detta område vad som är förbjudet respektive vad medlemsstaterna ska sanktionera/kriminalisera. Dock regleras inte möjligheter för en nationell tullmyndighet att agera. Enlig vår tolkning innebär det att möjligheterna för nationell tullmyndighet att ingripa, i just det fall som avses, inte är reglerat genom rådets CITES-förordning 338/97.⁵⁰ Det gör att huvudregeln enligt fördraget, fri rörlighet, gäller, och tullkontroll vid inre gräns kan fordra undantag enligt artikel 36.

Vi kan inte se annat än att en sådan reglering, det vill säga kontroll av CITES-arter vid inre gräns, är förenlig med artikel 36 FEUF. Kontrollen har sin grund i ett godtagbart samhällsintresse, nämligen att bevara växter och djur. Det handlar inte om ett medel för godtycklig diskriminering och det innefattar heller inte en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. Motsvarande skydd kan inte

⁴⁹ 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.

⁵⁰ Jfr det Vallonska avfallsområdet (C-2/90) där EU-domstolen visade på ”hålen” i det annars ganska finmaskiga nät som harmoniseringen på avfallsområdet utgör.

tillgodoses på annat, neutralt sätt och kontrollen är proportionell i förhållande till det hinder den innebär för den fria rörligheten.

Att ge tullmyndigheten befogenhet att ingripa vid misstanke om att det är CITES-arter som transporteras utan erforderliga dokument, och att det kan handla om transport i försäljningssyfte, innebär därmed inte någon otillåten lagstiftning där det redan finns harmoniserade regler. Ett införande av en sådan ny punkt, som gäller arter som omfattas av konventionen om internationell handel med vissa utrotningshotade djur och växter (CITES), kan således göras på grundval av undantaget i artikel 36 i FEUF. Även om det finns harmoniserade regler på området så berörs inte dessa i det specifika fallet, varför vi inte kan se att kommissionen måste underrättas om de planerade bestämmelserna och skälen för att införa dem. Notera dock att Inregränslagsutredningen⁵¹ kommer till en annan slutsats, och menar att kontrollsystemet inom EU är uppbyggt på tillståndskrav och ansvariga kontrollmyndigheter, som är Jordbruksverket och Naturvårdsverket i Sverige. Inregränslagsutredningen menar därmed att nämnda område är harmoniserat inom EU, och att något utrymme för att företa kontroller vid inre gräns därför inte finns.

Enligt anmälningsdirektivet för varor och it-tjänster (2015/1535) ska myndigheter som tar fram nya nationella tekniska föreskrifter för varor, eller ändrar i befintliga, anmäla detta till EU-kommissionen. Enligt direktivets artikel 1 f definieras *tekniska specifikationer* bland annat som tillämpliga administrativa bestämmelser, som är rättsligt eller faktiskt tvingande vid saluföring, samt medlemsstaternas lagar och andra författningar som förbjuder import, saluföring eller användning av en produkt. Förbuden som reglerar handel med CITES-listade arter återfinns emellertid direkt i rådets CITES-förordning 338/97 och följer inte av befogenheten att ingripa. Det är alltså inte fråga om någon sådan teknisk föreskrift som avses i direktivet, i och med att förbudet mot saluföring följer redan av rådets CITES-förordning 338/97.

⁵¹ SOU 2006:9. *Kontroll av varor vid inre gräns*, s. 230 ff.

16.6.3 Förslag: Skogsstyrelsen tar över tillsyn över timmer och produkter tillverkade av CITES-listade träslag

Problembeskrivning och nollalternativ

Skogsstyrelsen ansvarar i dag för tillsyn av handel med timmer och produkter tillverkade av trä inom ramen för EU:s timmerförordning samt den svenska timmerlagen och timmerförordningen. Syftet med detta regelverk är att motverka handel inom EU med olagligt avverkat virke och trävaror från sådant virke. Reglerna omfattar skyldigheter för verksamhetsutövare som släpper ut timmer och trävaror på den inre marknaden för första gången.

Utredningen konstaterar att Skogsstyrelsen bedriver den nuvarande tillsynen systematiskt och riskbaserat enligt genomtänkta rutiner. Sammanlagt 1,5 årsarbetskraft är avsatta för tillsynen under 2021.

När det gäller timmer och produkter tillverkade av träslag som är CITES-listade ligger ansvaret för tillsynen på länsstyrelserna, enligt miljötillsynsförordningen. Utredningen känner dock inte till att länsstyrelserna bedriver någon systematisk riktad tillsyn avseende kommersiella aktiviteter med CITES-listat timmer och trävaror.

En svårighet med all tillsyn gällande trävaror är att identifiera olika träslag. Här bedöms Skogsstyrelsen ha bättre kompetens än länsstyrelserna i att skilja olika träslag från varandra, både i form av timmer och i bearbetade produkter. Skogsstyrelsen har också fungerande rutiner för kontroller och provtagning i syfte att identifiera trävaror. Skogsstyrelsens tillsyn inriktas dock främst på kontroller vid import, medan länsstyrelsens ansvar vad gäller CITES-listade träslag omfattar alla former av kommersiella aktiviteter. Länsstyrelsens tillsynsansvar kan därmed omfatta även annonsering, försäljning, etc. inom landet, men även andra verksamheter där CITES-listade träslag används i kommersiellt syfte.

Konsekvenser för företag

Tillsyn av CITES-listade trävaror kan komma att utföras i högre grad än tidigare.

Konsekvenser för myndigheter

Utredningen bedömer att det innebär en samordning och effektivisering av tillsynen gällande timmer och träprodukter att överlåta länsstyrelsernas tillsyn av CITES-listade träslag till Skogsstyrelsen. Eftersom länsstyrelsernas tillsyn har varit begränsad bedöms dessa inte påverkas i någon högre utsträckning av förslaget.

Utredningen bedömer att Skogsstyrelsen för detta utökade ansvarsområde behöver få resursförstärkning motsvarande en halv årsarbetskraft i löpande verksamhet.

Konsekvenser för brottsligheten, det brottsförebyggande arbetet och rättsvårdande myndigheter

Ökad tillsyn bör leda till bättre regelefterlevnad.

16.6.4 Förslag: Inför möjlighet till sekretess för vissa personuppgifter

Problembeskrivning och nollalternativ

Jordbruksverket hanterar bland annat frågor om import av jakttroféer. Troféerna kan tas in till Sverige om de har införskaffats på laglig väg och uppfyller alla krav från både ursprungs- och mottagarland. Vissa troféer kan dock vara stöldbegärliga, till exempel om de innehåller elfenben eller noshörningshorn. Vid några tillfällen har Jordbruksverket fått begäran om att lämna ut handlingar som innehåller namn och adress till privatpersoner som har fått importtillstånd för att ta in jakttroféer. Jordbruksverket har inte kunnat neka utlämning av allmän handling i dessa fall, vilket medför en ökad risk för att dessa troféer blir stulna och hamnar på marknaden.

Konsekvenser för enskilda

Enskilda personer som kan inneha stöldbegärlig egendom kommer att få utökad säkerhet för sina personuppgifter.

Konsekvenser för företag, myndigheter och för det brottsförebyggande arbetet

Förslaget om möjlighet för myndigheter att sekretessbelägga vissa personuppgifter i samband med ärenden om importtillstånd för jakt-troféer förväntas inte medföra några ytterligare kostnader för myndigheterna. Förslaget syftar till att göra det svårare att begå brott. Förslaget bedöms inte påverka företag eller annan ekonomisk verksamhet eller påverka möjligheterna att nå miljömålen. Förslaget bedöms inte heller stå i strid med EU-rätten.

16.7 Åtgärdsförslag för att tillgängliggöra information och tydliggöra myndigheters ansvar, m.m.

- Ansvar för artskydd förtydligas i myndighetsinstruktionerna för Jordbruksverket och Naturvårdsverket.
- Naturvårdsverket samt Jordbruksverket får i uppdrag att i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten samt Skogsstyrelsen ansvara för nationell kunskapsförsörjning om artskydd.
- Uppdrag till Naturvårdsverket och Jordbruksverket att samla information om monterade djur.
- Naturvårdsverket får befogenhet att besluta om avlivning eller destruktion av beslagtagna och förverkade exemplar av CITES-listade arter.
- Uppdrag till alla myndigheter som ingår i den nationella operativa gruppen för artskydd, Jordbruksverket, Naturvårdsverket, med flera, att ta fram en gemensam handlingsplan med risker och prioriteringar gällande artskyddsbrottslighet.
- Uppdrag till Jordbruksverket att ta fram plan för införandet av ett register för A- och B-listade CITES-djur.

16.7.1 Översiktlig problembeskrivning och nollalternativet

Regelverket kring handel med arter syftar till att handeln ska vara laglig, hållbar och spårbar. Om inte både säljare och köpare försäkras sig om att en vara eller ett levande exemplar säljs i enlighet med reglerna finns alltid risk för att ett artskyddsbrott begås. Den illegala handeln utgör ett hot mot både biologisk mångfald och mot den lagliga handeln.

Handeln omfattar ett stort antal arter av både växter och djur, både levande och döda eller i form av delar och preparat. Det finns olika marknader för hotade arter. En marknad består av sällskapsdjur som ormar, skorpioner, sköldpaddor, fiskar och fåglar av olika slag.⁵² En annan marknad består av traditionell medicin, naturläkemedel och hälsokostpreparat som innehåller delar av djur och växter som mals ner.⁵³ Ytterligare en marknad utgörs av souvenirer, tillverkade av hotade arter, som köps på resor utomlands. Med ökad välfärd finns också en allt större marknad inom ramen för konsumtion av exklusiva varor. Exempel på lyxvaror är produkter som är tillverkade av hotade träslag. Det kan handla om möbler och ramar eller om skafoten på målarpenor och musikinstrument.⁵⁴

Motiven bakom artskyddsbrotten varierar. Det finns ekonomiska motiv, men det handlar också om hobby, nöje, status, prestige, tradition och kultur. Gärningspersonerna kan vara organiserade aktörer, småskaliga aktörer, aktörer som sällan begår brott och aktörer som är helt omedvetna om att de begår brott.⁵⁵

16.7.2 Förslag: Ansvar för artskydd förtydligas i myndighetsinstruktioner

Artskyddet är oftast en liten del av verksamheten för de svenska myndigheter som arbetar med artskyddsbrottslighet, även för de huvudsakligen ansvariga myndigheterna Jordbruksverket och Naturvårdsverket. Med tanke på myndigheternas betydelse för artskyddet föreslår utredningen att Jordbruksverkets och Naturvårdsverkets instruktioner kompletteras med ett förtydligande om myndigheternas uppdrag gällande artskydd och artskyddsbrottslighet. Förslaget bedöms bara

⁵² Hagstedt och Korsell (2008) a.a., s. 34.

⁵³ *Ibid.*, s. 35.

⁵⁴ *Ibid.*, s. 37 f.

⁵⁵ *Ibid.*, s. 45.

få den konsekvensen att de båda myndigheternas ansvar för artskydd och artskyddsbrottslighet förtydligas och blir synligt i instruktionerna.

Förslaget bedöms inte få några konsekvenser för enskilda, företag, samhällsekonomin i stort eller för det brottsförebyggande arbetet.

Konsekvenser för möjligheten att nå miljömålen

Genom att myndigheternas ansvar för artskyddet förtydligas i instruktionerna kan det leda till att området prioriteras högre inom myndigheternas verksamhet, vilket i sin tur kan öka möjligheterna att nå miljömålen.

16.7.3 Förslag: Uppdrag om att ansvara för kunskapsförsörjning

Problembeskrivning och nollalternativ

Det finns brister i kunskapsförsörjning och vägledning till svenska myndigheter i arbetet mot artskyddsbrottslighet. Tillsynsmyndigheter och nationella myndigheter har svårt att upprätthålla kompetensen hos personal, särskilt vid byte av handläggare. Det finns stort behov att tillhandahålla samlad kunskap, löpande utbildningar och fortbildning för alla berörda myndigheter.

Om utredningens förslag inte genomförs kommer dagens situation att kvarstå, med brister i kunskapsunderlag och kompetens. De nuvarande bristerna kan leda till att myndigheter bedriver tillsyn på olika sätt och inte alltid tillämpar regelverket likartat.

Konsekvenser för enskilda

Förslaget syftar främst till att tillhandahålla kunskap och stärka kompetensen hos myndigheter, men detta bör kunna ge ökad likabehandling för enskilda i kontakter med myndigheter gällande artskydd. I övrigt bedöms förslaget inte få några konsekvenser för enskilda.

Konsekvenser för företag

Förslaget syftar främst till att tillhandahålla kunskap och stärka kompetensen hos myndigheter, men detta bör kunna ge ökad likabehandling för företagare i kontakter med myndigheter gällande artskydd. I övrigt bedöms förslaget inte få några konsekvenser för verksamheter eller företag.

Konsekvenser för myndigheter

Naturvårdsverket och Jordbruksverket kommer att behöva lägga mer resurser än hittills på detta arbete. Myndigheterna behöver gemensamt ta fram en plan för kunskapsförsörjning och därefter ta fram utbildningar och genomföra dessa. Övriga berörda myndigheter behöver avsätta tid för att medverka inom sina respektive ansvarsområden, samt för deltagande i utbildningar. Skriftliga kunskapsunderlag kommer att behöva uppdateras regelbundet och utbildningar bör anordnas återkommande.

Utredningen bedömer att Naturvårdsverkets och Jordbruksverkets uppdrag är så omfattande att båda myndigheterna bör få förstärkta resurser med en halv årsarbetskraft vardera i den löpande verksamheten. Havs- och vattenmyndigheten bör också få förstärkta resurser med en halv årsarbetskraft. Skogsstyrelsen bedöms kunna utföra detta uppdrag med de resurser som utredningen har föreslagit i övrigt, som innebär förstärkning med en årsarbetskraft på central nivå.

Utredningen vill uppmärksamma att det även finns gemensamma myndighetsresurser som kan utnyttjas, exempelvis kan projekt gällande kunskapsunderlag bedrivas inom ramen för Miljösamverkan Sverige. Sådana projekt kan dock inte ligga till grund för det sammanhållna arbetet, men kan bidra med specifika underlag.

Länsstyrelsernas och andra berörda myndigheters arbete med artskydd kommer att underlättas genom att kunskap tillgängliggörs och handläggare får bättre stöd för prövning och tillsyn.

Samhällsekonomiska effekter

Myndigheternas arbete effektiviseras, vilket gör att statens medel utnyttjas bättre. Samtidigt så underlättas olika kommersiella verksamheter, genom att myndigheternas tillsyn blir mer ensad och regelverket tydliggörs och tillgängliggörs.

Konsekvenser för möjligheten att nå miljömålen

Bra kunskapsförsörjning ökar kvaliteten i alla led i artskyddsarbetet. Myndigheternas arbete effektiviseras vilket bör leda till att mer arbete utförs på kortare tid.

Konsekvenser för brottsligheten, det brottsförebyggande arbetet och rättsvårdande myndigheter

Utbildningar samt förbättrat och tillgängliggjort kunskapsunderlag ger ökat stöd för myndigheternas arbete, men underlättar också för verksamhetsutövare. När det blir lätt att göra rätt, bör det medföra att artskyddsbrott som begås av okunskap minskar. Förbättrad tillsyn bör öka risken för upptäckt och därmed verka normgivande.

16.7.4 Förslag: Naturvårdsverket får utökad befogenhet att besluta vid beslag och förverkande av CITES-exemplar

Problembeskrivning och nollalternativ

Naturvårdsverket får i dag, enligt 62 § artskyddsförordningen, i det enskilda fallet, besluta att levande exemplar av djur eller växter som har förverkats får placeras hos den som har tillstånd enligt 40 §, eller på någon annan lämplig anläggning för naturvårds-, forsknings- eller utbildningsändamål. I samband med beslut om placering ska verket efter samråd med Naturhistoriska riksmuseet bestämma hur exemplaret ska hanteras sedan det dött.

Naturvårdsverket har alltså inte bemyndigande att besluta om avlivning eller destruktion av levande exemplar som har förverkats. I de fall myndigheten inte hittar någon anläggning där ett exemplar kan placeras, finns inget sätt att hantera exemplaret. Det har före-

kommit att Naturvårdsverket har valt att inte fatta beslut om placering, i sådana fall går ansvaret tillbaka till den myndighet som tagit exemplaret i beslag. Denna kan då be Naturvårdsverket att skriva en rekommendation om avlivning eller destruktion, som sedan den beslagtagande myndigheten får verkställa. Ansvaret kan alltså bollas fram och tillbaka mellan olika myndigheter, samtidigt som förvaringen av exemplaret bekostas löpande, med höga kostnader för det offentliga som följd.

Det kan förekomma situationer när ett levande exemplar som har tagits i beslag kan komma att förvaras under mycket lång tid, i väntan på avgörande i ärendet. Utredningen konstaterar att det kan finnas skäl att besluta om avlivning eller destruktion redan innan ärendet har avgjorts. Skälen för detta beskrivs utförligt i utredningens förslag. Därmed föreslår utredningen att Naturvårdsverket ska få bemyndigande att besluta om avlivning eller destruktion, under vissa omständigheter som anges i förslaget.

Om utredningens förslag inte genomförs kommer dagens situation att kvarstå, med följd att förvarstiden av levande exemplar som tas i beslag kan bli onödigt utdragen, liksom att ansvaret kan komma att bollas mellan olika myndigheter. För de levande djur som tas i beslag kan en sådan utdragen period av förvar orsaka stort lidande, särskilt om det gäller vildfångade djur. För myndigheter innebär långdragna ärenden med levande exemplar i förvar höga kostnader, som i vissa fall begränsar tillsynen, genom att man undviker att ta beslag i möjligaste mån.

Konsekvenser för enskilda

Personer som blir föremål för brottsutredningar där exemplar av CITES-listade arter tas i beslag, kan få sin egendom destruerad innan utredningen har avgjorts.

Vi har föreslagit att bestämmelsen kompletteras med en möjlighet för den enskilde att få ersättning om beslutet senare visar sig ha varit ogrundat. Rätten till ersättning bör knytas till den omständigheten att ett förverkande slutligen inte äger rum.

När det gäller förslagets förhållande till egendomsskyddet som följer av 2 kap. 15 § regeringsformen kan det noteras att bestämmelserna om skydd för egendom i regeringsformen inte har ansetts

hindra straffrättsliga regler om förverkande (se NJA 2007 s. 918) som hänvisar till SOU 1993:40 s. 47). Inte heller anses de hindra de beslut som tas för att säkerställa ett förverkande, såsom beslag och hantering av beslagtagna egendom, eller andra åtgärder med beslagtagna egendom. Skydd för egendom finns också i artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. I andra stycket anges att bestämmelserna i första stycket inte inskränker en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse, eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor, eller av böter och viten. Europadomstolen har i flera rättsfall behandlat beslag och förverkande som åtgärder syftande till att kontrollera användningen av egendom.⁵⁶ Den föreslagna möjligheten, att under vissa omständigheter avliva eller destruera egendom, har ett nära samband med frågor om beslag och förverkande. Det är därför naturligt att anta att situationen ska bedömas utifrån det rättighetskydd som följer av andra stycket i första tilläggsprotokollets artikel 1 till Europakonventionen. Möjligheten att införa en ordning med avlivning eller destruktion innan förverkandefrågan prövats ska då anses vara i enlighet med konventionens bestämmelser, om åtgärden bedöms nödvändig i det allmännas intresse. En proportionalitetsbedömning måste emellertid alltid göras. Staterna har dock tillerkänts ett relativt stort utrymme för att bedöma vilka inskränkningar som ter sig rimliga med hänsyn till allmänna intressen. Vid avgörandet om ingripandet är proportionerligt ska hänsyn tas till om den enskilde tillerkänns ersättning och i övrigt till de omständigheter under vilka ingreppet sker.

Det grundläggande skälet för förslaget om att införa en möjlighet att besluta om avlivning eller destruktion, innan ett beslut i förverkandefrågan fattats, grundar sig i intresset av att inte onödigtvis fördyra processen och av att se till att myndigheterna ska kunna använda sina resurser på ett effektivt och ändamålsenligt sätt, på smittskyddsskäl och även på djurskyddsskäl. Det finns ett uttalat allmänintresse av att myndigheter inte ska behöva förvara och bekosta förvaring av växter och djur när det redan från början står klart att förvaringskostnaderna kommer att överstiga det beslagtagnas värde. När man bedömer om åtgärden kan anses proportionerlig bör man ha i åtanke att det i samband med att exemplaren tas i beslag görs en första be-

⁵⁶ Se t.ex. *Handyside mot Förenade kungariket* och *Yildirim mot Italien*.

dömning av sannolikheten av att exemplaren slutligen förverkas. Det får därför antas att antalet fall där slutresultatet inte blir ett förverkande blir förhållandevis få.

Vidare måste beaktas att det införs en lagreglerad rätt till ersättning, för det fall beslutet om avlivning eller destruktion visat sig vara orgrundat, samt att den som drabbats av beslaget har möjlighet att få såväl beslaget som ersättningen prövad av domstol. Sammantaget gör vi bedömningen att den föreslagna möjligheten till avlivning eller destruktion av ett exemplar som tagits i beslag i förverkandesyfte, innan förverkandefrågan prövats slutligt, är förenlig med Europakonventionens och regeringsformens bestämmelser om skyddet för äganderätten.

Konsekvenser för företag

Förslaget bedöms inte få några konsekvenser för företag och lagliga kommersiella verksamheter.

Konsekvenser för myndigheter

Förslaget väntas inte medföra några konsekvenser av betydelse för Naturvårdsverket, utan innebär främst ett förtydligande av ansvaret för beslut om vad som ska hända med beslagtagna och förverkade exemplar av CITES-listade eller andra arter.

Kostnaderna som Polismyndigheten, Kustbevakningen och Tullverket har i nuläget för förvaring av beslagtagna levande djur kan bli mycket höga i enskilda fall, och under de senaste åren har förvaring av enstaka enskilda djur kostat tiotusentals kronor. Förvar av levande växter har också förekommit.

Myndigheternas kostnader för förvaring av levande exemplar under beslagstiden väntas minska till följd av utredningens förslag. Utredningens förslag kan dock också leda till att myndigheterna i ökande grad väljer att ta levande exemplar i beslag i sådana ärenden som tidigare lämnats utan åtgärd, på grund av det svårhanterliga läget vad gäller förvar av beslag. Sammantaget bedöms förslaget dock underlätta samtliga berörda myndigheternas arbete.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Förslaget bedöms inte få några samhällsekonomiska konsekvenser utöver att myndigheternas tillsyn underlättas, vilket kan förväntas ge en normförstärkande effekt.

Konsekvenser för brottsligheten, det brottsförebyggande arbetet och rättsvårdande myndigheter

Förslaget kan medföra att myndigheter väljer att ta misstänkt illegala exemplar i beslag i högre utsträckning än hittills. Detta bedöms gagna regelefterlevnaden och öka graden av tillsyn i ärenden som annars hade prioriterats bort, eftersom beslag med tillhörande förvaring har varit svårt och dyrt för myndigheterna att hantera.

Övriga konsekvenser

Det finns anledning att reflektera över vad illegal verksamhet med hotade växter och djur kan medföra, utöver påverkan på de vilda populationerna. När det gäller levande djur kan dessa ha fångats i naturen, vilket innebär att djuren har levt fritt och inte är vana vid att vara instängda. För djur som fåglar eller däggdjur kan detta vara oerhört stressande, vilket i sig innebär ett svårt lidande för djuren. När sådana djur påträffas instängda är det ett brott som har begåtts av människor. Den som har fångat djuren har berövat dem rätten att leva i sin ursprungliga miljö, och därmed berövat dem rätten till sitt eget liv. Transporter av illegalt infångade djur kan också vara mycket grymma, med hundratals reptiler instängda i en resväska, eller exotiska fåglar som fraktas instoppade i pappror. Illegal verksamhet med hotade djur har alltså en stark koppling till djurskyddet.

När det gäller vildfångade djur och insamlade växter finns det risk för att de bär med sig sjukdomar, parasiter, svampsporer eller liknande, som kan orsaka skada i naturen eller utgöra en risk för människors hälsa.

Djur eller växter som har förökats artificiellt i fångenskap eller odling vet inte om något annat liv än det i fångenskap, de utsätts alltså inte för samma stress över att vara instängda, men kan ändå påverkas negativt av transporter och byte av miljö. De kan också ha för-

varats under bristfälliga förhållanden under sin uppväxttid. Individer som förökats artificiellt kan också medföra sjukdomar som riskerar att spridas till nya miljöer om de förflyttas.

Av säkerhetsskäl, med tillämpningen av försiktighetsprincipen, både vad avser risk för spridning av sjukdomar i naturen, men också vad avser risk för människors hälsa, är det inte alltid möjligt att bevara levande djur eller växter som har oklar smittstatus och oklar bakgrund. Om de inte kan placeras i någon lämplig anläggning måste avlivning av djur eller destruktion av växter kunna vara ett alternativ. Syftet är att skydda samhället från risker som är svåröverskådliga.

16.7.5 Förslag: Utredningsuppdrag om att förtydliga information om regler för monterade djur

Problembeskrivning och konsekvenser för enskilda

Många privatpersoner har uppstoppade (monterade) djur i sin ägo. En försiktig uppskattning är att det rör sig om tusentals sådana. I samband med arv eller liknande kan frågor uppstå om det är lagligt att sälja montaget. Regelverket är i dag svåröverskådligt, och det kommer att underlätta för enskilda om tydlig information finns tillgänglig.

Konsekvenser för myndigheter

Naturvårdsverket och Jordbruksverket behöver i en särskild insats samla den befintliga informationen om vilka regler som gäller, och göra den överskådlig och tillgänglig. Utredningen bedömer att detta arbete kan göras inom ramen för befintlig verksamhet. Utredningen konstaterar att sådan information kommer att underlätta både dessa och andra myndigheters arbete.

Konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet och företag

Information är, generellt sett, en viktig del av arbetet för att förebygga artskyddsbrott. Förslaget kan bidra till att minska de mer oavsiktliga artskyddsbroten genom att kunskapen om vad som får och inte får göras blir mer lättillgänglig. Detta kan särskilt underlätta för

företag som hanterar eller kommer i kontakt med monterade djur, såsom försäljare eller förmedlare av försäljningar av sådana produkter.

16.7.6 Förslag: Uppdrag om en gemensam handlingsplan för prioriteringar gällande artskyddsbrottlighet

Problembeskrivning och nollalternativ

De myndigheter som i dag samverkar under beteckningen NOGA (nationella operativa gruppen för artskydd) har olika uppdrag, där artskyddet vanligen är en liten del. NOGA-gruppen administreras av Jordbruksverket, därutöver ingår Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Polismyndigheten/NOA, Tullverket, Kustbevakningen, Åklagarmyndigheten/REMA samt representanter från länsstyrelserna. Även om Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna har tydliga uppdrag gällande artskyddet, så har Polismyndigheten, Tullverket, Åklagarmyndigheten och Kustbevakningen andra uppdrag som innebär att de inte alltid kan prioritera artskyddet. Att de hanterar artskyddsfrågor inom ramen för sina respektive uppdrag innebär inte att de förutsättningslöst kan avsätta resurser för framåtsyftande planering.

En gemensam handlingsplan bör medföra att myndigheternas arbete med artskyddet i Sverige struktureras och får ett tydligare mål. Arbetet med att ta fram en handlingsplan kommer i sig att stärka samverkan mellan myndigheterna och ge en plattform för att effektivisera myndigheternas insatser gällande artskydd.

Om förslaget inte genomförs kommer dagens situation att bestå, med bristande samordning och ad hoc-insatser, som inte är tillräckligt bestående för att driva det gemensamma arbetet framåt.

Konsekvenser för myndigheter

Alla berörda myndigheter måste avsätta tid för att ta fram planen samt under kommande år avsätta tid för genomförande av planen. Uppdraget bedöms dock kunna utföras inom ramen för de resursförstärkningar som utredningen föreslår för kunskapsuppbyggnad och nationell samverkan.

Myndigheterna har delvis olika behov utifrån sina verksamheter, vilket inte alltid kan tillgodoses fullt ut inom ramen för nuvarande myndighetssamverkan. En myndighetsgemensam handlingsplan, med utgångspunkt i riskanalyser, kommer att underlätta myndigheternas samverkan och ge underlag för prioriteringar inom artskyddssamverkan.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Ökad och riktad samverkan effektiviserar myndigheternas arbete och ger mer samhällsnytta för pengarna.

Konsekvenser för brottsligheten, det brottsförebyggande arbetet och rättsvårdande

Ökad och riktad samverkan effektiviserar myndigheternas arbete och ger mer samhällsnytta för pengarna. Det bör också leda till förbättrad tillsyn, ökad regelefterlevnad och minskad artskyddsbrottslighet.

16.7.7 Förslag: Utredningsuppdrag om register för A- och B-listade CITES-djur

Problembeskrivning och nollalternativ

Jordbruksverket har i sin rapport om artskyddsbrottslighet 2019 föreslagit att ett register inrättas för CITES A- och B-listade levande djur.⁵⁷ Jordbruksverket beskriver hur tillsynen i Sverige försvåras av att enskilda CITES-listade exemplar som förekommer i handeln inte kan identifieras med säkerhet. Därmed är det ofta omöjligt för tillsynsmyndigheten att avgöra om exemplaret är lagligt eller inte.

CITES-konventionen förutsätter att konventionens parter kan spåra den lagliga bakgrunden för alla exemplar som förekommer i handeln. Den som säljer ett A- eller B-listat exemplar ska alltid kunna visa att djuret eller växten har lagligt ursprung.

Den analys som Jordbruksverket har gjort i sin rapport, av vad ett register skulle innebära, är översiktlig, och en fördjupad analys bör

⁵⁷ Edström och Ljung (2019) a.a.

göras i samband med att ett konkret förslag till register tas fram. Utredningen föreslår därför att Jordbruksverket får i uppdrag att ta fram en konkret plan för genomförandet av ett sådant register.

Om frågan om ett register inte utreds kommer registret inte att genomföras. Utan register kvarstår dagens situation, där CITES-listade exemplar inte kan identifieras med säkerhet, vilket i vissa fall kan göra det omöjligt att skilja mellan lagliga och olagliga exemplar.

Konsekvenser för myndigheter

Förslaget bedöms kräva en avgränsad resursförstärkning om en halv extra årsarbetskraft hos Jordbruksverket. För övriga berörda myndigheter väntas insatsen vara begränsad och kunna utföras inom ramen för ordinarie uppdrag.

16.8 Åtgärdsförslag som rör internationella åtaganden m.m.

16.8.1 Förslag: Resurser för internationell samverkan om artskyddsbrottslighet

Problembeskrivning och nollalternativet

Sveriges arbete med artskydd och tillsyn för att motverka artskyddsbrott behöver stärkas genom en mer aktiv medverkan i olika internationella sammanhang som gäller CITES-konventionen, EU-kommissionens arbete med artskydd och artskyddsbrottslighet, polissamarbeten inom Interpol och Europol, tillsynssamverkan inom IMPEL, med mera.

Artskyddsbrottsligheten är internationell, och påverkar arter (och människor, till exempel genom smittspridning) globalt. Brottslighetens karaktär kan därmed sägas vara av utpräglat internationell karaktär, vilket i sin tur innebär att det internationella arbetet och det nationella arbetet bör ses som en integrerad helhet med stark koppling till varandra. Det internationella arbetet är också viktigt, bland annat då det bidrar till underrättelsemöjligheter, inhämtning av kunskap och nätverksbyggande. Internationella operationer genomförs bland annat genom olika projekt av Interpol.

Om Sverige inte prioriterar medverkan i det internationella arbetet finns inte heller någon möjlighet att påverka detta arbete.

Konsekvenser för myndigheter

De svenska myndigheter som arbetar med artskydd behöver få resurser för att delta i internationell samverkan. Utredningen föreslår att Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Polismyndigheten får förstärkta resurser med en halv årsarbetskraft vardera, som uttalat ska användas för nationell och internationell samverkan.

Utredningen föreslår i förslaget om att Tullverket ska få utökade befogenheter att kontrollera vid inre gräns att myndigheten ska få förstärkta resurser med en årsarbetskraft i löpande verksamhet. Vi bedömer att denna resurs även ska omfatta medverkan i internationell samverkan gällande artskydd, medverka till utveckling av intern kunskapsförsörjning, effektivisering av rutiner och arbeta med under rättelseverksamhet.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Ökad regelefterlevnad minskar trycket på hotade vilda växter och djur, minskar brottsliga verksamheters intäkter från illegal handel samt ger en mer rättvis situation för de företag och verksamheter som bedriver laglig, hållbar och spårbar handel med vilda växter och djur.

Konsekvenser för brottsligheten, det brottsförebyggande arbetet och rättsvårdande myndigheter

Förslaget bedöms ha stor betydelse för det brottsförebyggande arbetet nationellt.

16.8.2 Förslag: Havs- och vattenmyndigheten blir vetenskaplig CITES-myndighet för vattenlevande arter

Havs- och vattenmyndigheten är i dag biträdande vetenskaplig CITES-myndighet, som ska bistå Naturvårdsverket i dess roll som huvudsaklig vetenskaplig CITES-myndighet enligt 68 § artskyddsförordningen. Havs- och vattenmyndigheten utför dock i praktiken uppgifter som motsvarar en vetenskaplig CITES-myndighet, som exempelvis deltagande i internationella arbetsgrupper. I nuläget innebär ansvarsfördelningen en del dubbelarbete, där Havs- och vattenmyndigheten genomför åtgärder i praktiken, medan inkommande ärenden och beslut går via Naturvårdsverket.

Utredningen anser att Havs- och vattenmyndigheten ska vara likvärdig vetenskaplig CITES-myndighet, tillsammans med Naturvårdsverket, där Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för CITES-frågor som gäller vattenlevande arter och Naturvårdsverket ansvarar för övriga vetenskapliga CITES-frågor. För Havs- och vattenmyndighetens del innebär det en tydligare roll i internationella sammanhang, men också ett förtydligt uppdrag för myndigheten nationellt. Förslaget bedöms i övrigt inte ge några konsekvenser, eftersom arbetet i praktiken redan är organiserat på detta sätt mellan myndigheterna.

16.9 Åtgärdsförslag som avser övriga bestämmelser i artskyddsförordningen

16.9.1 Problembeskrivning och nollalternativ

Utredningen har föreslagit ett flertal justeringar i artskyddsförordningen, både som en följd av förslaget om nya regleringar i 8 kap. miljöbalken men också som en del av den allmänna översynen av artskyddsförordningen. Nedan beskrivs eventuella förväntade konsekvenser av de förslag som inte beskrivits i avsnittet om ny reglering av fridlysningen.

16.9.2 Förslag: 49 § Prövning av djurparker

Problembeskrivning samt konsekvenser för företag, myndigheter och EU-rätten

Utredningen har föreslagit att de delar av 49 § artskyddsförordningen som innebär en dubbelreglering med djurskyddsreglerna ska tas bort. Länsstyrelsernas prövning enligt artskyddsbestämmelserna kommer att bli mindre omfattande, eftersom det räcker med den prövning som ändå görs enligt djurskyddsreglerna. Frågorna om djurskydd och artskydd prövas av olika handläggare hos länsstyrelserna och genom samordning har dubbelarbetet även tidigare kunnat minimeras. Justeringen av 49 § innebär därför ingen stor förändring i sak, vare sig för länsstyrelserna eller de berörda djurparkerna, men medför ändå en förenkling.

Djurparkernas tillståndsprövning kommer att förenklas när det gäller artskyddet.

Ändringen medför ingen ändring i sak i Sveriges implementering av EU:s djurparksdirektiv.

16.9.3 Förslag: Djurparksdjur får endast säljas till andra djurparker

Problembeskrivning och nollalternativ

Utredningen konstaterar att det har förekommit att levande eller döda djurparksdjur säljs, skänks eller lånas ut till privatpersoner. Det kan vara problematiskt ur flera perspektiv, bland annat vad gäller:

- smittskydd, eftersom djuren kan bära med sig smitta både från och till djurparken,
- djurskydd, bland annat eftersom privatpersoner enligt djurskyddsreglerna inte får hålla apor eller rovdjur,
- CITES-reglerna, exempelvis måste levande A-listade djur förvaras i en godkänd anläggning och får inte flyttas utan tillstånd, samt
- bevarandeperspektiv, då handel det med exotiska djur underhåller en efterfrågan på dessa djur, exempelvis försäljning av tigerskinn från avlivade djurparksdjur.

Utredningen föreslår en ny regel, som innebär att djurparker bara ska kunna sälja djur till andra godkända anläggningar. Länsstyrelsen ska kunna ge dispens i enskilda fall.

Om förslaget inte genomförs finns det risk för att djur även i fortsättningen säljs eller på annat sätt överläts från djurparker till privatpersoner, med de risker detta kan medföra.

Konsekvenser för företag

Utredningen bedömer att förslaget inte bör få några negativa konsekvenser för djurparker, eftersom det i normalfallet inte ska förekomma att djur säljs, lånas ut eller överläts till privatpersoner. I de fall djurparker tidigare har haft ekonomisk vinning av sådan verksamhet bedömer utredningen ändå, med tanke på vilka risker hanteringen kan medföra, att ett förbud är befogat.

16.10 Samlade effekter och konsekvenser av utredningens förslag

16.10.1 Samlade offentligfinansiella konsekvenser

Om utredningen samlade förslag gällande artskyddsbrottslighet genomförs kommer myndigheternas behov av ökade resurser att belasta statens budget med kostnader motsvarande 7 årsarbetskrafter i tidssatta uppdrag, 15,5 årsarbetskrafter i löpande verksamhet samt 0,5 miljoner kronor i upphandlade uppdrag.

Tabell 16.1 Offentligfinansiella kostnader gällande samtliga förslag om artskyddsbrottlighet

Myndighet	Resursbehov tidsbegränsade insatser (års- arbetskrafter, åa)	Annan kostnad (tusen kronor)	Årlig kostnad löpande arbete (åa)	Utgifts- område i statens budget
Länsstyrelserna				Uo 1
Tillsyn gällande artskydd: 0,5 åa per län, inkl. frågor om fågellägg, utökat krav på tillstånd enl. 26 § artskyddsförordn., med mera			10,5	5:1
Tullverket				Uo 3
Internationell och nationell samverkan, intern vägledning om kontroller vid inre gräns samt underrättelseverksamhet			1	1:2
Polismyndigheten/NOA				Uo 4
Internationell och nationell samverkan samt underrättelseverksamhet			0,5	1:1
Naturhistoriska riksmuseet				Uo 17
Hantering av fågellägg enligt förbud mot äggsamlingar, inkl. informationskampanj	1 åa under två år			1:4
Naturvårdsverket				Uo 20
Förbud mot äggsamlingar med åtföljande uppdrag	1 åa under ett år		Befintliga resurser	1:3
Internationell och nationell samverkan			0,5	1:3
Kunskapsförsörjning artskydd			0,5	1:3
Ta fram artvärden för förverkande	0,5 åa under ett år			1:3
Uppdrag till SLU Artdatabanken att ta fram artvärden för förverkande		500		1:3
Förvaring av äggsamlingar		500		
Havs- och vattenmyndigheten				Uo 20
Internationell och nationell samverkan			0,5	1:11
Kunskapsförsörjning artskydd			0,5	1:11

Myndighet	Resursbehov tidsbegränsade insatser (års- arbetskrafter, åa)	Annan kostnad (tusen kronor)	Årlig kostnad löpande arbete (åa)	Utgifts- område i statens budget
Jordbruksverket				Uo 23
Internationell och nationell samverkan			0,5	1:8
Kunskapsförsörjning artskydd			0,5	1:8
Plan för genomförande av register för A- och B-listade CITES-exemplar	0,5 åa under ett år			1:8
Skogsstyrelsen				Uo 23
Tillsyn CITES-listat timmer			0,5	1:1
Summa (åa/tusen kr/åa)	4	1 000	15,5	

Tabell 16.2 Sammanställning av kostnader av utredningens förslag för berörda statliga myndigheter

Alla kostnader i tusen kronor

Myndighet	Initiala kostnader	Årlig ökad kostnad	Utgifts-område i statens budget
Länsstyrelserna		10 500	Uo 1
Tullverket		1 000	Uo 3
Polismyndigheten/NOA		500	Uo 4
Naturhistoriska riksmuseet	2 500		Uo 17
Naturvårdsverket	2 000	1 000	Uo 20
Havs- och vattenmyndigheten		1 000	Uo 20
Skogsstyrelsen		500	Uo 23
Jordbruksverket	500	1 000	Uo 23
Summa	5 000	15 500	

16.10.2 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Artskyddsbrott är komplexa. Bakom varje artskyddsbrott finns i de allra flesta fall ett jaktbrott, eller ytterligare ett artskyddsbrott, genom att djuret eller växten har fångats, dödat eller grävts upp. Djuret eller växten kan sedan hanteras på ett sätt som innebär att en annan gärningsperson gör sig skyldig till jakthäleri eller häleri. Transpor-

teras exemplaret över gränsen mellan olika länder är det fråga om smugglingsbrott. Hanteringen är illegal i alla led. Exemplaren eller produkterna säljs emellertid ofta inom ramen för lagliga strukturer, eftersom det är på den legala marknaden som den bredare efterfrågan finns, och därmed större vinster. Slut användaren är normalt vanliga, laglydiga privatpersoner, som köpt bantningspiller, en jacka eller ett husdjur. Ofta har den illegala verksamheten kontakter med den legala ekonomin för att kunna "tvätta" eller förädla olagliga exemplar, eller genom att förfälska intyg som behövs för laglig handel.⁵⁸ Kännetecknande för artskyddsbroten är att de kan betraktas som offerlösa, vilket bland annat medför ett stort mörkertal och liten upptäcktsrisk. Artskyddsbrott räknas som spaningsbrott och kräver aktiva insatser för att upptäckas och utredas, vilket i sin tur fordrar att brott misstänks. Emellertid saknas ofta sådant incitament eftersom brotten ofta begås i legala strukturer.⁵⁹

Flera av våra förslag handlar om utökade möjligheter för tillsynsmyndigheter och brottsbekämpande myndigheter att ingripa. Vår bedömning är att det kan bidra till att den artskyddsrelaterade brottsligheten minskar på sikt. Fler ingripanden kan också bidra till att öka medvetenheten hos allmänheten om vad som faktiskt utgör ett brott och varför det är ett brott.

Ett problem som bidrar till att artskyddsrelaterade brott begås är svårigheterna att tolka och förstå lagstiftningen. Det finns tilltalade som varit helt omedvetna om att det alls finns regler kring handeln med vissa arter, men också personer som försökt ta reda på vad som gäller, men som missuppfattat bestämmelserna, eller till och med fått fel besked från myndighetspersoner. Problemet finns även inom och mellan ansvariga myndigheter och inom polisväsendet. Det förekommer att myndigheterna ger olika svar, eller att handläggning dröjt på grund av att myndigheten inte vetat hur ett ärende ska hanteras.⁶⁰

Befintlig bestämmelse i 29 kap. 2 b § miljöbalken är svår genomtränglig. Nivån på svårigheten kan illustreras genom Högsta domstolens uttalande i NJA 2016 s. 680:

⁵⁸ Hagstedt och Korsell (2008) a.a., s. 15.

⁵⁹ *Ibid.*, s. 15 f.

⁶⁰ *Ibid.*, s. 57.

När de ord som formar författningstexten inte ger texten ett begripligt innehåll i den del som ett åtal avser, och det inte heller på något annat sätt av författningen framgår att den aktuella handlingen är straffbelagd, skulle en fällande dom strida mot det i legalitetsprincipen ingående kravet på att straffbestämmelser ska vara i tillräcklig grad tydliga för att kunna ligga till grund för utkrävande av ansvar.⁶¹

Illustrativt är även ett intervjuцитat från BRÅ:s rapport om illegal handel med hotade djur- och växtarter:

Normalt sett i svensk rätt är det så att om jag klipper till dig så kan jag inte komma till domstolen och säga att ”nä men herre gud det hade jag ingen aning om att jag inte fick slå henne”, men om man kommer till domstolen och säger jag fattar ingenting om [artskyddslagstiftningen], nej säger domstolen då, det fattar inte vi heller så därför är det ju oakt-samt.⁶²

Flera av våra förslag handlar om att förtydliga och klargöra det kriminaliserade området. Vi har också försökt att i möjligaste mån arbeta bort blankettstraffkaraktären i brottsbeskrivningarna.

Våra förslag till författningstext i 29 kap. innehåller i flertalet fall inte några nya kriminaliseringar. Syftet med våra förslag är att bidra till tydlighet. En tydligare lagstiftning bör bidra till en ökad medvetenhet och ökade möjligheter att lagföra överträdelse. Det kan i sin tur lyfta den allmänna kunskapen om vad som utgör brottslig gärning och varför det utgör en brottslig gärning, och kan i slutänden medföra att de artskyddsrelaterade brotten kan minska och i bästa fall upphöra. När det gäller handel med skyddade arter handlar mycket om marknaden. Om marknaden försvinner saknas anledning att begå brotten. De förslag som inriktar sig på att förhindra, minska eller stoppa efterfrågan på exemplar av skyddade arter är därmed väsentliga.

Sammantaget tror vi att våra förslag kan bidra i stor utsträckning till att förebygga, upptäcka och lagföra artskyddsrelaterad brottslighet.

⁶¹ NJA 2016 s. 680 p. 17.

⁶² Hagstedt och Korsell (2008) a.a., s. 58.

16.10.3 Konsekvenser av att regleringen inte kommer till stånd

Utredningens förslag syftar till att motverka artskyddsbrott, stärka konkurrenskraften för laglig, hållbar och spårbar handel samt bevara biologisk mångfald som skyddas enligt nationella och internationella regler.

I de fall utredningens förslag inte genomförs kvarstår dagens situation, med de problem som vi har beskrivit i bakgrund, förslag och konsekvensbeskrivningar. Det finns också risk för att problem med exempelvis illegal insamling i naturen och illegal handel med hotade arter kan komma att öka om inte regelverk och tillsyn skärps.

16.11 Konsekvensbeskrivning övriga förslag gällande ändringar i artskyddsförordningen

16.11.1 Förslag: Undantag i 11 § från fridlysningsbestämmelser gäller även åkergroda

Problembeskrivning och nollalternativ

Åkergrodan omfattas sedan tidigare av undantaget i 11 § artskyddsförordningen. Arten är dock skyddad enligt EU:s livsmiljödirektiv och kräver strikt skydd enligt direktivets artikel 12, vilket innebär att generella undantag i princip inte får medges.

Eftersom arten är vanlig i Sverige och lätt att förväxla med arten vanlig groda, som är fridlyst enligt nationella regler, skulle allmänheten riskera att begå brott av misstag genom att utnyttja undantaget i 11 § för vanlig groda. Utredningen bedömer därmed att även åkergroda ska omfattas av undantaget.

Åkergrodan är, liksom den vanliga grodan, inte rödlistad, utan är vanligt förekommande och har en gynnsam bevarandestatus. SLU Artdatabanken, som har förordat undantaget, bedömer att undantaget inte påverkar artens bevarandestatus negativt.

EU-rättsliga konsekvenser

Undantaget för åkergröda måste rapporteras till EU-kommissionen i enlighet med bestämmelserna i livsmiljödirektivet artikel 16.2.

16.11.2 Förslag: 37–39 §§ artskyddsförordningen upphävs och en ny 41 b § införs i jaktförordningen

Problembeskrivning och nollalternativ

Bestämmelserna berör inte i första hand artskyddet, utan gäller djur som hålls i hägn för pälsproduktion. Andra regler om hägn för vilda djur finns i 41 § a § jaktförordningen (1987:905) samt i Naturvårdsverkets föreskrifter om vilthägn (NFS 2002:20). Naturvårdsverket har bemyndigande enligt 42 § jaktförordningen att meddela nödvändiga föreskrifter gällande hägn, exempelvis motsvarande innehållet i 38 § artskyddsförordningen. Utredningen bedömer därmed att reglerna passar bättre i jaktlagstiftningen än i artskyddsförordningen.

Utredningen föreslår att paragraferna upphävs i artskyddsförordningen och att en ny paragraf motsvarande 39 § införs i jaktförordningen.

Konsekvenser för företag och myndigheter

Ändringarna i regelverket bedöms inte påverka företag som håller pälsdjur. Enligt uppgift är det bara mink som förekommer i sådan uppfödning i Sverige i dag.

Naturvårdsverket kan behöva utfärda föreskrifter med motsvarande innehåll som 38 § artskyddsförordningen. Utredningen bedömer att detta kan göras med befintliga resurser.

16.12 Förslag gällande artskyddsbrottslighet som vi inte går vidare med

16.12.1 Övervägt förslag: Förbud innehav av illegala exemplar av CITES-listade växter och djur

Förslag som utredningen inte går vidare med: Inför förbud mot innehav av levande exemplar av kräldjur och fåglar som omfattas av A- och B-listorna till rådets CITES-förordning 338/97, i de fall exemplaren saknar giltiga handlingar som styrker laglig bakgrund och exemplaren har införts till Sverige efter den 1 januari 1995 (Sveriges inträde i EU).

Utredningens överväganden

En kriminalisering av innehav skulle, på samma sätt som utredningen redogjort för beträffande äggsamlingar, innebära en lättnad i utredningshänseende och ge utökade möjligheter till beslag av illegala exemplar i samband med tillsyn. Konsekvenserna för enskilda personer, vars innehav skulle träffas av förbudet, blir emellertid mer omfattande än när det gäller äggsamlingar.

För att tillsynsmyndigheten ska kunna ha tillräckligt stöd för att betrakta ett exemplar som illegalt måste en rad frågor kunna besvaras.

1. Finns det dokumentation som styrker att exemplaret är lagligt åtkommet? Om dokumentation saknas ligger ansvaret i nuläget på tillsynsmyndigheten att bedöma om det finns misstanke om brott.
2. Artbestämning. Regelverket bygger på att ett exemplar kan artbestämmas, eftersom förbud och begränsningar utfärdas för varje enskild art, eller i vissa fall underarter. I många fall kan det vara svårt för en icke-expert att göra en säker artbestämning, och experter kan behöva anlitas för kontroll.
3. Geografiskt ursprung. Regelverket kan variera beroende på exemplarets geografiska ursprung. För vilda exemplar kan detta numera göras med DNA-analys, där man i vissa fall kan avgöra vilken region i världen ett exemplar kommer ifrån, även för äldre material. För exemplar som är uppfödda i fångenskap eller artificiellt odlade bör

ursprunget kunna styrkas med dokumentation från en godkänd anläggning.

4. Åldersbestämning. Regelverket kan variera beroende på när arten blev CITES-listad, men också på exemplarets ålder. Det finns undantag från förbuden i regelverket för vissa föremål som tillverkats av produkter från en CITES-listad art, om bearbetningen har gjorts före den 3 mars 1947.
5. Sammantagen bedömning. Det är många gånger svårt att avgöra om ett exemplar är lagligt eller ej om det saknas tillförlitlig dokumentation. I vissa fall är det dock möjligt att utesluta laglig bakgrund, exempelvis om levande exemplar av djur påträffas som aldrig har exporterats lagligt från ursprungslandet. Passivt ägande är dock inte grund för beslag, enligt nuvarande regelverk. Det är också lagligt att skänka bort exemplar, om det sker helt utan krav på ersättning eller motprestation.

Utredningen konstaterar att en kriminalisering av innehav av exemplar av växter och djur som misstänks vara illegala skulle innebära utredningsproblem och stora kostnader för utredningar, eftersom det också finns lagliga exemplar.

Att vända bevisbördan, så att laglighet ska visas av ägaren, bedömer utredningen inte är rimlig, utom i de fall exemplar är aktuella för försäljning eller andra kommersiella aktiviteter. Sådana kommersiella aktiviteter är redan reglerade i regelverket, och kräver att exemplaren har laglig bakgrund och vid behov även giltiga CITES-intyg. En omvänd bevisbörda för innehav skulle drabba enskilda hårt och utan urskiljning. Äldre produkter av CITES-listade arter finns sannolikt i många hem, till exempel smycken eller prydnader av elfenben, pälsar, monterade fåglar eller andra djur, dekorationer med fjärilsvingar, väskor i krokodilskinn, skor av ormskinn, döda koraller, etc. Det är också känt att det fortfarande finns levande djur som importerats lagligt under bland annat 1970-talet, exempelvis vissa långlivade stora papegojor och sköldpaddor. Vissa produkter av CITES-listade arter har tillverkats och sålts i stort antal, till exempel handväskor av krokodilskinn, och troligen saknas dokumentation om ålder och laglig bakgrund i de flesta fall. Enbart innehav bör därför inte kriminaliseras.

När det gäller levande djur och växter av arter som aldrig har exporterats lagligt från ursprungslandet kan det finnas skäl att över-

våga förbud mot innehav, eftersom individerna aldrig kan ha samlats lagligt från naturen. Därmed skulle heller inte avkomma från sådana individer kunna bli laglig. Saken problematiseras dock av att det är lagligt, enligt såväl CITES-konventionen som EU:s CITES-förordningar, för myndigheter att sälja vissa exemplar som förklarats förverkade i brottsmål. I Sverige har dock myndigheterna under många år valt att inte sälja exemplar som har tagits i beslag, även om det skulle vara tillåtet enligt CITES-reglerna. Försäljning av beslagtagna exemplar tillämpas dock i vissa andra EU-länder. Det innebär att arter som förverkats efter smuggling kan säljas på den öppna marknaden och att dessa därefter betraktas som helt lagliga. Även avkomman från sådana levande exemplar blir därmed lagliga. Därmed kan brott och smuggling öppna för laglig handel, genom att beslagtagna exemplar blir lagliga när de passerar via myndigheter. På detta sätt kan alltså CITES-listade arter göras tillgängliga för laglig handel och hobby i länder som aldrig har fått tillstånd från ursprungsländerna att importera arterna. Sådan handel kan komma i konflikt med Nagoya-protokollet och EU:s ABS-förordning, se avsnitt 16.12.1.

Sammantaget bedömer utredningen att det i nuläget inte är lämpligt att föreslå ett totalt förbud för innehav av illegala exemplar av CITES-listade arter. Utredningens främsta skäl till att inte gå vidare med förslaget är att det sannolikt finns ett mycket stort antal exemplar och föremål i privat ägo, och att ett förbud skulle drabba alla dessa på ett urskillningslöst sätt.

16.12.2 Övervägt förslag: Möjlighet att förverka exemplar som är listade på CITES-förordningens bilaga A eller B

Förslag som utredningen inte går vidare med: Ett exemplar av en art får förklaras förverkat om det finns upptaget på A- eller B-listan till rådets CITES-förordning 338/97 om exemplaret saknar giltiga handlingar som styrker laglig bakgrund. Förverkande får underlåtas om förverkandet är oskäligt.

Utredningens överväganden

Mot bakgrund av de överväganden som legat till grund för lagen (1994:1478) om förverkande av barnpornografi (förverkandelagen), och att problembilden inte är helt olik den vi här har att hantera, redogörs här översiktligt för förverkandelagen och de överväganden som legat till grund för den.⁶³

Av propositionen till förverkandelagen framgår att ett syfte är att förhindra fortsatt spridning och därför bör utgångspunkten vara att all barnpornografi som påträffas ska kunna tas i beslag, och att det i princip inte bör förekomma att den ska behöva lämnas ut till någon, exempelvis ägaren.⁶⁴ Regeringens övervägande bottnar i att barnpornografi inte under några omständigheter förtjänar rättsskydd.⁶⁵ Inte heller fordrar illegala CITES-exemplar under några omständigheter rättsskydd. Det föranleder i sin tur en reglering som innebär att det alltid ska finnas lagstöd för att ta föremålen i beslag och förhindra fortsatt spridning. Förverkande ska kunna ske oavsett omständigheterna, exempelvis om någon hittar exemplar och överlämnar dessa till polisen utan att förundersökning är inledd.⁶⁶

Utgångspunkten för vårt resonemang i detta avsnitt är att om Polismyndigheten, Kustbevakningen eller Tullverket påträffar exemplar som är listade i bilaga A eller B till rådets CITES-förordning 338/97, så ska dessa kunna förverkas. Grunden för ett förverkande skulle här vara att förhindra framtida handel med sådana exemplar. Emellertid skulle det, av samma skäl som vi angett vad gäller kriminalisering av innehav, vara oskäligt att beslagta samtliga exemplar som påträffas, av flera skäl. En aspekt att överväga är skyddet för egendom enligt Europakonventionen, men även utan att gå in i det regelverket finns skäl att reflektera över proportionaliteten i att utan misstanke om brott kunna förverka egendom, enbart med stöd i att det handlar om exemplar listade i rådets CITES-förordnings (338/97) bilagor A eller B.

Emellertid brister jämförelsen mellan barnpornografibrott och brott mot CITES-reglerna på en avgörande punkt. Det saknas helt situationer där barnpornografi fordrar rättsskydd. Syftet med CITES-

⁶³ Prop. 1997/98:43, *Tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden – barnpornografifrågan m.m.*, s. 100 f.

⁶⁴ Prop. 1997/98:43, s. 100.

⁶⁵ Prop. 1997/98:43, *Tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden – barnpornografifrågan m.m.*, s. 100.

⁶⁶ Jfr *Ibid.*, s. 100 f.

reglerna är att få till stånd en laglig och kontrollerad marknad. Lagliga exemplar finns alltså. Det måste alltså vägas in i bilden att det sannolikt finns ett mycket stort antal exemplar av levande CITES-listade arter i landet, därtill även ett mycket stort antal produkter av CITES-listade arter. Av dessa är det inte orimligt att tro att många har införskaffats i god tro, kanske för länge sedan, det kan också handla om ärvda föremål. Långlivade djur och växter kan i vissa fall ha införskaffats innan nuvarande regelverk trädde i kraft, exempelvis stora papegojor, sköldpaddor eller kaktusar, som har förvarats i privata hem under decennier. När det gäller lagligt införskaffade äldre exemplar eller föremål, eller ärvda sådana, är det inte troligt att ägaren har tillgång till dokumentation som kan styrka laglig bakgrund.

Föremål som tillverkats av arter som numera är CITES-listade är mycket vanligt förekommande i privata hem. Exempel kan vara äldre läderprodukter av reptilskinn i form av handväskor, plånböcker, skor, skärp, etc., eller äldre pälsar av arter där handeln numera är strikt reglerad, det kan även gälla detaljer av päls på äldre kappors kragar, etc. Vanligt förekommande är också äldre bruksföremål av elfenben, exempelvis smycken, knivskaft, schackspel, käppkryckor, sytillbehör, etc., men också döda stenkoraller som kan ha plockats hem från semesterresor.⁶⁷

Även om det kan finnas äldre levande exemplar av CITES-listade arter som har införskaffats innan regelverket infördes, är sannolikt det stora flertalet levande djur och växter som finns i dagsläget införskaffade efter konventionens införande. B-listade arter är fullt lagliga att handla med, förutsatt att laglig bakgrund alltid kan styrkas. I de fall sådan dokumentation saknas är det ändå lagligt att inneha exemplar och att skänka bort dem, om det sker utan krav på motprestation. Vanligt förekommande B-listade djur är exempelvis olika arter av papegojor, reptiler som boa- och pytonormar, pilgiftsgrodor, men också levande stenkoraller som hålls i saltvattensakvarier.

⁶⁷ Jämför Svea hovrätts dom av den 1 juli 2015 i mål B 2550-15 där en person hade försökt föra in 3 920 gram koraller av sorten stenkorall (samt snäckor och musslor som inte omfattades av åtalet) från Kuba utan att anmäla godsets till tullbehandling. Personen uppgav att korallerna samlats från stränder där hen med sällskap hade solat och att de togs med till Sverige som minnen för att ha i hemmet, i exempelvis krukor. Eftersom korallerna var slitna och trasiga samt då människor gick och bilar körde över dem på stranden, hade de ingen tanke på att det eventuellt kunde vara olagligt att ta med dem hem. Att det handlade om nästan 4 kg har enligt hovrättens mening medfört en utökad skyldighet för personen att ta reda på vilka regler som gäller för införsel av de aktuella föremålen till Sverige och hovrätten fann att personen har förfarit grovt oaktsamt genom att inte skaffa sig kännedom om det införselförbud som gäller för stenkoraller och dömde därför för olovlig införsel.

Redan mot bakgrund av ovanstående anser vi att det skulle vara oproportionerligt att införa en förverkandelagstiftning som medger att ett exemplar förverkas redan på den grunden att arten finns upptaget i en bilaga till CITES-konventionen. Samma slutsats gör sig gällande även om det endast skulle röra arter som är upptagna på bilaga A till rådets CITES-förordning 338/97. Vi går därför inte vidare och undersöker förslagens förenlighet med Europakonventionen. Samtidigt vill vi erinra om att 36 kap. 3 § 1 brottsbalken är möjlig att tillämpa även inom specialstraffrätten. Vi föreslår också att en motsvarighet till den bestämmelsen införs i 29 kap. miljöbalken.

16.12.3 Övervägt förslag: Information till allmänheten

Förslag som utredningen inte går vidare med: Jordbruksverket har i sina rapporter om artskyddsbrottslighet föreslagit flera satsningar som rör information till allmänheten, intresseorganisationer och företag.

Utredningens övervägande

Information är ett sätt att förebygga den artskyddsbrottslighet som begås av okunskap. Den kan även bidra till att allmänheten uppmärksammar artskyddsbrott och kan anmäla dessa till myndigheterna. Ett exempel är länsstyrelsernas kampanj *Öppet öga*, som syftar till att uppmärksamma allmänheten på artskyddsbrott i naturen och ge en väg in för anmälningar och tips. För att nå ut till allmänheten krävs aktiva åtgärder samt god kännedom om olika målgrupper och olika former av informationsmedier.

Jordbruksverket har det nationella ansvaret för information om CITES och Naturvårdsverket om övrig information avseende artskydd. Information till verksamhetsutövare och enskilda är en del av länsstyrelsernas arbete med miljöbalken.

Det finns behov av ökad samverkan mellan myndigheterna och bransch-, hobby- och naturvårdsorganisationer för ökad informations spridning i förebyggande syfte. Samverkan behövs också med resebranschen för att sprida information till resenärer som reser till och från Sverige.

World Wildlife Day har sedan ett par år etablerat sig som en viktig kanal för att uppmärksamma artskyddsbrott och illegal handel. Genom att samordna informationsinsatser under en och samma dag kan ett större genomslag nå – i alla fall gentemot en ofta svårfångad målgrupp som allmänheten.

Utredningen konstaterar att ett antal av våra övriga förslag siktar på omfattande informationssatsningar, och väljer därmed att inte gå vidare med detta förslag.

16.12.4 Övervägt förslag: Koordinera forskning samt insamling av statistik om artskyddsbrottslighet

Förslag som utredningen inte går vidare med: Jordbruksverket ska i samråd med Naturvårdsverket och övriga myndigheter inom den nationella operativa gruppen för artskydd koordinera insamling och uppföljning av statistik om artskyddsbrottslighet gällande CITES. Naturvårdsverket ska i samråd med övriga myndigheter inom den nationella operativa gruppen för artskydd koordinera insamling och uppföljning av statistik om artskyddsbrottslighet gällande arter som är fridlysta enligt fågeldirektivet, livsmiljödirektivet samt nationell fridlysning. Alla myndigheter som är representerade inom den nationella operativa gruppen för artskydd ska inom den egna organisationen, och i samråd med övriga berörda myndigheter, formulera och föreslå forskningsprojekt som kan bidra till att klargöra svårigheter och vägar framåt i arbetet med att bekämpa artskyddsbrottslighet.

Utredningens överväganden

Behovet av tillförlitlig statistik baserad på validerade data blir allt tydligare när CITES-arbetet blir allt mer målstyrt. Exempelvis ska etappmålen för mål 15.7 inom Agenda 2030 vara mät- och uppföljningsbara, realistiska, tidsatta och tydligt formulerade. I praktiken innebär det att möjligheten att avgöra om utvecklingen går i rätt riktning hänger på om de data som registreras är tillförlitliga och mäter rätt aspekter. Statistikens kvalitet är beroende av kvaliteten på indata.

Utöver att statistik behövs för styrning och uppföljning av det nationella artskyddsarbetet ska Sverige redovisa vissa data om artskydd och artskyddsbrott till EU. Detta arbete är inte koordinerat

mellan myndigheterna i dag, vilket gör att data saknas och/eller är mycket tidsödande att ta fram. Sammanställning av data försvåras av att flera myndigheter kan vara inblandade i ett och samma ärende, som då har varsitt diarienummer, till exempel import: Jordbruksverket, prövning: länsstyrelsen, tillsyn: länsstyrelsen, brottsutredning: Polismyndigheten samt Åklagarmyndigheten. Om alla myndigheter enbart redovisar ärenden i form av sifferstatistik kan samma ärende i värsta fall redovisas fyra gånger. Bättre rutiner för samordning mellan myndigheterna skulle behövas för att göra det möjligt att följa ett ärende från start till slut och undvika dubbelregistrering i statistiken.

Det finns också behov av att samla in helt ny kunskap genom forskning eller andra fördjupade studier om artskyddsbrottslighet.

Med undantag för Naturhistoriska riksmuseet bedriver de myndigheter som arbetar med artskyddsfrågor ingen egen forskning inom området. Myndigheterna har dock i viss mån i uppdrag att stödja forskning eller fördela medel till forskning. Den forskning som respektive myndighet har möjlighet att påverka är dock vanligen begränsad till det egna verksamhetsområdet. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har det bredaste uppdraget inom miljöområdet gällande forskning.

Utredningen bedömer att förslaget bör kunna genomföras inom ramen för befintlig verksamhet hos respektive myndighet och/eller inom ramen för befintlig myndighetssamverkan. Om utredningens förslag om en nationell handlingsplan för artskyddssamverkan realiserar bör identifiering av tänkbara forskningsområden kunna ingå som en del. Därmed anser utredningen att det inte behövs något särskilt uppdrag för detta.

16.12.5 Övervägt förslag: Rutiner för hantering av beslag av levande djur och växter samt artbestämning

Förslag som utredningen inte går vidare med: Jordbruksverket har föreslagit att myndigheten tillsammans med Naturvårdsverket och tillsyns- och brottsbekämpande myndigheter bör ta fram standardiserade rutiner för att underlätta artbestämning. Det föreslås även framtagande av standardiserade rutiner och beslutsprocesser som inbegriper placering och destruktion eller avlivning, samt även att utreda nya placeringslokalteter för att underlätta hanteringen av beslag-

tagna levande djur eller växter och om möjligt minska kostnaderna för hållandet.

Utredningens överväganden

Enligt 67 § artskyddsförordningen får Statens jordbruksverk meddela närmare föreskrifter för verkställigheten av denna förordning, rådets förordning (EG) nr 338/97 och kommissionens förordning (EG) nr 865/2006. Myndigheten har med stöd av denna paragraf meddelat föreskrifter gällande artbestämning vid import, export, reexport samt beslag av levande djur och växter.⁶⁸

Utredningen konstaterar att Jordbruksverket alltså redan har bemyndigande att arbeta fram rutiner för artbestämning och även ta fram föreskrifter för detta, samt även rutiner för placering och destruktion eller avlivning av beslagtagna levande djur eller växter. Det bör därmed vara Jordbruksverkets ansvar att ta fram sådana rutiner i samverkan med övriga berörda myndigheter. Därmed behövs inget särskilt uppdrag för detta. Utredningen vill dock understryka att framtagandet av nämnda rutiner är mycket viktigt för arbetet och därför behöver genomföras.

16.12.6 Övervägt förslag: Kontroll av CITES-exemplar vid import/export

Förslag som utredningen inte går vidare med: Krav på Tullverket att göra fysiska kontroller i samtliga fall vid import av CITES-exemplar bör ersättas med ett mål, till exempel 50 procent av alla sändningar som uppges innehålla exemplar av arter som omfattas av CITES eller andra delar av artskyddsförordningen.

Utredningens överväganden

EU:s nya förordning om djurhälsa, AHL-förordningen, trädde i kraft den 21 april 2021, vilket medför följdändringar i svenska regler. Utredningen har inte haft möjlighet att bearbeta texterna i betänkan-

⁶⁸ Föreskrifter om ändring i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1999:89) om handel och andra åtgärder med exemplar av vilt levande djur- och växtarter som behöver skydd (SJVFS 2009:71) Saknr J 15.

det enligt det nya regelverket, och hänvisar till Jordbruksverket för mer information.

Enligt Jordbruksverkets föreskrift för artbestämning av CITES-exemplar⁶⁹ ska Tullverket kontrollera och artbestämma exemplar av vilda arter av djur och växter, samt delar och produkter av dessa, vid varje importtillfälle. På samma sätt ska artbestämning av exemplar av vilda arter av djur och växter som omfattas av artskyddsförordningen, samt delar och produkter av dessa, ske vid export och reexport.⁷⁰

Import, export och reexport av levande exemplar och varor får bara ske vid vissa utpekade tullkontor, och artbestämning ska ske vid det aktuella tullkontoret. I fråga om levande djur och växter kan dock artbestämning ske i samband med karantänsförvaring. Vid artbestämning ska kontrolleras att varan svarar mot uppgifterna i de dokument som medföljer exemplaret eller varan.

Det framgår av Jordbruksverkets rapport 2016⁷¹ att Tullverket i praktiken sällan gör fysiska kontroller av CITES-exemplar i samband med import och export, av resursskäl. Vid transit av exemplar och varor som endast ska passera Sverige görs inga kontroller alls av Tullverket.

Jordbruksverket framför i sin rapport att det inte är realistiskt att kräva fysiska kontroller av varje exemplar. Vissa kontroller behöver ändå utföras i brottsförebyggande och brottsbekämpande syfte. Jordbruksverkets slutsats är att kravet i föreskriften bör ersättas med ett mål för kontroller av en viss andel av de CITES-exemplar och varor som importeras, exporteras respektive reexporteras. Riskanalyser för olika kombinationer av arter, varor och länder bör ligga till grund för vilka kontroller som ska prioriteras.

Tullverket har sedan ett antal år slutat att systematiskt kontrollera alla som kommer in till Sverige och alla varor som kommer hit. I stället inriktas arbetet på att kontrollera personer och varor som kommer från områden som bedöms vara riskområden för illegal införsel av varor. Detta sätt att arbeta finns nu internationellt och stöds av WWF och TRAFFIC.

Tullverket har 2016 begärt att Jordbruksverket ska ändra i föreskriften SJVFS 1999:89. Jordbruksverket har meddelat att ändringen

⁶⁹ 4 § Jordbruksverkets föreskrift (SJVFS 2009:71) om handel och andra åtgärder med exemplar av vilt levande djur- och växtarter som behöver skydd, saknr J 15.

⁷⁰ 5 § Jordbruksverkets föreskrift (SJVFS 2009:71).

⁷¹ Diemer och Mattisson (2016) *Förstärkta åtgärder mot artskyddsbrott*. Jordbruksverket 2016:02.

har fördröjts av brist på juristresurser men att uppdraget finns med i verksamhetsplaneringen.

Frågan om import regleras i Jordbruksverkets föreskrift, Jordbruksverket bör därmed ha ansvaret för att ändra i föreskriften enligt förslaget i deras egen rapport. Utredningen konstaterar att genomförandet av förslaget är påbörjat och lämnar därför inget förslag om detta.

16.12.7 Övervägt förslag: Finansiellt stöd ges till internationella insatsområden som är särskilt angelägna

Förslag som utredningen inte går vidare med: Jordbruksverket ska i samråd med övriga myndigheter i den nationella operativa gruppen för artskydd (NOGA) sammanställa de internationella insatsområden som är särskilt angelägna för Sverige. Sammanställningen ska uppdateras årligen och ligga till grund för beslut om prioritering av insatser och ekonomiskt stöd till andra länder.

Utredningens övervägande

Sverige kan bidra till att stärka arbetet mot illegal handel med vilda djur och växter, både internationellt och nationellt, genom att ge finansiellt stöd till gemensamma internationella satsningar. Sådana satsningar kan till exempel omfatta framtagande av kunskapsunderlag som hjälp till myndigheter i alla länder som är anslutna till CITES-konventionen. Alla länder som har anslutit sig till konventionen har inte samma resurser och Sveriges bidrag kan få stor betydelse för det internationella samarbetet.

Utredningen föreslår resursförstärkningar till de myndigheter som arbetar med artskyddsbrottlighet i internationella sammanhang, och anser därmed att förslaget delvis är tillgodosett. Utredningen går därmed inte vidare med detta förslag.

Utredningen bedömer att detta bör rymmas inom ramen för myndigheternas ordinarie verksamhet och planeras i samverkan med internationella biståndsorgan, exempelvis SIDA. Om utredningen förslag om att en handlingsplan ska tas fram för myndigheternas artskyddsarbete kan internationell samverkan ingå som en punkt att prioritera.

16.12.8 Övervägt förslag: Registrera beslut om företagsbot för att underlätta myndigheternas tillsyn

Förslag som utredningen inte går vidare med: Jordbruksverket beskriver i sina båda rapporter om artskyddsbrott, 2016 respektive 2019, att länsstyrelserna inte får information om företagsbot som utdömts i ärenden gällande artskyddsbrott, vilket försvårar myndigheternas tillsyn.

Utredningens överväganden

Företagsbot är inte en brottspåföljd, utan en särskild rättsverkan av brott, en ekonomisk sanktion med straffande effekt som kan utdömas vid brott i näringsverksamhet. Bakgrunden till instrumentet företagsbot är att straff och påföljder endast kan utdömas mot fysiska personer, ett företag kan därmed inte åtalas för brott. Vid företagsbot finns inget krav på att en enskild gärningsman åtalas eller ens identifieras.

Företagsbot kan bli aktuellt när ett brott begåtts i näringsverksamhet, offentlig verksamhet som kan jämföras med näringsverksamhet eller annan verksamhet som drivs av ett företag, om verksamheten är ägnad att leda till ekonomisk fördel för företaget. Med företag avses, enligt 36 kap. 7 § fjärde stycket brottsbalken, enskilda näringsidkare och juridiska personer.

Uppgifter om företagsbot framgår inte av belastningsregistret och meddelas inte heller vid begäran om utdrag ur belastningsregistret. I samband med prövning av vissa tillstånd enligt artskyddsförordningen⁷² ska länsstyrelsen bedöma om den ansvariga personen är lämplig att bedriva verksamheten. Detta görs vanligen genom ett utdrag ur belastningsregistret, men dessa uppgifter rör bara den enskilda person som förfrågan gäller. I belastningsregistret framgår alltså inte om en person har koppling till ett företag som har dömts till företagsbot för artskyddsbrott.

Den tidigare utredningen *En översyn av lagstiftningen om företagsbot*⁷³ undersökte 2016 förutsättningarna för och behovet av ett register över domar och beslut om företagsbot. Slutsatsen i denna

⁷² 46 § artskyddsförordningen.

⁷³ SOU 2016:82 *En översyn av lagstiftningen om företagsbot*, avsnitt 13.3 Behovet av att registrera domar och beslut med ålägganden om företagsbot.

utredning blev att behovet av att kunna registrera domar och straffförelägganden med företagsbot inte är så stort att det motiverar upprättandet av ett register avseende ålagd företagsbot. Detta trots att skälig hänsyn ska tas till om en näringsidkare tidigare har ålagts att betala företagsbot när storleken av en företagsbot bestäms, enligt 36 kap. 9 § brottsbalken.⁷⁴

Företagsbotsutredningen konstaterade också att en registerföring av ålagda företagsböter i någon mån skulle kunna underlätta myndigheters arbete med tillstånds- och lämplighetsprövning med mera, men menade att värdet av sådan registrering inte bör överskattas. En ålagd företagsbot behöver inte vara en omständighet som talar för att en tillståndsansökan bör avslås. Vidare menade företagsbotsutredningen att avsaknaden av ett register inte heller innebär att myndigheter är förhindrade att åberopa kända domar och straffförelägganden, när det finns behov av det.⁷⁵ Den påpekade i sammanhanget att en verksamhet kan överföras från en juridisk person till en annan på en rad olika sätt (vilket även en enskild näringsidkare kan), vilket får till följd att ett register över ålagda företagsböter inte heller skulle ge heltäckande och korrekt information.⁷⁶

Artskyddsutredningen konstaterar att länsstyrelserna behöver få kännedom om när en företagsbot har utdömts för artskyddsbrott för att kunna bedöma lämpligheten hos en person som ansöker om tillstånd enligt artskyddsförordningen. Utredningen bedömer dock att det är mindre troligt att det går att förverkliga förslaget om att registrera straffförelägganden med företagsbot, särskilt med tanke på att det så nyss utretts i en utredning som bland annat hade som specifikt uppdrag att utreda just det.

Lämpligheten hos en sökande fysisk eller juridisk person ska bedömas i samband med ansökningar om tillstånd enligt 26 § (handel), 35 § (preparering) och 40 § (djurpark) artskyddsförordningen. Med tanke på att dessa ansökningar inte är många och att omprövning vanligen sker med fem års mellanrum, bör länsstyrelserna kunna begära information om företagsbot i samband med varje enskild ansökan.

Enligt Åklagarmyndighetens handbok finns en möjlighet att söka fram gamla ärenden i Cåbra på organisationsnummer.⁷⁷ En lösning

⁷⁴ SOU 2016:82 *En översyn av lagstiftningen om företagsbot*.

⁷⁵ *Ibid.*, s. 288.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Åklagarmyndigheten (2020) *Företagsbot Handbok*, s. 23.

kan således vara att länsstyrelsen vänder sig till Åklagarmyndigheten med en förfrågan om aktuell verksamhet.

Förfrågan med organisationsnummer kan ställas till den tingsrätt där den juridiska eller fysiska personen har sin verksamhet. Det är lämpligt att Naturvårdsverket i sin vägledning till länsstyrelserna informerar om möjligheten att på detta sätt få den information som behövs för ärenden gällande tillståndsprövningar enligt miljöbalken.

16.12.9 Övervägt förslag: Artskyddsbrottsmål ska handläggas av tingsrätt vid mark- och miljödomstol

Förslag som utredningen inte går vidare med: Jordbruksverket föreslår i sin rapport 2016 att det bör övervägas om artskyddsbrott (och andra miljöbrott) ska behandlas av domare utbildade på miljöbalken. Det är, enligt Jordbruksverket, önskvärt att alla Sveriges domare successivt får en fördjupad utbildning i miljöbalken, eller att brott mot miljöbalken endast hanteras av de tingsrätter som är samlokaliserade med en Mark- och miljödomstol, det vill säga domstolar där det redan i dag finns domare utbildade på miljöbalken.

Utredningens övervägande

Det ingår inte i utredningens direktiv att utreda domstolarnas organisationsformer och arbetssätt.

Enligt statistik från domstolsverket⁷⁸ avgjordes 73 miljöbrott⁷⁹ år 2016, 80 miljöbrott år 2017 och 97 miljöbrott år 2019. Fördelat på landets 48 tingsrätter ger det i snitt ungefär 2 mål per år. Det har självklart effekter för möjligheten att hålla kompetensen uppe. Att i stället koncentrera målen skulle, i alla fall statistiskt sett, ge fler mål per domstol och därmed ökad erfarenhet av måltypen.

Vi tror emellertid att det är bra om målen sprids på mer än en domstol, framför allt för att trygga diversiteten i dömandet, som sedan kan ligga till grund för praxisbildningen i överinstanserna.

Av utredningsdirektiven framgår att vi ska utreda om det behövs ändringar i lagstiftningen i syfte att bättre förebygga och bekämpa

⁷⁸ Domstolsverkets statistisk, SIV.

⁷⁹ Statistiken förs på rubriken ”miljöbrott” och det saknas uppgifter om övriga brott i 29 kap. miljöbalken varför vi antar att även artskyddsbrott mm är inkluderade här.

artskyddsrelaterad brottslighet, och lämna de författningsförslag och förslag på övriga åtgärder som bedöms nödvändiga. Den i princip enda avgränsningen är alltså att det ska handla om att bekämpa artskyddsrelaterad brottslighet. Av det följer att det inte ligger inom utredningens direktiv att vidare utreda lämpligheten av att lägga samtliga mål enligt 29 kap. miljöbalken på de fem tingsrätter som är mark- och miljödomstolar, men vi anser att det är något som bör övervägas. Vi anser också att jaktbrotten och brott enligt fiskelagstiftningen som berör artskyddet ska omfattas. Skälet för det är dels att allt som rör artskyddsfrågor bör handläggas på dessa domstolar, dels att samma gärning i många fall kan utgöra såväl artskyddsbrott som jaktbrott.

Utredningen erfar att det finns ett behov av att samla artskyddsbrottsligheten på ett mindre antal av landets tingsrätter. Utredningen finner dock att en särreglering av artskyddsbrott jämfört med andra brott enligt miljöbalken och relaterade brott inte är lämpligt i nuläget. Det vore förtjänstfullt att artskyddsbrott hanteras av färre domstolar, men en översyn av frågan bör göras i anslutning till en fullständig översyn av den processuella hanteringen av alla brott enligt miljöbalken och annan relaterad lagstiftning.

16.12.10 Övervägt förslag: Artskyddsbrottsmål bör handläggas av miljöåklagare

Förslag som utredningen inte går vidare med: Av Jordbruksverkets förslag (2016) framgår bland annat att rutiner behöver skapas som säkerställer att alla artskyddsbrott hanteras av miljöåklagare samt att samordning bör säkerställa att miljöåklagare bedömer ärenden på ett liknande sätt.

Utredningens övervägande

Utredningen bedömer att Åklagarmyndigheten/REMA:s handläggning av artskyddsrelaterade ärenden innebär att en sådan samordning redan har skett, genom att åklagare på REMA är förundersökningsledare i alla utredningar avseende artskyddsbrott. Därmed behövs inget särskilt uppdrag för detta.

16.12.11 Övervägt förslag: Ansvar för information om biologisk mångfald i Naturvårdsverkets instruktion

Förslag som utredningen inte går vidare med: Naturvårdsverkets ansvar för information om biologisk mångfald ska skrivas in i myndighetens instruktion.

Utredningens övervägande

Utredningen konstaterar att staten i dag tar fram en mängd data och information om miljön, naturen och biologisk mångfald via olika myndigheter. Ansvaret för insamling och analys av data framgår av instruktionerna för dessa myndigheter, däribland Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk och Boverket.

Sedan 2010 finns en lag som stadgar att det ska finnas en infrastruktur med ett sammanhängande system för tillgång till och utbyte av geografisk information som har elektronisk form, och som är användbar för verksamheter och åtgärder som kan påverka människors hälsa eller miljön (geografisk miljöinformation).⁸⁰ Den geografiska miljöinformationen ska i fråga om platser eller geografiska områden avse bland annat biogeografiska regioner, livsmiljöer och naturtyper samt arters utbredning. I den omfattning som anges i föreskrifter till lagen ska myndigheter, kommuner med flera medverka i det sammanhängande systemet för geografisk miljöinformation genom att hålla sådan information och informationshanteringstjänster tillgängliga för andra som medverkar i eller använder systemet (informationsansvar).

Enligt den förordning⁸¹ som är kopplad till lagen har Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och Skogsstyrelsen informationsansvar för biogeografiska regioner. För geografiska områden som kännetecknas av särskilda ekologiska förhållanden, processer, strukturer och livsstödjande funktioner och som är fysiska livsmiljöer för organismer som lever där ska informationsansvar fullgöras av (30 §):

⁸⁰ Lag (2010:1767) om geografisk miljöinformation.

⁸¹ Förordning (2010:1770) om geografisk information.

1. Naturvårdsverket i fråga om nationella inventeringar av våtmarker, naturtyper i och utanför skyddade områden samt naturtyper i särskilt utpekade skyddsvärda områden,
2. Skogsstyrelsen i fråga om nationella inventeringar av skogsbiotoper med höga naturvärden, och
3. Statens jordbruksverk i fråga om den nationella inventeringen av ängs- och betesmark.

För geografisk fördelning i rutnät, regioner, administrativa enheter eller andra analytiska enheter av djur- och växtarters förekomst ska informationsansvar fullgöras av (31 §)

1. Havs- och vattenmyndigheten i fråga om nationella sammanställningar av fiskförekomster, och
2. Naturvårdsverket i fråga om nationella sammanställningar av artförekomster.

Enligt sin instruktion⁸² är Naturvårdsverkets förvaltningsmyndighet på miljöområdet i frågor som rör bland annat biologisk mångfald (1 §). Myndigheten ska också inom sitt ansvarsområde särskilt utveckla, följa upp och samordna arbetet med miljöinformationsförsörjningen och ansvara för den övergripande administrativa samordningen av miljöövervakningen (3 § p. 7) samt göra kunskaper om miljön och miljöarbetet tillgängliga för myndigheter, allmänheten och andra berörda (3 § p.11).

Sammantaget bedömer utredningen att det tydligt framgår av gällande lag och förordning, samt av Naturvårdsverkets instruktion, att myndigheten redan har ett utpekat informationsansvar för biologisk mångfald, inklusive nationella inventeringar gällande naturtyper och artförekomster i och utanför skyddade områden. I och med utredningens förslag nr 14.31, gällande instruktionen, blir Naturvårdsverkets ansvar för artskydd än mer tydligt. Därmed går utredningen inte vidare med detta förslag.

⁸² Förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

16.12.12 Övervägt förslag: Inför sekretessbestämmelser för vissa artuppgifter

Förslag som utredningen inte går vidare med: Utredningen har övervägt ett förslag som avser den sekretess som kan behövas för att skydda geografiska uppgifter om fynd av känsliga arter som kan bli utsatta för artskyddsbrott i sin naturliga livsmiljö. (Förslag om sekretess för personuppgifter i vissa ärenden gällande jakttroféer med mera hanteras på annan plats i betänkandet.)

Utredningens övervägande

Utredningen bedömer att det redan finns juridiska verktyg för att sekretessbelägga känsliga uppgifter om arters geografiska läge i naturen och går därför inte vidare med förslaget.

Utredningen konstaterar att myndigheter har flera verktyg för att förhindra att känsliga artuppgifter hamnar i orätta händer. Enligt 20 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen⁸³ gäller sekretess för uppgift om en djur- eller växtart som är i behov av skydd och som det finns ett intresse av att bevara i ett livskraftigt bestånd, om det kan antas att ett sådant bevarande av arten inom landet eller del av landet motverkas om uppgiften röjs.

Sekretessen hindrar dock inte att en enskild, eller en myndighet som är part i ett mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet, och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, tar del av en handling eller annat material i målet eller ärendet.⁸⁴ En sådan handling eller ett sådant material får dock inte lämnas ut till parten i den utsträckning det, av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse, är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller, i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt, och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda. Sekretess hindrar aldrig att en part i ett mål eller ärende tar del av en dom, eller ett beslut i målet eller ärendet. Inte heller innebär sekretess någon begränsning i en parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande i ett

⁸³ 20 kap. 1 § lag (2009:400) om offentlighet och sekretess.

⁸⁴ 10 kap. 3 § lag (2009:400) om offentlighet och sekretess.

mål eller ärende. Om det i lag finns bestämmelser som avviker från första eller andra stycket gäller de bestämmelserna.

I brottsbalken finns bestämmelser om ansvar för den som bryter mot förbud enligt lagen om offentlighet och sekretess genom att röja eller utnyttja uppgifter, och för den som bryter mot förbehåll som har gjorts med stöd av lagen vid utlämnande av uppgift.⁸⁵

Utredningen konstaterar vidare att artuppgifter som rapporteras till den digitala fynddatabasen Artportalen hos SLU Artdatabanken kan skyddsklassas av Artdatabanken. Skyddsklassningen innebär att vissa särskilt känsliga fynduppgifter kan döljas för obehöriga granskare, eller att fynduppgifter på olika sätt kan diffuseras för att inte ange exakt lokalisering för ett artfynd. Som exempel kan positionen för ett fynd anges som ett ekonomiskt kartblad. Artfyndets läge framgår då bara av att det finns ett fynd någonstans inom en yta om 5 × 5 km.

Graden av diffusering kan styras av Artdatabanken, som också väljer vilka arter som ska skyddsklassas. För att få tillgång till exakta fynduppgifter i Artportalen krävs att Artdatabanken meddelar särskild behörighet som alltid är knuten till en fysisk person. Artansvarig på länsstyrelserna har möjlighet att dela ut individuella behörigheter internt på länsstyrelserna.

16.12.13 Övervägt förslag: Utred CITES-konventionens implementering i särskild ordning

Förslag som utredningen inte går vidare med: Vi har överväg att låta Jordbruksverket få i uppdrag att, i samverkan med Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten, utreda CITES-konventionens implementering i EU och Sverige. Utredningen skulle identifiera eventuella brister i implementeringen och föreslå sådana ändringar och kompletteringar som behövs för att konventionen och dess resolutioner ska vara fullt implementerade i Sverige. En sådan utredning skulle inkludera de kompetenser som behövs för att utföra analysen.

⁸⁵ 14 kap. 2 § lag (2009:400) om offentlighet och sekretess.

Utredningens övervägande

EU och Sverige har hittills valt att inte genomföra samtliga begränsningar som är möjliga enligt CITES-konventionen, vilket Jordbruksverket i sin rapport om artskyddsbrottlighet 2019 har påpekat som en brist.⁸⁶ Utredningen har låtit David Langlet, professor i miljö rätt, utföra en analys av CITES-konventionens implementering i EU och Sverige, inklusive de resolutioner och beslut som har utfärdats under konventionen. David Langlet bedömer dock i sin redovisning av uppdraget att en sådan analys inte låter sig göras inom ramen för uppdraget. Efter att ha granskat samtliga resolutioner och beslut under konventionen slår David Langlet fast att den ämnesmässiga spänvidden är så omfattande att det krävs en brett sammansatt, ämnesöverskridande arbetsgrupp för att tolka dem, innefattande såväl samhällsvetenskapliga som naturvetenskapliga kompetenser och personer med praktisk erfarenhet av att handlägga ärenden enligt CITES-systemet.

Utredningen konstaterar därmed att det inte är möjligt att inom ramen för vårt uppdrag föreslå några ändringar av nuvarande regelverk med stöd av den analys som David Langlet har utfört.

Utredningen har övervägt att ge Jordbruksverket, som administrativ CITES-myndighet i Sverige, i uppdrag att utföra och samordna en bred analys av implementeringen av CITES-konventionen, inklusive de resolutioner och beslut som har utfärdats inom konventionen och utföra uppdraget i samverkan med Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten, som är vetenskaplig respektive biträdande vetenskaplig CITES-myndighet i Sverige, samt inkludera de kompetenser som behövs för att utföra analysen. Emellertid finns anledning att tro att det här förslaget i alltför hög grad belastar de utpekade myndigheterna på så sätt att annat viktigare arbete tar skada. I nuläget bedömer vi det som viktigare att resurser läggs på det faktiska genomförandet av redan implementerade skyldigheter. Därtill kommer att vi har lagt ett förslag som syftar till att genomföra en av de resolutioner som pekats i Jordbruksverkets underlag. Utredningen väljer därmed att inte gå vidare med detta förslag.

⁸⁶ Edström och Ljung (2019) a.a.

16.12.14 Övervägt förslag: Registrering av verksamheter som förökar CITES-djur och -växter

Förslag som utredningen inte går vidare med: Jordbruksverket skulle få bemyndigande att utfärda föreskrifter om registrering av vissa verksamheter i Sverige som förökar CITES-listade växt- och djurarter.

Utredningens övervägande

Utredningen konstaterar att sådana anläggningar som förökar CITES-arter i större omfattning eller i förvärvssyfte omfattas av vårt förslag om utökat krav på tillstånd för handel enligt 26 § artskyddsförordningen. Under förutsättning att den föreslagna ändringen genomförs kommer länsstyrelserna att genom tillståndsprövning och tillsyn få kännedom om sådana anläggningar i respektive län. Utredningen bedömer att det är tillräckligt att länsstyrelserna känner till vilka anläggningar som förökar CITES-arter, och går därmed inte vidare med förslaget att Jordbruksverket ska kunna registrera sådana verksamheter.

Som exempel på verksamheter som förökar CITES-arter kan nämnas uppfödning för försäljning av pilgiftsgrodor, odling av levande stenkoraller till saltvattensakvarier, uppfödning av stora papegojor och uppfödning av reptiler.

Utifrån ett överslag av antalet intresserade inom olika hobbies finns troligen ett par tusen uppfödare av CITES-arter i landet, men omfattningen av verksamheten antas kunna variera från ett fåtal avkommor per år till flera hundra. Antalet aktörer uppskattas i grova drag av utredningen till cirka 500 uppfödare av pilgiftsgrodor och 1 000 uppfödare av reptiler. Uppgifterna är osäkra eftersom de är baserade på antalet följare i olika intressegrupper på sociala medier, men de ger ändå en uppfattning om vilken storleksordning som kan vara aktuell. Antalet uppfödare av stora papegojor är troligen begränsat till några tiotal, medan det sannolikt finns många fler uppfödare av medelstora och mindre papegojfåglar, troligen ett antal hundra. När det gäller avkommor från burfåglar som hålls i vanliga bostäder rör det sig troligen endast om ett fåtal ungar per år och anläggning. Pilgiftsgrodor kan i vissa fall få ett stort antal avkommor per år uppemot ett hundral. Levande stenkoraller är förhållandevis lätta att dela och föröka i

saltvattensakvarier, och en moderkorall kan då ge upphov till ett antal så kallade fraggar (eng. fragments). Förökning av stenoraller bedöms dock vara begränsad till en relativt liten grupp specialintresserade aktörer, eventuellt omkring 100.

17 Författningskommentar

17.1 Förslaget om lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

1 kap.

2§

Bestämmelsen kompletteras med upplysning om att ytterligare bestämmelser om balkens tillämpning utanför territorialgränsen också finns i 8 kap. miljöbalken (1998:808). Här ska beaktas att bestämmelser om hänsyn till folkrättsliga grundsatser finns i 10 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

8 kap.

1 §

Paragrafen är ny. Första stycket anger målet med bestämmelserna till skydd av arter i 8 kap. miljöbalken (1998:808). Bestämmelsen preciserar miljöbalkens portalparagraf, 1 kap. 1 §, genom att korrespondera med preciseringarna för det nationella miljömålet *Ett rikt växt- och djurliv* (att alla naturligt förekommande arter ska bevaras i livskraftiga populationer) så att detta också utgör målet med skyddet för biologisk mångfald så som det kommer till uttryck i bestämmelserna om skydd av arter.

Genom att ange en målsättning för arbetet med artskyddet i 8 kap. miljöbalken som direkt anknyter till miljökvalitetsmålen ges en anvisning om hur hållbarhetsbegreppet i 1 kap. 1 § miljöbalken ska tolkas när det gäller artskyddsbestämmelserna. Det är en långsiktig målsättning som det endast är möjligt att arbeta för, men som knappast är möjlig att nå i praktiken. Syftet med ett sådant mål är att peka på

det viktiga i processen och att medlen för att nå dit kan variera med tid och kunskap. Att förändringar sker bland arterna är ofrånkomligt, målet måste dock vara att mänsklig verksamhet inte ska hota de naturliga processerna.

I målsättningen ligger också att alla naturligt förekommande arter ska bevaras i livskraftiga populationer. Målsättningen omfattar även arbetet med att begränsa inverkan av invasiva arter eftersom förekomsten av sådana kan hota andra arters livskraftiga populationer. I målsättningen ligger också att, i den mån sådan insamling av svenska genetiska resurser och traditionell kunskap som skulle basera sig på Nagoya-protokollet eller EU:s ABS-förordning¹ träffas av bestämmelser i 8 kap. miljöbalken, eller av bestämmelser som antagits med stöd av 8 kap. miljöbalken, så ska de tillämpas så att inte målsättningen motverkas.

Begreppet livskraftiga populationer är valt då det får anses vara vidare än gynnsam bevarandestatus som definieras i livsmiljödirektivet (rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter). Orsaken till att detta bredare begrepp är att gynnsam bevarandestatus inte används i fågeldirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar) och heller inte rapporteras på samma sätt som arter vilka skyddas enligt livsmiljödirektivet. Livsmiljödirektivet utgår från referensvärden som kopplar till gynnsam bevarandestatus, men så är inte fallet med fågeldirektivet. Fågelpopulationer kan variera mycket från år till år och uppföljning och rapportering av fågelpopulationers status måste därför göras genom att jämföra trender på kort och lång sikt. Begreppet gynnsam bevarandestatus är därför inte användbart vad gäller fåglar. Målsättningen i 8 kap. ska emellertid omfatta samtliga växt- och djurarter som omfattas av miljö kvalitetsmålet. Därför används begreppet livskraftig population. Överväganden finns i avsnitt 11.5.

¹ EU-förordning 511/2014 om åtgärder för användarnas efterlevnad i Nagoyaprotokollet om tillträde till och rimlig och rättvis fördelning av vinster från utnyttjande av genetiska resurser i unionen.

2 §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innebär att 8 kap. miljöbalk (1998:808) och de bestämmelser som antas med stöd av kapitlet ska vara tillämpliga inom den ekonomiska zonen. Den nya bestämmelsen innebär att det också införs följdändringar i miljöbalken och i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon, i bestämmelsen som tydliggör vilka bestämmelser som ska tillämpas i den ekonomiska zonen.

I andra stycket erinras om att bestämmelser om hänsyn till folkrättsliga grundsatser finns i 10 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. I tredje stycket erinras om att det ifråga om jakt efter vilda däggdjur och fåglar finns bestämmelser i jaktlagen (1987:259) samt föreskrifter som meddelats med stöd av den samt att det ifråga om fiske finns bestämmelser i fiskelagen (1993:787) eller föreskrifter antagna med stöd av den. Detta eftersom avsiktligt fångande eller dödande av fåglar och däggdjur samt insamlande av fågelägg regleras av jakt- och fiskelagstiftningen.

Överväganden finns i avsnitt 11.6.

7 och 8 §§

Båda paragraferna är nya. 7 § reglerar att varje länsstyrelse senast ett visst datum ska besluta om att anta livsmiljöunderlag för länet.

Ett beslut om att anta ett livsmiljöunderlag får inte överklagas. Livsmiljöunderlagen tillkommer förvisso genom förvaltningsbeslut, och även om det i planen anges vilka hot som finns mot arterna och hur dessa hot kan hanteras kan det inte sägas att de har någon form av rättsverkan, inte heller kan de antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt.² De är heller inte handlingsdirigerande för enskilda. Det handlar om beslutsunderlag. Livsmiljöunderlaget ersätter inte den individuella prövningen eller tillsynen varigenom beslut som kan antas påverka någons situation kan uppkomma. De har heller ingen bestämmande inverkan över det beslut som ska fattas. Om någon, i samband med ett sådant beslut som ska fattas med livsmiljöunderlaget som grund, anser att det som framgår av underlaget är felaktigt, finns det inte något som hindrar denne att ta fram ett eget utredningsmaterial som också blir en del av prövningsunderlaget. Det blir då upp till prövnings- eller tillsynsmyndigheten att avgöra huruvida livsmiljö-

² 41 § förvaltningslagen (2017:900).

underlaget bygger på felaktiga eller bristfälliga antaganden eller om det kan läggas till grund för beslutet. Eftersom beslutet inte påverkar någons situation på ett inte obetydligt sätt och heller inte är handlingsdirigerande saknas anledning att tillåta att beslut om livsmiljöunderlag överklagas.

Överväganden finns i avsnitt 11.8.

Regeringen får enligt 8 § meddela föreskrifter om framtagande av livsmiljöunderlag samt om deras innehåll. Detta berörs i kommentaren till artskyddsförordningen.

9 §

Paragrafen är ny, men har en motsvarighet i gällande 4 § artskyddsförordningen (2007:845). Bestämmelsen genomför artikel 5 a i EU:s fågeldirektiv (Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG) och anger att det är förbjudet att avsiktligt, eller genom att acceptera en sådan konsekvens av sitt handlande, fånga eller döda exemplar av fågelarter som förekommer naturligt i vilt tillstånd i Europa.

I andra stycket anges att ifråga om jakt efter vilda fåglar finns bestämmelser i jaktlagen (1987:259) eller föreskrifter antagna med stöd av den. Med jakt avses, enligt 2 § jaktlagen, att fånga eller döda vilt och att i sådant syfte söka efter, spåra eller förfölja vilt. Till jakt räknas också att göra ingrepp i viltets bon och att ta eller förstöra fåglars ägg.

Överväganden finns i avsnitt 12.6.

Avsiktsrekvisitet

Avsiktsrekvisitet ska tolkas extensivt, vilket innebär att det är förbjudet att genomföra åtgärder och verksamheter som, trots att detta inte är syftet med verksamheten eller åtgärden, ändå får det accepterade resultatet att en eller flera artindivider drabbas av det som är förbjudet. Oavsett verksamhet eller åtgärd, oaktat hur försiktig man är, är det ofrånkomligt med olyckor eller att det förbjudna sker till följd av viss oaktsamhet. Olyckor träffas inte av förbudet. Inte heller oaktsamhet. Precis som inom straffrätten kan det emellertid uppstå svårigheter att dra gränser mellan oaktsamhet mot den extensiva avsiktlighet (jämför straffrättens avsiktssuppsåts-, insiktssuppsåts- respektive likgiltighetsuppsåtsbegrepp) som är förbjuden. Även om handlingar syftar

till något annat än att till exempel döda, så är handlingen i vart fall förbjuden om den förbjudna konsekvensen genom handlingen accepteras.

Om tillstånds- eller tillsynsmyndigheten försäkras sig om att bästa möjliga teknik och kunskap (till exempel beträffande platsval) används för att minimera antalet dödade eller fångade fåglar kan det inte påstås att det är en accepterad konsekvens. För att omfattas av förbudet räcker det alltså inte att det föreligger en risk för att fåglar dör eller störs (eller att bon eller ägg förstörs) som en konsekvens av den handling man avser vidta. Om man vidtar försiktighetsmått, visar hänsyn, väljer en lämplig plats och därmed försöker undvika konsekvensen är man inte likgiltig till riskens förverkligande. Om man inte är likgiltig till riskens förverkligande så har man inte heller accepterat konsekvensen.

Försiktighetsmått måste alltså vidtas i så stor utsträckning att den myndighet som prövar eller tillsynar en åtgärd eller verksamhet kan förlita sig på att effekten sannolikt inte kommer att förverkligas (vilket i och för sig kan innebära att man på vissa platser och i vissa situationer måste förbjuda åtgärden eller inte tillåta verksamheten). Skulle ett exemplar bli dödat, trots dessa försiktighetsmått, kan det inte anses vara avsiktligt, eftersom man inte accepterat konsekvensen. Det kan då handla om en ren olycka men kanske också om viss oaktsamhet. Att acceptera olyckor och viss oaktsamhet handlar alltså *inte* om att ge utrymme för ett visst (lågt) antal dödade eller fångade exemplar utan om att poängtera vikten av försiktighet och prevention.

I praktiken är det myndigheter som i sin tillsyns- eller prövningsverksamhet ska förvissa sig om att försiktighetsmåtten är tillräckliga för att konsekvenserna inte ska anses accepterade. På samma sätt som hänsynsreglerna ska följas av alla men uttolkas av myndigheterna i samband med prövning och tillsyn, ska alla och envar ska följa fridlysningsbestämmelserna men i praktiken uttolkas de av myndigheterna. Konstruktionen med att inse konsekvenser av "sitt" handlande behöver alltså läsas även som att det avser myndighetens handlande i tillsyns- eller tillståndssituationen.

Överväganden om avsiktsrekvisitet finns i avsnitt 12.6.3.

10 §

Paragrafen är ny men har en motsvarighet i gällande 4 § artskyddsförordningen (2007:845). Bestämmelsen genomför artikel 5 b i EU:s fågeldirektiv (Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG) och innebär att det är förbjudet att avsiktligt, eller genom att acceptera en sådan konsekvens av sitt handlande, förstöra eller skada exemplar av fåglars ägg och bon. Avsiktsrekvisitet ska tolkas på samma sätt som i 9 §, se ovan.

I andra stycket anges att ifråga om jakt efter vilda fåglar finns bestämmelser i jaktlagen (1987:259) eller föreskrifter antagna med stöd av den. Med jakt avses, enligt 2 § jaktlagen, att fånga eller döda vilt och att i sådant syfte söka efter, spåra eller förfölja vilt. Till jakt räknas också att göra ingrepp i viltets bon och att ta eller förstöra fåglars ägg.

Överväganden finns i avsnitt 12.6.

11 §

Paragrafen är ny, men har en motsvarighet i gällande 4 § artskyddsförordningen (2007:845). Bestämmelsen genomför artikel 5 c i EU:s fågeldirektiv (Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG) och innebär att det är förbjudet att samla in fågelägg i naturen, även om de är tomma.

I bestämmelsen avses med begreppet *samla in* även att *plocka*.

I andra stycket anges att ifråga om jakt efter vilda fåglar finns bestämmelser i jaktlagen (1987:259) eller föreskrifter antagna med stöd av den. Med jakt avses, enligt 2 § jaktlagen, att fånga eller döda vilt och att i sådant syfte söka efter, spåra eller förfölja vilt. Till jakt räknas också att göra ingrepp i viltets bon och att ta eller förstöra fåglars ägg.

Bestämmelsens första stycke saknar, i likhet med artikel 5 c i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar, avsiktsrekvisit. Avsiktlig insamling av fågelägg, där syftet också är att samla ägg, omfattas av jaktbestämmelserna.

Överväganden finns i avsnitt 12.6.

12 §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen genomför artikel 5 c i EU:s fågeldirektiv (Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG) och innebär att det är förbjudet att inneha ägg från fåglar (jämför begreppet ”behålla” i fågeldirektivet).

Förbudet omfattar alla fågelägg från alla fågelarter och motiveras av att insamling av ägg kan utgöra hot mot fåglarnas populationer. Förbudet gäller exemplar och därmed från första ägget. Vissa undantag gäller dock.

En förutsättning för samtliga undantag är att innehavet framstår obetydligt med hänsyn till det intresse som är avsett att skyddas. Om ett innehav inte skulle framstå som obetydligt med hänsyn till intresset som är avsett att skyddas är det aldrig tillåtet, inte heller med stöd av undantagen. Intresset som ska skyddas är dubbelt. Det handlar till att börja med om den skyddade arten. Är det en art med stort skyddsbehov är utrymmet för undantag i princip obefintligt. Ett annat, väsentligt intresse i sammanhanget är att undandra ägg från marknaden; utan marknad – ingen insamling. Undantagen behöver ses även i ljuset av det intresset.

Undantag i punkten 1. Ägg från höns, kalkoner, pärlhöns, ankor, änder, gäss, vaktlar, duvor, fasaner, raphöns och strutsfåglar (*Ratitae*) som föds upp eller hålls i fångenskap för avel, kött eller äggproduktion och som genom hela produktionen varit avsedda som livsmedel, för livsmedelsproduktion, för läkemedelsindustrin eller som kläckägg för sådan produktion ska vara undantagna från förbudet. Syftet med undantaget är att det givetvis inte ska vara förbjudet att ha ett paket ägg i kylen eller, om man bedriver uppfödning av vissa fåglar, använda äggen som kläckägg. I den mån ägg tas fram särskilt för läkemedelsindustrin, och inte tas av livsmedelsproducerade ägg, ska inte heller sådana ägg omfattas. De undantag som gäller för uppräknad produktion omfattar även ägg från produktionen men som används för andra ändamål, till exempel för äggoljetempera. Det torde inte utgöra ett problem eftersom produktion av äggoljetempera inte innebär ett innehav av ägg från andra ägg än livsmedelsägg då det oftast är äggpulver (samma som bagerier använder) som ingår i produktionen.

Undantag i punkten 2: Här görs undantag för enstaka rötägg och trasiga skal som plockats efter avslutad häckning. Med enstaka menas enstaka. Det får inte vara fråga om en samling. Fler än ett ägg utgör

en samling. Syftet med undantaget är att det inte ska omfattas av förbudet att ta hem och titta på till exempel ett övergivet fiskmåsågg eller skatägg. Detsamma gäller skalrester. Sådant kan också ske i utbildningssyfte, till exempel på skolor. Fler än just enstaka är emellertid inte tillåtet. I och med det begränsande villkoret, att innehavet måste framstå som obetydligt med hänsyn till det intresse som är avsett att skyddas, kan det heller inte handla om ett enstaka ägg eller äggskal från till en skyddsvärd art, till exempel havsörn. Sådant ägg eller äggskalsrester får aldrig innehas, just på grund av villkoret.

Undantag i punkten 3. Undantaget för konstnärligt utsmyckade ägg gäller endast för sådana fåglar som räknats upp för bland annat livsmedelsproduktion. Syftet är att inte förbjuda traditionellt utsmyckande av ägg, till exempel påskägg, och att det också är tillåtet att spara dessa ägg från år till år. Om ägg från skyddsvärda arter börjar utsmyckas saknar det inte längre betydelse med hänsyn till intresset som ska skyddas; sådant konstnärligt utsmyckande är alltså inte tillåtet.

Undantag i punkten 4. Naturhistoriska riksmuseet ska vara undantaget från förbudet. Detsamma gäller institutioner för forskning och undervisning som har beviljats tillstånd av Naturvårdsverket. Förbudet kan komma att innebära att samlingar som innehas av vetenskapliga institutioner kommer att gallras och destrueras, vilket inte är en avsedd konsekvens. Därför finns en möjlighet för institutioner för forskning och undervisning att söka tillstånd för innehav enligt regler som meddelas med stöd av bemyndigandet i 12 a §.

Överväganden finns i avsnitt 12.6.5, 12.6.7 och avsnitt 14.14.5.

12 a §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innebär ett bemyndigande för den myndighet regeringen bestämmer att lämna tillstånd till institutioner för forskning och undervisning att inneha fågelägg samt meddela föreskrifter för institutionernas innehav av fågelägg. Sådana föreskrifter har meddelats i 14 § artskyddsförordningen.

Regeringen får också meddela föreskrifter om vilket myndighet som får ta emot fågelägg som inte får innehas. Sådana föreskrifter har meddelats i 15 § artskyddsförordningen.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad som ska gälla för sådant mottagande som avses i andra stycket. Föreskrifter om vidaredelegering har meddelats i 15 § artskyddsförordningen.

Överväganden finns i avsnitt 12.6.6.

13 §

Paragrafen är ny men har en motsvarighet i gällande 4 § artskyddsförordningen (2007:845). Bestämmelsen genomför artikel 5 d i EU:s fågeldirektiv (Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG) och innebär att det är förbjudet att avsiktligt, eller genom att acceptera en sådan konsekvens av sitt handlande, störa vilda fåglar, särskilt under deras häcknings- och uppfödningstid. Förbudet gäller endast i den mån dessa störningar inte saknar betydelse för att bibehålla populationen på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, eller för att återupprätta populationen av dessa arter till denna nivå.

Avsiktsrekvisitet ska tolkas på samma sätt som i 9 §.

Förbudet innebär att störningen är förbjuden i den mån störningarna inte saknar betydelse för att uppnå syftet med direktivet, som är att bibehålla populationen av relevanta fågelarter på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, eller för att återupprätta populationerna av dessa arter till denna nivå.

Den dubbla negationen, *inte sakna*, är en nödvändig följd av att det som omfattas av förbudsområdet är störningar som inte saknar betydelse. Att något inte saknar betydelse är inte detsamma som att något har betydelse. Att något har betydelse innebär just att det ska, *ha*, betydelse; har den här störningen betydelse för att uppnå direktivets syfte? Här ställs frågan från motsatt utgångspunkt: *saknar* störningen betydelse för att uppnå direktivets syfte? Om störningen saknar betydelse för att uppnå syftet med direktivet, är den nämligen inte förbjuden. Och om störningen inte saknar betydelse för att uppnå syftet med direktivet, är den förbjuden.

Vad som anses vara en förbjuden störning varierar därför med vilken art det handlar om. Störningen ska inte sakna betydelse för arten, den måste nå kvalifikationsströskeln, för att vara förbjuden.

En störning i sin allvarligaste form kan emellertid utgöra eller utgöras av en habitatförstöring. En störning som också innebär en habitatförstöring innebär att en arts populationsnivå inte kan bibehållas eller återupprättas på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov. I och med att en störning kan utgöra eller utgöras av en habitatförstöring kan det vara svårt att dra gränsen mellan vad som är en *störning* av en fågelart som individer och vad som innebär att fåglars *livsmiljöer* förstörs eller försämras. Att förstöra eller försämra en livsmiljö innebär i de flesta fall samtidigt en form av störning. När det gäller sådant som vid första påseende kan kategoriseras som att förstöra eller försämra livsmiljö måste man alltså ställa sig frågan om denna förstörelse eller försämring samtidigt utgör en störning. Om så är fallet eller inte beror i stor utsträckning på vilken art det handlar om.

Om åtgärden eller verksamheten saknar betydelse för att *bibehålla populationen av de fågelarter som avses i artikel 1 på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, eller att återupprätta populationen av dessa arter till denna nivå* är den inte förbjuden. Här behöver en avvägning göras mellan orsaken till störningen å ena sidan och vilken art det är fråga om och dennas känslighet å andra. Det måste anses omfattas av kunskapskravet att bedöma huruvida en planerad verksamhet eller åtgärd kan komma att innebära en otillåten störning.

Om störningen härrör från att mark används för jordbruk eller skogsbruk, eller för andra verksamheter, till exempel olika former av miljöfarliga verksamheter, vattenverksamhet, vägar, järnvägar, ledningsgator eller för byggande av byggnad eller anläggning, måste först *störningens betydelse för arten värderas*. Om det finns möjlighet att vidta försiktighetsåtgärder som innebär att störningen inte blir kvalificerad ska sådana vidtas.

Kvalifikationströskeln, att störningen inte saknar betydelse för populationens förmåga att återhämta sig till samma nivå som innan störningen ägde rum, gäller för alla fågelarter.

En störning ska inte anses sakna betydelse om

- störningen, ensam eller tillsammans med andra störningar, påverkar hotade eller regionalt prioriterade fågelarter omedelbart vid häckningen eller uppfödningen eller

- störningen, ensam eller tillsammans med andra störningar, innebär att viktiga livsmiljöer för hotade eller regionalt prioriterade fågelarter försvinner
- störningen, ensam eller tillsammans med andra störningar, innebär att kontinuerlig ekologisk funktion inte kan upprätthållas för arten i närområdet
- påverkan på den lokala populationen eller på den kontinuerliga ekologiska funktionen i området innebär att populationen på nationell nivå påverkas negativt, till exempel genom att utbredningsområdet förändras.

De första två punkterna riktar in sig på hotade eller regionalt prioriterade fågelarter. De två sista punkterna riktar in sig på alla arter.

Bedömningen måste utgå från den lokala populationen. Om störningen saknar betydelse för den lokala populationen behöver bedömningen inte göras för någon annan nivå. Vad som är en lokal population måste avgöras art för art utifrån artens förutsättningar och de naturgeografiska förutsättningarna i området. På samma sätt måste vad som är ett närområde bedömas i relation till arten.

Att bedömningen ska utgå från den lokala populationen ger en tydlig vägledning om att en störning inte får vara så allvarlig att den kontinuerliga ekologiska funktionen sätts ur spel inom ett geografiskt avgränsat område. En negativ påverkan på populationen kan uppkomma genom att en lokal population försvinner, även om det antal individer som den lokala populationen utgör är litet i förhållande till den nationella populationen.

För areella näringar med oförändrade brukningsmetoder, men där återkommande brukningsåtgärder förekommer (till exempel skörd, slåtter, föryngringsavverkning eller gallring), skulle effekterna på fåglar till exempel kunna grupperas följande sätt:

- *Triviala arter* (till exempel talgoxar): Generell miljöhänsyn är tillräcklig för att tillgodose behoven för att inte störa arterna på ett sätt som är av väsentlig betydelse för bibehållande eller återupprättande av en gynnsam bevarandestatus för populationen inom artens naturliga utbredningsområde.
- *Arter som är starkt knutna till en specifik miljö* (till exempel sånglärka, tjäder, tretåig hackspett och storspov). En artvis bedöm-

ning måste göras för aktuellt område. Störningar kan accepteras om det handlar om en stark population och det bedöms finnas förutsättningar för arten att nyttja områdets ekologiska funktioner trots störningen, till exempel genom att det finns närliggande områden med motsvarande kvaliteter som inte redan nyttjas. Detta förutsätter kunskap även om omgivande områden samt en möjlighet att garantera att en tillräckligt stor del av dessa bevaras. Det förutsätter i sin tur att kvaliteterna finns. Garantier för att kvaliteterna finns kvar kan finnas genom att denna tillräckligt stora del omfattas av någon form av formellt skydd, till exempel ett naturvårdsavtal som löper på tillräckligt lång tid. Här ska emellertid noteras att det sannolikt också är möjligt att bedriva verksamhet, under förutsättning att den anpassas så att exempelvis viktiga delområden eller speciella trädarter undantas från påverkan. Om det inte finns närliggande områden med kvaliteter, eller om det finns, men skydd som garanterar den fortsatta ekologiska funktionen för de aktuella biotoperna saknas, måste formella krav på försiktighetsmått ställas i den aktuella verksamheten.

- *Särskilt hänsynskrävande arter* (till exempel vitryggig hackspett, sydlig kärrsnäppa, örnar och berguv). Här måste individ- och plats-specifika kartläggningar och bedömningar göras eftersom även störningar av artindivider kan ha betydelse för direktivets måluppfyllelse.

Som ett led i att avgöra huruvida störningen alljämt är att anse som förbjuden, efter det att försiktighetsmått har vidtagits ska en avvägning göras i det enskilda fallet. Det innebär i sin tur att det är förhållandena i det enskilda fallet som avgör vilka krav som kan ställas. Vad som bedöms vara orimligt stora kostnader för skyddet i ett fall kan betraktas som skäligen krav i ett annat, beroende på hur behoven av det aktuella försiktighetsmålet värderas i de olika fallen.

Såväl påverkans karaktär som omfattning av har betydelse, liksom graden av känslighet hos den påverkade arten. En avvägning måste dessutom alltid göras med hänsyn till vad som får anses vara vedertaget godtagbart beteende. Avvägningen, som alltså endast kan göras beträffande förbudet att störa fåglar, är därmed mycket lik den som görs enligt 2 kap. 7 § miljöbalken (1998:808). Mycket viktigt i sammanhanget är att om det skulle fordras orimliga försiktighetsmått

för att undvika en oacceptabel skada kan det innebära att verksamheten eller åtgärden inte kan tillåtas.

Överväganden finns i avsnitt 12.6.8.

14 §

Paragrafen är ny, men har en motsvarighet i gällande 4 § artskyddsförordningen (2007:845). Bestämmelsen genomför artikel 12 a i livsmiljödirektivet (rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter) och innebär att det är förbjudet att avsiktligt, eller genom att acceptera en sådan konsekvens av sitt handlande, fånga eller döda exemplar av djur som finns upptagna i artskyddsförordningens bilaga 4 (vilket är de djur som finns upptagna i livsmiljödirektivets bilaga IV a).

Förbudet gäller exemplar i arternas naturliga utbredningsområde och oavsett hur detta görs. Avsiktsrekvisitet ska tolkas på samma sätt som i 9 §. Förbudet förutsätter inte att artens bevarandestatus påverkas och gynnsam bevarandestatus utesluter inte förbud. Det är alltså inte möjligt att undanta åtgärder eller verksamheter som innebär ett accepterat dödande från förbudsområdet på den grunden att arten har gynnsam bevarandestatus eller att artens bevarandestatus inte kommer att påverkas.

Att *enstaka* exemplar (det handlar alltså inte om ett undantag för ett visst lägsta antal) av strikt skyddade arter dödas, trots omfattande skyddsåtgärder, ska betraktas som icke-avsiktligt, så länge det är oundvikligt och inte har någon bevarandeeffekt på den skyddade arten. Under sådana förhållanden bör dispens inte krävas. En förutsättning för det är emellertid att en systematisk övervakning äger rum, annars är det omöjligt att utvärdera huruvida skyddsåtgärderna faktiskt har effekt eller om de behöver stärkas.

Överväganden finns i avsnitt 12.7.

I livsmiljödirektivet används begreppet *i deras naturliga utbredningsområde*. Begreppet införs i miljöbalkens (1998:808) bestämmelser då det saknas skäl att avvika från direktivens skrivning i aktuellt hänseende. Att förbudet gäller i djurens naturliga utbredningsområde innebär emellertid inte att skyddet begränsas till att arterna måste förekomma i naturen (se EU-domstolens dom i mål C-88/19 *Alianta pentru combaterea abuzurilor*). Direktivets skydd omfattar arter även

när de vistas i miljöer som har skapats av människan. En arts naturliga utbredningsområde kan alltså innefatta sådana miljöer som skapats av människan.

Överväganden finns i avsnitt 12.4.

14 a §

Paragrafen är ny, men motsvarar gällande 5 § i artskyddsförordningen (2007:845) och reglerar fångst och dödande av vissa djur med metoder som inte är selektiva. Någon förändring i sak är inte avsedd.

14 b §

Paragrafen är ny, men motsvarar gällande 6 § artskyddsförordningen (2007:845) och förbjuder vissa åtgärder för kräldjur, groddjur, ryggradslösa djur samt järv och myskoxe i den omfattning som regeringen bestämmer.

14 c §

Paragrafen är ny men motsvarar gällande 10 § artskyddsförordningen (2007:845). Bestämmelsen innebär att huggorm får fångas och dödas under vissa omständigheter. Med tomtmark avses den privata tomt som utgör hemfridszon runt ett bostadshus, och som inte omfattas av allemansrätten.

15 §

Paragrafen är ny, men har en motsvarighet i gällande 4 § artskyddsförordningen (2007:845). Bestämmelsen genomför artikel 12 b i livsmiljödirektivet (rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter) och innebär att det är förbjudet att avsiktligt eller genom att acceptera en sådan konsekvens av sitt handlande, störa arter som finns upptagna i artskyddsförordningens bilaga 4 (vilket är de djur som finns upptagna i livsmiljödirektivets bilaga IV a), särskilt under deras parnings-, uppfödning-, övervintrings- och flyttningstider. Förbudet gäller exemplar, det

vill säga artindivider. Avsiktsrekvisitet ska tolkas på samma sätt som i 9 §. Begreppet ”i deras naturliga utbredningsområde” ska tolkas på samma sätt som i 14 §. Förbudet förutsätter inte att artens bevarandestatus påverkas och gynnsam bevarandestatus utesluter inte förbud. Det är alltså inte möjligt att undanta åtgärder eller verksamheter som innebär ett accepterat dödande från förbudsområdet på den grunden att arten har gynnsam bevarandestatus eller att artens bevarandestatus inte kommer att påverkas. Förbudet gäller alltid, men *särskilt* under deras parnings-, uppfödning-, övervintrings- och flyttningsperioder.

Överväganden finns i avsnitt 12.7.

16 §

Paragrafen är ny, men har en motsvarighet i gällande 4 § artskyddsförordningen (2007:845). Bestämmelsen genomför artikel 12 c i livsmiljödirektivet (rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter) och innebär att det är förbjudet att avsiktligt eller genom att acceptera en sådan konsekvens av sitt handlande, förstöra eller samla in ägg från arter som finns upptagna i artskyddsförordningens nya bilaga 4 (vilket är de djur som finns upptagna i livsmiljödirektivets bilaga IV a). Förbudet gäller exemplar. Avsiktsrekvisitet på samma sätt som i 9 §. Begreppet ”i deras naturliga utbredningsområde” ska tolkas på samma sätt som i 14 §. Förbudet förutsätter inte att artens bevarandestatus påverkas och gynnsam bevarandestatus utesluter inte förbud.

Överväganden finns i avsnitt 12.7.

16 a §

Paragrafen är ny men motsvarar nu gällande 11 § artskyddsförordningen (2007:845). Redaktionella ändringar har gjorts i punkten b, någon ändring i sak är inte avsedd. Ett tillägg om att undantaget i fråga om åkergroda endast gäller om insamlingen behövs för forsknings- eller utbildningsändamål har gjorts. Syftet med tillägget är att bestämmelsens utformning bättre ska motsvara vad som avses i livsmiljödirektivet (rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter).

17 §

Paragrafen är ny, men har en motsvarighet i gällande 4 § artskyddsförordningen (2007:845). Bestämmelsen genomför artikel 12 d i livsmiljödirektivet (rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter) och innebär att det är förbjudet att försämra eller förstöra reproduktionsområden eller viloplats för djurarter som omfattas av artskyddsförordningens nya bilaga 4 (livsmiljödirektivets bilaga IV a). Avsiktsrekvisit saknas, vilket innebär att det handlar om ett strikt skydd. Det innebär att reproduktionsplatser och viloplats har ett förstärkt skydd mot handlingar som förstör eller försämrar dem. Det strikta skyddet är tillämpligt oberoende av det antal exemplar av den berörda arten som förekommer inom det berörda området. Artens bevarandestatus saknar betydelse; det krävs således inte att bevarandestatusen hos bestånden av den berörda arten riskerar att försämrans på grund av handlingen i fråga. Inte heller påverkas förbudet av att den berörda artens bevarandestatus är gynnsam. Också här är det viktigt att poängtera att bestämmelsen främst vänder sig till myndigheter som ska tillämpa den i tillståndsprövningar och vid tillsyn. Den enskildes straffrättsliga ansvar regleras i 29 kap. och avser där uppsåtliga eller oaktsamma handlingar.

Redaktionella ändringar har gjorts relativt nu gällande 4 § artskyddsförordningen. I artskyddsförordningen används, liksom i direktivets svenska språkversion, ordet *skada*. Ordet skada har, för att bättre motsvara vad som avses i bestämmelsen (så som den bland annat uttolkas i kommissionens vägledning) bytts ut mot försämring. Detsamma gäller begreppet *parningsplatser*, som ska ersättas med det bredare begreppet *fortplantningsområden*. *Fortplantningsområde* beskriver bättre omfattningen av de miljöer som djur kan behöva för sin fortplantning och ska därför användas. Syftet med ändringen är att begreppet inte ska riskera att utesluta platser som ska omfattas av skydd och handlingseffekter som är förbjudna från bestämmelsens tillämpningsområde. Begreppet *viloplats* är redan etablerat i artskyddsförordningen och motsvarar, trots att det avviker från den svenska språkversionen av direktivet, bättre vad som enligt intentionen ska skyddas. Begreppet ”i deras naturliga utbredningsområde” ska tolkas på samma sätt som i 14 §.

Överväganden finns i avsnitt 12.7.8.

17 a §

Paragrafen är ny. Innebörden är att den som vidtar en åtgärd eller bedriver en verksamhet är skyldig att i rimlig utsträckning övervaka och till tillsynsmyndigheten rapportera oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödade av djur som finns upptagen i den nya bilaga 4 artskyddsförordningen (2007:845) (bilaga IV a till rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, livsmiljödirektivet) och som dött eller fångats som en följd av verksamheten eller åtgärden.

För verksamheter som prövas enligt 9 eller 11 kap. ska skyldigheten regleras i tillståndet. En sådan skyldighet är nödvändig för att det ska kunna betraktas som oavsiktligt att *enstaka* exemplar av strikt skyddade arter dödas, trots omfattande skyddsåtgärder. Annars är det omöjligt att utvärdera huruvida skyddsåtgärderna faktiskt har effekt eller om de behöver stärkas (se ovan under 14 §).

Övriga verksamheter eller åtgärder ska i rimlig utsträckning övervaka oavsiktligt dödade eller fångade djur.

Hur rapporteringsskyldigheten ska fullgöras regleras i 65 och 65 b §§ artskyddsförordningen (2007:845).

Överväganden finns i avsnitt 12.7.6 och 12.16.

17 b §

Paragrafen är ny, och innebär att den som påträffar ett dödat eller fångat djur som finns upptaget i den nya bilaga 4 till artskyddsförordningen (2007:845) (bilaga IV a till rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter) snarast möjligt måste anmäla detta.

Får en markägare veta att ett djur som avses i 14 § har fångats eller påträffats dött på dennes mark är markägaren skyldig att förvissa sig om att en anmälan har gjorts eller själv göra en sådan anmälan. En rättighetshavare eller verksamhetsutövare har samma skyldighet.

Detsamma gäller en befälhavare eller redare beträffande djur som påträffas på fartyg som denne ansvarar för enligt sjölagen (1994:1009) eller föreskrifter antagna med stöd av den lagen.

Givetvis innebär bestämmelsen inte en skyldighet att gå ut och leta efter döda djur. Syftet är att uppmärksamma betydelsen av att övervaka och kontrollera samt få en möjlighet till inrapportering av dödande

som kanske missas när det sker. Som exempel kan nämnas djur som dödas av tåg och där tågföraren av någon anledning inte uppmärksammar händelsen (kanske på grund av mörker och snöstorm). Skulle då till exempel en markägare hitta djuret är det bra om det blir inrapporterat. Skyldigheten är heller inte sanktionerad. Den finns där som en påminnelse att vara uppmärksam på dessa djur.

Närmare bestämmelser om detta finns i 65, 65 c och 65 f §§ artskyddsförordning (2007:845).

Djur för vilka det föreskrivs anmälningsskyldighet enligt 25 § jaktlagen (1987:259) ska anmälas i enlighet med vad som där anges.

Överväganden finns i avsnitt 12.7.6, 12.7.8., 12.18 och 12.20.

18 §

Paragrafen är ny men har en motsvarighet i gällande 7 § artskyddsförordningen (2007:845) Bestämmelsen genomför artikel 13.1 a livsmiljödirektivet (rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter) och innebär att det är förbjudet att avsiktligt plocka, samla in, skära av, dra upp med rötterna eller förstöra växter i artskyddsförordningens nya bilaga 5 (livsmiljödirektivets bilaga IV b) i deras naturliga utbredningsområde.

Förbudet gäller alla stadier i den biologiska cykeln hos de växter som omfattas av livsmiljödirektivets bilaga IV b. Förbudet gäller exemplar och avsiktsrekvisitet är uppfyllt när det är visat att den handlande har velat plocka, samla in, skära av, dra upp med rötterna eller förstöra eller åtminstone godtagit konsekvensen. Förbudet förutsätter inte att artens bevarandestatus påverkas och gynnsam bevarandestatus utesluter inte förbud.

Bestämmelsen är i det närmaste identisk med nuvarande 7 § i artskyddsförordningen. En skillnad är att samtliga växtarter som omfattas av livsmiljödirektivets IV b tas upp i bilagan till artskyddsförordningen och inte endast vissa utpekade arter. Detta för att helt och hållet genomföra direktivet rättsligt. Med förslaget breddas fridlysningen till att omfatta förekomster av samtliga växtarter som omfattas av direktivet. Det innebär att fridlysningen gäller automatiskt i de fall tidigare okända artförekomster påträffas i Sverige. Begreppet ”i deras naturliga utbredningsområde” ska tolkas på samma sätt som i 14 §.

Överväganden finns i avsnitt 12.8.

18 a §

Paragrafen är ny men har en motsvarighet i gällande 8 § artskyddsförordningen (2007:845). Syftet med bestämmelsen är att förtydliga innebörden av fridlysningen för de vilt levande kärlväxter, mossor, lavar, svampar och alger (så kallade nationella arter vilka framgår av artskyddsförordningens nya bilaga 7) som regeringen meddelar föreskrifter för enligt 20 § p. 1–4.

I och med att regeringen meddelar föreskrifter om fridlysning av arterna ska den också meddela i vilken omfattning det är förbjudet att

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

Punkten 3 innebär ett tillägg som ger möjlighet för regeringen att föreskriva att vissa arters livsmiljöer ska skyddas mot förstöring och försämring. Sådana växter markeras med R i artskyddsförordningens bilaga 7.

Överväganden finns i avsnitt 12.14.3.

I bestämmelsen har också införts ett undantag för växter inom hemfridszon. Med hävdad hemfridszon avses den yta runt ett bostadshus där allemansrätten inte gäller. Den kan ibland kan överensstämma med fastighetsgränsen, men också kan utgöra en mindre del av en större fastighet. Notera att nationellt fridlysta djur inte omfattas av här föreskrivet undantag inom hemfridszon. Bestämmelsen gäller endast växter. Undantag beträffande djur inom hemfridszon kan emellertid följa av andra bestämmelser.

Överväganden finns i avsnitt 12.14.2.

18 b §

Paragrafen är ny, men motsvarar gällande 9 § artskyddsförordningen (2007:845). Syftet med bestämmelsen är att förbjuda insamling av nationellt fridlysta vilt levande kärlväxter, mossor, lavar, svampar och alger för försäljning eller andra kommersiella ändamål.

18 c §

Paragrafen är ny, men motsvarar gällande 12 § artskyddsförordningen (2007:845). Innebörden är att markägaren och den som har nyttjanderätt till marken under vissa förutsättningar får skörda exemplar av mistel för försäljning. I gällande 12 § artskyddsförordningen finns ett andra stycket gällande tovsippa som nu tas bort.

Överväganden finns i avsnitt 12.10.4.

19 §

Paragrafen är ny, men motsvarar de delar av gällande 13 § artskyddsförordningen (2007:845) som omfattar regler för fridlysta arter. Tredje till femte punkten i gällande bestämmelse i artskyddsförordningen har inte överförts till 19 §. I stället införs ett bemyndigande för regeringen att meddela sådana bestämmelser. Bestämmelsen gäller undantag för viss hantering av fridlysta växtarter. När det gäller arterna som omfattas har gotländsk hättmossa, vedtrådmossa, mikroskapania och barkkvastmossa har lagts till och pyramidmossa har tagits bort. Bred gulbrämrad dykare har bytt namn till bredkantad dykare.

Överväganden finns i avsnitt 12.10.3.

20 §

Paragrafen är ny. Bemyndigandet motsvarar till stor del befintliga bemyndiganden i 8 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken (1998:808). Dessa bemyndiganden måste finnas kvar eftersom vilka djur- och växtarter som ska fridlysas ska framgå av bilagor till artskyddsförordningen och således föreskrivas av regeringen. Även om bestämmelsen i princip motsvarar de befintliga bemyndigandena är förutsättningarna för i vilka situationer regeringen får utfärda sådana föreskrifter förtydligade och preciserade. Det är viktigt att regeringen vid behov kan anta (och upphäva) nya föreskrifter. Vilka djur som omfattas tydliggörs 4 § artskyddsförordningen som anger vilka bilagor som ska tillämpas för vilka bestämmelser.

Överväganden finns i avsnitt 12.9.1.

20 a §

Paragrafen är ny. När det gäller bemyndigandet att meddela bestämmelser om fridlysning som endast gäller del av landet måste det övervägas vad fridlysningen avser reglera och om fridlysning är det mest ändamålsenliga skyddet för den arten. Det skydd som avses åstadkommas med fridlysning men som i praktiken endast behövs en eller ett fåtal förekomster kan och bör, om det är lämpligt, i stället tillgodoses genom områdesskydd.

Fridlysningen för arten kan i sådant fall upphöra, alternativt kvarstå för hela landet som ett komplement till områdesskyddet, för det fall det är finns chans att arten kan sprida sig till nya områden.

Överväganden finns i avsnitt 12.9.1.

20 b §

Paragrafen är ny, och innebär ett bemyndigande för regeringen att anta föreskrifter om förbud, skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått som syftar till att ge möjlighet att ställa de enhetliga krav som kan behövas i vissa områden eller för vissa verksamheter avseende fåglar som återfinns i bilaga I till Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet) samt arter som omfattas av bilaga IV a till rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (livsmiljödirektivet). Vilka djur som omfattas tydliggörs 4 § artskyddsförordningen som anger vilka bilagor som ska tillämpas för vilka bestämmelser.

Sådana föreskrifter kan till exempel implementera tvingande EU-krav. Bemyndigandet ger också möjlighet att meddela föreskrifter som innebär en skyldighet att övervaka och rapportera oavsiktlig fångst eller oavsiktligt dödande såvitt avser arter som omfattas av livsmiljödirektivets bilaga IV a.

I den mån föreskrifterna träffar en verksamhet har de giltighet framför beslut av individuell karaktär vilket framgår av 24 kap. 1 § miljöbalken (1998:808). En föreskrift bryter därmed ett tillståndsrättskraft. Det är något som noga måste beaktas i utformningen av föreskrifter. I normalfallet bör sådana föreskrifter som kan träffa tillståndsgiven verksamhet endast gälla nya verksamheter. Detta ska regleras i den förordning som genomför föreskriften. Om situationen

inte regleras på detta sätt i föreskriften bör andra former av övergångsregler övervägas.

I vissa fall är det emellertid, för att önskvärd effekt ska uppnås, nödvändigt med föreskrifter som har giltighet framför beslut av individuell karaktär. Så kan vara fallet till exempel ifråga om sådan övervakning av arter som listas i bilaga IV a till rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter och där det följer av EU-rättsliga förpliktelser att övervakning och rapportering ska ske.

I sådana fall måste föreskrifterna utarbetas med stor omsorg och med hänsyn till berättigade rättssäkerhetskrav. Vid utformningen av sådana föreskrifter ska samråd ske med de branschorganisationer och övriga intresseorgan som berörs. Det bör också övervägas om och i så fall vilka möjligheter till dispens från föreskrifterna som bör finnas. En lösning kan vara att låta länsstyrelserna besluta om dispenser.

Överväganden finns i avsnitt 12.9.2.

21 §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen genomför artikel 9 i EU:s fågeldirektiv (Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG) och anger under vilka förutsättningar det är möjligt att ge dispens för fridlysningsreglerna vad avser fåglar.

Om en dispens inte har samband med en prövning enligt 9 eller 11 kap. miljöbalk (1998:808) ska dispensansökan ges in till den myndighet som har tillsynsansvar för fridlysningsreglerna enligt miljöprövningsförordningen (2011:13). Det innebär att Länsstyrelsen eller Skogsstyrelsen prövar dispensansökningar som saknar samband med tillståndsbeslut enligt 9 eller 11 kap. Om en dispens från fridlysningsreglerna ska prövas i samband med prövning ska prövningsmyndigheten pröva dispensen.

Dispens förutsätter ett dispensbeslut. En dispens ska prövas i tre steg som handlar om att

1. visa att ett eller flera av dispensskälen som räknas upp i bestämmelsen föreligger,
2. visa att det inte finns någon annan lämplig lösning för att nå syftet med skälet som åberopas, samt

3. visa att dispensen inte försvårar att beståndet av de berörda arterna bibehålls på en tillfredsställande nivå.

Det är alltså inte meningsfullt att börja undersöka möjligheten att bibehålla beståndet på en tillfredsställande nivå eller huruvida det finns andra lösningar såvida inte något av dispensskälen har kunnat konstateras. Dispens är tillåtet endast av de skäl som listas i direktivet. Dispensbestämmelsen ska tolkas restriktivt. Den myndighet som fattar beslutet har bevisbördan för att nödvändiga förutsättningar föreligger för varje undantag. Varje åtgärd som påverkar skyddade arter får endast tillåtas i beslut som är noggrant och tillräckligt motiverade och som hänvisar till skäl, villkor och krav som anges i bestämmelsen. Uppgifter som styrker att de villkor föreligger som krävs för att medge undantag, ska bygga på väl etablerade vetenskapliga rön. Myndigheterna ska alltså ha tillgång till de mest tillförlitliga och relevanta rönen när de beviljar tillstånd. Dispens förutsätter att de berörda arterna bibehålls på en tillfredsställande nivå och att det inte finns någon annan lämplig lösning.

En beviljad dispens får heller inte sammantaget medföra verkningar som strider mot målet med artförvaltningen enligt 8 kap. 1 § miljöbalken (1998:808). Syftet med bestämmelsen är att bredda perspektivet. Innebörden är att en dispens inte *sammantaget* (sett ur ett vidare perspektiv än endast bibehålla populationsnivån på viss nivå) medföra verkningar som strider mot syftet med artförvaltningen.

Överväganden finns i avsnitt 12.11.2 och 12.13.

22 §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen genomför artikel 16 i livsmiljödirektivet (rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter) och anger under vilka förutsättningar det är möjligt att ge dispens från fridlysningsreglerna som gäller arterna vars skydd följer av livsmiljödirektivets bilaga IV.

På samma sätt som vid dispenser enligt 21 § (fåglar) är det den myndighet som utövar tillsyn enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) som prövar dispensen om den saknar samband med en tillståndsprövning enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken (1998:808) och annars pröv-

ningsmyndigheten. Dispens förutsätter ett dispensbeslut. En dispens ska prövas i tre steg som handlar om att

1. visa att ett eller flera av dispensskälen som räknas upp i bestämmelsen föreligger,
2. visa att det inte finns någon annan lämplig lösning för att nå syftet med skälet som åberopas, samt
3. visa att dispensen inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av berörda arter i deras naturliga utbredningsområde.

Det är alltså inte meningsfullt att börja undersöka möjligheten att upprätthålla gynnsam bevarandestatus, eller huruvida det finns andra lösningar, såvida inte något av skälen har kunnat konstateras.

Det syfte som åberopas till stöd för ett undantag ska anges på ett klart, tydligt och underbyggt sätt i dispensbeslutet. En dispens får endast beviljas i konkreta enskilda fall och för att uppfylla klart definierade krav och motsvara specifika situationer. Det måste alltså klargöras och motiveras att de dispenser som beviljas är ägnade att nå det syfte som de påstås kunna nå. Det är upp till den beslutande myndigheten att, grundat på rigorösa vetenskapliga uppgifter, underbygga påståendet att det som dispens beviljas för att göra också kommer att få den effekt som påstås.

Dispens får endast meddelas om det inte finns någon annan lämplig lösning och att undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde.

Bestämmelsen ska tolkas restriktivt och det är den myndighet som fattat beslutet som ska förvissa sig om att de nödvändiga förutsättningarna föreligger för varje undantag. Dispens kan inte beviljas om det mål som eftersträvas med dispensen (dispensskälet) kan uppnås genom en annan lämplig lösning. Om dispens medges ska det motiveras varför det saknas andra lämpliga lösningar för att nå det mål som åberopas som stöd för dispensen. En noggrann och tillräcklig motivering beträffande avsaknaden av andra lämpliga lösningar måste också finnas. Det är den myndighet som meddelar dispensen som, med stöd av de mest tillförlitliga och relevanta vetenskapliga och tekniska rönen och mot bakgrund av omständigheterna i det specifika fallet, ska fastställa att det inte finns någon annan lämplig

lösning för att uppnå det eftersträvade målet med iakttagande av fridlysningsförbuden.

För att kunna ge dispens måste det säkerställas att en dispens inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde. Detta är ett nödvändigt villkor som måste vara uppfyllt för att kunna bevilja dispens.

Vid beviljande av dispens måste därför myndigheten som beviljar dispensen fastställa bevarandestatusen hos bestånden av de berörda arterna och, fastställa den geografiska och demografiska inverkan som de planerade undantagen kan ha på denna bevarandestatus.

Som huvudregel är det nödvändigt att bedöma vilken inverkan en dispens får på ett lokalt bestånd för att kunna bedöma vilken inverkan en dispens får för bevarandestatusen för hela det aktuella beståndet. Konsekvenserna av en dispens kommer vanligtvis att bli mest påtagliga i det lokala område som omfattas av dispensen. Bevarandestatusen hos ett bestånd på nationell eller biogeografisk nivå påverkas dessutom av de sammanlagda konsekvenserna av de olika dispenser som påverkar lokalområdena. En dispens kan således inte beviljas utan att en bedömning har gjorts av bevarandestatusen hos bestånden av den berörda arten och den inverkan som den planerade dispensen kan ha på bevarandestatusen för den aktuella arten på lokal nivå och på riksomfattande nivå i medlemsstaten eller i förekommande fall på den berörda biogeografiska regionnivån, när denna medlemsstats gränser sträcker sig över flera biogeografiska regioner, samt om artens naturliga utbredningsområde kräver det och i den mån det är möjligt på ett gränsöverskridande plan.

Om en bedömning av de mest tillförlitliga och tillgängliga vetenskapliga uppgifterna fortfarande ger utrymme för en viss osäkerhet om dispens försvårar upprätthållandet eller återställandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av en utrotningshotad art, får dispens inte meddelas. Det följer av försiktighetsprincipen.

En dispens får inte försvåra upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde. En dispens får heller inte sammantaget (sett ur ett vidare perspektiv än endast gynnsam bevarandestatus) medföra verkningar som strider mot syftet med (livsmiljödirektivet), se om innebörden av detta i kommentaren till 21 §.

Överväganden finns i 12.11 och 12.13.

När det gäller kompensationsåtgärder gäller samma för livsmiljödirektivarterna som för fåglar, se 21 §.

Överväganden finns i avsnitt 12.12.

23 §

Paragrafen är ny, men motsvarar i princip gällande 15 § artskydds-förordningen (2007:845) och gäller dispens från de nationella fridlysningsbestämmelserna. Bestämmelsen är, vad avser dispensmyndighet och vissa grundläggande förutsättningar, nu utformad på samma sätt som dispenserna från fridlysningsbestämmelserna som följer av naturvårdsdirektiven (se kommentaren till 21 och 22 §§). Det som skiljer från naturvårdsdirektivdispenserna är att det för dispens inte fordras några egentliga dispensskäl. Förutsättningarna för dispens är att det inte finns någon annan lämplig lösning och dispensen inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde.

Överväganden finns i avsnitt 12.13.

23 a §

Paragrafen är ny, och reglerar vad som är gemensamt för samtliga dispensprövningar enligt 21–23 §§. Av bestämmelsen följer att vid beslut om att meddela dispens enligt 21–23 §§ ska en bedömning alltid göras av om särskilda åtgärder enligt 16 kap. 9 § miljöbalken (1998:808) ska vidtas för att kompensera den försämring eller förstörelse som åtgärden eller verksamheten medför.

Det är i sammanhanget mycket viktigt att framhålla att kompensationsåtgärder aldrig kan användas för att motivera en dispens, eller för att uppfylla förutsättningarna för att meddela en dispens. Kompensationsåtgärder blir aktuell först om samtliga förutsättningar föreligger för att ge dispens och ett dispensbeslut är för handen. Det är helt centralt att möjligheten att vidta kompensationsåtgärder inte på något sätt påverkar dispensprövningen. Kompensationsåtgärder ska vara oberoende av den aktivitet som orsakar själva försämringen eller förstörandet kompensera för de specifika negativa effekterna på en art. Kompensationen ska övervakas och utvärderas under viss tid. Vilken period som väljs bestäms från fall till fall.

För att prövningsmyndigheten ska kunna göra en bedömning av om krav på kompensation är motiverade behövs information om omfattningen på den skada som kvarstår efter att lokalisering valts, anpassningar gjorts och planerade skyddsåtgärder vidtagits.

Om miljökonsekvensbeskrivning är ett krav görs detta i miljökonsekvensbeskrivningen. Om miljökonsekvensbeskrivning inte är ett krav bör beskrivningen av åtgärdens eller verksamhetens omgivningspåverkan inkludera en grundlig kartläggning av skadeområdet som kan komma att påverkas av projektet. Även områden i anslutning till skadeområdet som löper risk att bli påverkat bör inkluderas. Kartläggning bör utföras under en period som anpassas efter skyddsobjektets egenskaper (exempel när skyddsvärd växt har hög biomassa eller när flyttfåglar använder aktuella marker som rastplats).

Överväganden finns i avsnitt 12.12.

Av bestämmelsens andra stycket följer att om frågan om dispens enligt 21–23 §§ aktualiseras i samband med en anmälan enligt 12 kap. 6 § ska dispensfrågan prövas inom ramen för anmälningsärendet. Myndigheten som anmälan har gjorts till ska då *ex officio* pröva dispensens tillsammans med anmälan. Lämpligen inleds då med att pröva huruvida dispensskäl föreligger (såvida det inte handlar om nationell fridlysning). Om dispensskäl saknas kan inte dispens ges och beslut om nekad dispens kan meddelas tillsammans med 12:6-beslutet. Det är först om myndigheten gör bedömningen att ett dispensskäl kan vara för handen som sökanden bör föreläggas att ge in underlag för dispensprövning, inklusive det underlag som behövs för att kunna föreskriva om kompensationsåtgärder. Om det är uppenbart att det kommer att saknas förutsättningar att i framtiden få vidta några åtgärder i området och förutsättningarna i övrigt talar för det bör myndigheten överväga ett permanent skydd (till exempel det biotopskydd vi föreslår, avsnitt 12.20).

Överväganden finns i avsnitt 12.13.2.

24 §

Paragrafen är ny, men motsvarar till innehållet gällande 16 § artskyddsförordningen (2007:845). Det som skiljer är att förbudet som tidigare omfattade ”ägg med embryo” nu omfattar ”ägg” och att bestämmelsen, stället för att hänvisa till arter som i bilaga 1 till artskyddsförord-

ningen har markerats med n., direkt anger att den omfattar myskoxe och järv.

Överväganden rörande ”ägg med embryo” finns i avsnitt 14.9.

24 a

Paragrafen är ny, men motsvarar gällande 23 § artskyddsförordningen (2007:845). Begreppet ”med embryo” har bytts ut till ”ägg”. Överväganden rörande ”ägg med embryo” finns i avsnitt 14.9

24 b

Paragrafen är ny, men motsvarar gällande 25 § artskyddsförordningen (2007:845). Begreppet ”varor” har kompletterats med att bestämmelsen även ska gälla delar som härrör från sådana djur och växter som omfattas av bestämmelsen.

24 c §

Paragrafen är ny, men motsvarar gällande 26 § artskyddsförordningen (2007:845). Första stycket kompletteras med att krav på tillstånd ska gälla för verksamhet som bedrivs i större omfattning eller annars i förvärvssyfte. Syftet med ändringen är att bestämmelsen ska omfatta såväl verksamhet som är omfattande men inte nödvändigtvis bedrivs i förvärvssyfte som verksamhet som är begränsad men kan gälla stora belopp. Bestämmelsen innehåller även ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om vad som ska gälla för tillstånd enligt paragrafen. Sådana föreskrifter finns i 46 § artskyddsförordningen.

Överväganden rörande ”ägg med embryo” finns i avsnitt 14.9.

25 §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innebär förbud för handel med nationellt fridlysta djur. Förbudet omfattar att sälja, köpa, byta, saluföra, transportera, skicka eller förvara exemplar samt importera och exportera sådana exemplar av djurarter som framgår av bilaga 7 till artskydds-

förordningen, det vill säga de nationellt fridlysta arterna. Förbudet gäller djurens alla levnadsstadier, inklusive ägg eller rom. Det gäller också döda exemplar, vilket innefattar monterade och skinnlagda djur samt varje igenkännlig del eller produkt av djuren.

Döda exemplar som lagligen har insamlats innan arten blev fridlyst i Sverige ska vara undantagna förbudet mot förvaring, se 27 §. Länsstyrelsen ska också, i det enskilda fallet kunna ge tillstånd till handel, trots förbuden, om det gäller mellan djurparker med tillstånd, se 46 a § artskyddsförordningen.

Överväganden finns i avsnitt 14.7.

26 §

Paragrafen är ny, men motsvarar i princip gällande 28 § artskyddsförordningen (2007:845). Skillnaden är att gällande undantag i bestämmelsen inte längre ska omfatta fågelägg.

27 §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen gäller undantag för sådana exemplar av djur som insamlats lagligt innan de fridlystes vilket betyder före den 1 januari 1999 respektive den 1 januari 2008. Det är även tillåtet att förvara och transportera döda exemplar som har insamlats lagligt och ingår i dokumenterade samlingar hos statliga och regionala museer, universitet och högskolor.

Överväganden finns i avsnitt 14.7.1.

28 §

Paragrafen är ny, men motsvarar gällande 30 § artskyddsförordningen (2007:845). I bestämmelsen regleras situationer där förbudet i 24 b § inte gäller. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad som ska gälla för undantag för tillståndskrav för statliga museer och statliga forskningsinstitutioner och verksamhet vid andra institutioner. Sådana föreskrifter finns i 36 och 46 §§ artskyddsförordningen.

29 § Paragrafen är ny, men motsvarar 31 § artskyddsförordningen (2007:845). Begreppet ”odlade växter” byts ut mot ”artificiellt förökade växter”.

I rådets CITES-förordning 338/97 används begreppet *artificiellt förökade växter*. Av CITES-förordning 2865/2006, artikel 56 framgår att ett exemplar av en växtart skall anses vara artificiellt förökat endast om den berörda medlemsstatens behöriga administrativa myndighet i samråd med en vetenskaplig myndighet är övertygad om att följande kriterier är uppfyllda:

a) Exemplet är, eller härrör från, växter som är uppodlade från frön, sticklingar, delningar, kallusvävnad eller annan växtvävnad, sporer eller annat förökningsmaterial under kontrollerade förhållanden.

b) Det odlade föräldramaterialet har anskaffats och bibehålls i enlighet med definitionen i artikel 1.4a.

c) Skötselmetoden ger långsiktig garanti för att det odlade föräldrabeståndet kan bibehållas.

d) Vad beträffar inympade växter, har både rotstocken och ympkvissten förökats artificiellt i enlighet med leden a och b.

För tillämpningen av led a ska med kontrollerade förhållanden avses en icke-naturlig miljö som är kraftigt styrd av människan, vilket kan, men inte är begränsat till att, innefatta jordbearbetning, gödsling, ogräsbekämpning, bevattning eller plantskolebehandling såsom plantering i kruka, i trädgårdssängar och väderskydd. För agarträproducerande taxa, som produceras genom frön, sticklingar, ympning, luftavläggning, delningar, kallusvävnad eller annan växtvävnad, sporer eller annat förökningsmaterial, ska med under kontrollerade förhållanden avses en trädplantering, inbegripet annan icke-naturlig miljö, som är styrd av människan i syfte att framställa växter eller växtdelar och växtprodukter.

2. Virke och andra delar eller produkter från träd odlade i enartsbestånd ska anses vara artificiellt förökade i enlighet med punkt 1.

3. Träd från agarträproducerande taxa som odlats i odlingar såsom

a) trädgårdar (privata och/eller gemensamma trädgårdar),

b) statliga, privata eller gemensamma planteringar, antingen med en art eller med flera arter, ska anses vara artificiellt förökade i enlighet med punkt 1.

Överväganden finns i avsnitt 14.22.

30 §

Paragrafen är ny men motsvarar gällande 35 § artskyddsförordningen (2007:845). I andra stycket byts begreppet ”odlade växter” ut mot ”artificiellt förökade växter” (se kommentaren till 29 §). För

horn specificeras att tillstånd inte krävs för yrkesmässig preparering av horn från dovhjort, kronhjort, rådjur, älg och mufflonfår som är de hornbärande arter som lever vilt i Sverige. Renhorn omfattas inte av tillståndsplikt eftersom renen räknas som tamdjur. ”Yrkesmässigt” har tagits bort då det får anses ingå i ”förvärvssyfte”; någon ändring i sak är inte avsedd genom att ta bort ”yrkesmässigt”. I bestämmelsen har införts ett bemyndigande som anger att regeringen eller en myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag vad gäller tillståndskravet för statliga museer och statliga forskningsinstitutioner och verksamhet vid andra institutioner. Sådana föreskrifter finns i 36 och 46 §§ artskyddsförordningen.

Överväganden finns i avsnitt 14.10.

31 §

Paragrafen är ny men motsvarar gällande 40, 41 och 42 §§ artskyddsförordningen (2007:845). Genom bestämmelsen införs ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om vad som ska gälla för tillstånd enligt paragrafen. Sådana föreskrifter finns i 47–49, 50–53, 55, 57 och 59 §§ artskyddsförordningen.

31 a §

Paragrafen är ny. Levande eller döda djur från djurparker får säljas eller på annat sätt överlämnas endast till djurparker med tillstånd. Länsstyrelsen får enligt 49 b § artskyddsförordningen meddela dispens i ett enskilt fall om det finns särskilda skäl.

Överväganden finns i avsnitt 14.32.

32 §

Paragrafen är ny men motsvarar gällande 44 § artskyddsförordningen (2007:845). Begreppet ”med embryo” tas bort för att förtydliga vad som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.

Överväganden rörande ”ägg med embryo” finns i avsnitt 14.9.

33 §

Paragrafen är ny, men motsvarar gällande 17 och 34 §§ artskyddsförordningen (2007:845). Genom bestämmelsen införs ett bemyndigande för den myndighet regeringen bestämmer att i det enskilda fallet meddela dispens under vissa omständigheter. Av 34 § artskyddsförordningen framgår att Statens jordbruksverk i det enskilda fallet får ge dispens från förbudet om den som ansöker om dispens kan visa att skinnet kommer från sälar som fångats eller dödats av inuiter vid traditionell säljakt.

Notera att handel med sälprodukter i princip är helt förbjuden inom EU, vilket regleras i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 av den 16 september 2009 om handel med sälprodukter. Enligt förordningen är det endast tillåtet att saluföra sälprodukter på gemenskapsmarknaden om produkterna härrör från den traditionella jakt som inuitsamhällena och andra ursprungsbefolkningar bedriver, och som bidrar till deras självhushållning.

34 §

Paragrafen är ny, men motsvarar gällande 18 och 24 §§ artskyddsförordningen (2007:845).

35 §

Paragrafen är ny, men motsvarar gällande 29 § artskyddsförordningen (2007:845). Bestämmelsen har omarbetats redaktionellt. Ingen ändring i sak är avsedd.

36 §

Paragrafen är ny, men motsvarar gällande 27 § artskyddsförordningen (2007:845).

37 §

Paragrafen är ny, och innehåller en rad bemyndiganden för regeringen som i sin tur ligger till grund för regeringens vidaredelegation i 32 § artskyddsförordningen vilken till stor del motsvarar gällande 32 § artskyddsförordningen (se kommentar nedan).

37 a §

Paragrafen är ny. Den innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela att en myndighet i det enskilda fallet får besluta att levande exemplar av djur eller växter som har tagits i beslag eller förverkats får avlivas eller destrueras om det inte finns någon annan lämplig lösning, och exemplaret ifråga inte är en individ som är särskilt viktig att bevara.

En annan lämplig lösning kan exempelvis saknas om djuret eller växten inte kan återutsättas eller placeras i djurpark på grund av smittskyddsskäl eller att det inte finns någon lämplig anläggning som kan ta emot exemplaret. Även djurskyddsskäl eller en orimligt hög kostnad för förvaring av djuret eller växten kan motivera avlivning eller destruktion.

Bestämmelsen ger också en rätt till ersättning för artexemplar som avlivats eller destruerats och sedan inte förverkas.

Överväganden finns i avsnitt 14.28.

38 §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innebär att en proportionalitetsavvägning alltid ska göras i samband med beslut som fattas med stöd av 8 kap. miljöbalken (1998:808) eller med stöd av föreskrifter som meddelats med stöd av kapitlet och som innebär en inskränkning i en enskilds rätt att använda mark eller vatten. Proportionalitetsavvägningen innebär att inskränkningen inte får gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses. Avvägningen kommer främst att aktualiseras ifråga om nekade dispenser från förbudet (jämför tillämpningen av 7 kap. 25 § miljöbalken). Detta eftersom proportionalitetsprincipen är central vid samtliga slag av intrång i äganderätten.

Viktigt att framhålla är att syftet med bestämmelsen inte är att förändra innebörden i fridlysningsreglerna utan att det ska handla om en slutlig kontroll av att ett beslut med stöd av 8 kap. miljöbalken eller föreskrifter som fattats med stöd av kapitlet inte är orimligt med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Prövningen måste avse samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Vilken vikt olika omständigheter ska tillmätas får även det avgöras i det enskilda fallet. Det är härvid viktigt att också beakta de kumulativa effekter på de skyddade arterna som olika utfall i avvägningen kan ge upphov till, även på sikt, framför allt vad gäller artskyddets syfte.

Det handlar om en slutlig kontroll av att en nekad dispens inte är orimlig med hänsyn till samtliga omständigheter i det enskilda fallet dock utan att innebära en generell utvidgning av möjligheterna till dispens.

Överväganden finns i avsnitt 12.15.

39 §

Paragrafen byter beteckning från 7 §. Bestämmelsen förtydligas genom att det anges att det endast är beslut som gäller förbud eller särskilda villkor i enskilda fall som ska gälla omedelbart, även om de överklagas. Beslut om tillstånd eller dispenser ska således inte gälla omedelbart. Någon ändring i sak är inte avsedd då miljöbalkspropositionen (prop. 1997/87:45) anger att bestämmelsen syftade till att åstadkomma just att föreskrifter eller individuella förvaltningsbeslut som meddelas om till exempel förbud eller särskilda villkor avseende vissa åtgärder tillämpas även om de har överklagats.³

40 §

Paragrafen är ny. Naturvårdsverket får, för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen, överklaga beslut om dispens från artskyddsreglerna enligt 21–23 §§. Meddelande om beslut om beviljade dispenser ska skickas till Naturvårdsverket enligt 16 a § artskyddsförordningen (2007:845).

Överväganden finns i avsnitt 12.13.2.

³ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 106.

12 kap.

6 b §

Bestämmelsen är ny och innebär ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om hur samråd enligt 6 § ska gå till vad gäller arter som omfattas av fridlysning enligt 8 kap. miljöbalken (1998:808). Sådana föreskrifter finns i 8 a § förordningen (1998:904) om anmälan för samråd där det anges att Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen får meddela föreskrifter som närmare reglerar förutsättningarna för allmänhetens deltagande i samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalk (1998:808).

16 kap.

13 §

Paragrafen är ändrad på så sätt att beslut som gäller 8 kap. miljöbalken uttryckligen ska omfattas av miljöorganisationers klagorätt enligt bestämmelsen. Genom ändringen kodifieras delvis Aarhuskonventionen på sätt som utvecklats i praxis, framför allt i Mark- och miljööverdomstolen.

Den ändring vi föreslår är begränsad till att avse 8 kap. miljöbalken men det bör noteras att miljöorganisationer i enlighet med praxis, kan överklaga tillsynsbeslut trots att denna beslutskategori inte nämns i 16 kap. 13 § MB och att ett beslut att inte vidta några åtgärder är ett överklagbart beslut. Det innebär att även passivitet, det vill säga ställningstagandet som det innebär att inte vidta någon åtgärd utgör överklagbara tillsynsbeslut enligt artikel 9.3 i Aarhuskonventionen.

Överväganden finns i avsnitt 11.12.

24 kap

1 §

En hänvisning till 8 kap. 23 § miljöbalken har lagts till då föreskrifter som meddelas med stöd av den bestämmelsen har konsekvenser för tillståndets rättskraft.

Överväganden finns i avsnitt 12.9.2.

25 kap.

6 §

Bestämmelsen ändras så att domstolen i stället för att kunna välja mellan att tillämpa huvudregeln i 18 kap. rättegångsbalken (1942:740) om att tappande part ska ersätta motparten för rättegångskostnader eller regeln i 25 kap. 6 § miljöbalken (1998:808), domstolen *kan* förordna, så *ska* domstolen förordna att motparten ska stå kostnaden, även om den som stämt tappat målet. Möjligheten för domstolen att också välja huruvida motparten ska stå hela kostnaden eller att vardera parten skall svara för sina kostnader vid mark- och miljödomstolen tas bort. En förutsättning för att domstolen ska förordna att motparten ska ersätta fastighetsägaren eller innehavaren av särskild rätt för rättegångskostnader, även om mål enligt 31 kap. 13 § har ogillats, och talan har väckts av fastighetsägaren eller innehavare av särskild rätt till fastigheten angående ersättning eller inlösen är att den som väckt talan haft skälig anledning att få sin talan prövad av mark- och miljödomstolen.

Rättegångskostnader ska enligt bestämmelserna i rättegångsbalken endast utgå för rättegångskostnader som skäligen varit påkallade för tillvaratagande av partens rätt. Det innebär att domstolen har att pröva det belopp som yrkas för det fall motparten inte kan vitsorda det som skäligt. Om en part har handlat så att 18 kap. 6 § rättegångsbalken blir tillämpliga ska inte den modifierande regeln i 25 kap. miljöbalken gälla.

Överväganden finns i avsnitt 13.13.

29 kap.

2 b §

Bestämmelsen är ny och reglerar fridlysningsbrott. För ansvar krävs uppsåt eller oaktsamhet. Den tidigare konstruktionen med blankettstraffbud har så långt möjligt undvikits och det finns inte någon koppling till bestämmelserna i 8 kap. förutom vad gäller att utläsa vilka arter som omfattas av bestämmelser. Förutom fåglar så är det är sådana växt- och djurarter som regeringen har meddelat ska vara fridlysta med stöd av 8 kap. 20 §, det vill säga växt- och djurarter som listas i bilagorna 4, 5 och 7 i artskyddsförordning (2007:845). Följande gärningar är kriminaliserade genom bestämmelsen:

1. Att fånga eller döda exemplar av vilda fåglar eller djur som omfattas av artskyddsförordningens nya bilagor 4 eller 7 (bilaga IV a till rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (livsmiljödirektivet) eller nationellt fridlysta arter).
2. Att samla in, förstöra eller skada exemplar av vilda fåglars ägg eller bon eller bortföra deras bon.
3. Att störa vilda fåglar på ett sätt som har en påverkan på den lokala populationen.
4. Att stör djur som omfattas av artskyddsförordningens nya bilaga 4 (livsmiljödirektivets bilaga IV a), särskilt under deras förökning-, övervintrings- och flyttperioder,
5. Att förstöra eller samla in ägg av djur som omfattas av artskyddsförordningens nya bilagor 4 eller 7 (livsmiljödirektivets bilaga IV a eller nationellt fridlysta arter).
6. Att försämra eller förstöra fortplantningsområden eller viloplatser för djur som omfattas av artskyddsförordningens nya bilaga 4 (livsmiljödirektivets bilaga IV a),
7. Att plocka, samla in eller förstöra växter som omfattas av artskyddsförordningens nya bilagor 5 eller 7 (växter som omfattas av livsmiljödirektivets bilaga IV b eller nationell fridlysning), eller
8. Att försämra eller förstöra livsmiljöer för arter som omfattas av artskyddsförordningens nya bilaga 7 (nationell fridlysning).

Det finns ett antal situationer där ansvar inte ska dömas ut. Det gäller om gärningen har vidtagits i enlighet med ett tillstånd, ett beslut om försiktighetsmått, en meddelad dispens eller om man har ett undantag som meddelats med stöd av 8 kap. eller föreskrifter som meddelats med stöd av 8 kap. Samtliga fridlysningsbrott omfattas av bestämmelsen om ringaundantag i 11 § vilket betyder att det inte ska dömas till ansvar om gärningen framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som är avsett att skyddas genom straffbestämmelsen.

Viktigt att notera är att om gärning omfattas av eller har vidtagits i enlighet med ett tillstånd, undantag, beslut om försiktighetsmått eller en meddelad dispens från fridlysningsreglerna eller föreskrifter meddelade med stöd av 8 kap. ska inte dömas till ansvar. Inte heller

ska det dömas till ansvar om det är gärningar som är tillåtna enligt jaktlag (1987:259) eller fiskelag (1993:787).

Överväganden finns i avsnitt 14.14.

2 d §

Paragrafen är ny men motsvarar gällande bestämmelse i 2 b § p. 3. En ny brottsrubricering har införts, ”olovlig utsättning av art”.

2 e §

Paragrafen är ny men motsvarar i huvudsak gällande bestämmelse i 2 b § p. 4.a och 5.a. En ny brottsrubricering har införts, ”CITES-brott”. De handlingar som framgår av artikel 16 i 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 utgör en lista över sådant som medlemsstaterna ska sanktionera. Listan i artikel 16 i EU:s förordning är alltså inte utformad som förbud, utan som en instruktion till medlemsländerna (som ska följas) att sanktionera de överträdelser som anges. Det sätt på vilket nuvarande förbud är utformat gör att det är svårt att tillgodogöra sig förbudens omfattning. I bestämmelsen har därför listan med de handlingar som ska vara kriminaliserade tagits in.

För ansvar krävs uppsåt eller oaktsamhet.

Av artikel 2 t rådets förordning (EG) 338/97 framgår vad som menas med exemplar och det handlar om:

[V]arje levande eller dött djur eller levande eller död växt av de arter som upptagits i bilagorna A–D [till förordningen], eller varje del eller derivat därav, som ingår i andra varor eller inte, och varje annan vara beträffande vilken det av medföljande dokument, förpackningen, märkningen eller etiketten eller av någon annan omständighet framgår att det är fråga om delar eller derivat av djur eller växter av dessa arter, utom om dessa delar eller produkter särskilt har undantagits från tillämpningen av bestämmelserna i denna förordning eller bestämmelserna i den bilaga där den berörda arten har upptagits genom en hänvisning till detta i de berörda bilagorna. Som exemplar betraktas ett exemplar av en art som upptagits i bilagorna A-D om exemplaret är ett djur eller en växt eller utgör en del av eller ett derivat av ett djur eller en växt och vars åtminstone ena ”förälder” tillhör en art som upptagits i bilagorna. Om ”föräldrarna” upptagits i olika bilagor, eller om bara den ena arten upptagits i en bilaga,

skall bestämmelserna i den mest restriktiva bilagan tillämpas. När det är fråga om hybridväxter skall, om den ena ”föräldern” upptagits i bilaga A, bestämmelserna i den mest restriktiva bilagan tillämpas endast om detta särskilt angivits vid artnamnet i bilagan.

Överväganden finns i avsnitt 14.16.

2 f § samt 2 h–2 l §§

Paragraferna är nya, men motsvarar i huvudsak gällande bestämmelser i 2 b § p. 4 och 5. Brottsubriceringarna är nya; ”otillåten handel med fridlyst art” (överväganden finns i avsnitt 14.17.), ”otillåten import av pälskinn”, ”olovlig hantering av kräftor”, ”otillåten saluföring av varg-hybrid”, ”otillåten preparering” samt ”otillåtet förevisande av djur”.

2 g §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen kriminaliserar det nya förbudet i 8 kap. 25 § miljöbalken (1998:808), som gäller handel med nationellt fridlysta djurarter. Brottsubriceringen är ”otillåten handel med nationellt fridlyst art”.

Överväganden finns i avsnitt 14.17.

2 m §

Paragrafen är ny, och kriminaliserar det nya förbudet i 8 kap. rörande innehav av ägg. Samma undantag som gäller för förbudet gäller straffstadgandet, vilket innebär att, förutsatt att innehavet av ägg framstår som obetydligt med hänsyn till de intressen som avses att skyddas och innehavet framstår som försvarligt döms inte till ansvar för innehav som omfattar

1. ägg från höns, kalkoner, pärlhöns, ankor, änder, gäss, vaktlar, duvor, fasaner, raphöns och strutsfåglar (*Ratitae*) som föds upp eller hålls i fångenskap för avel, kött eller äggproduktion och som genom hela produktionen varit avsedda som livsmedel, för livsmedelsproduktion, för läkemedelsindustrin eller som kläckägg för sådan produktion,

2. enstaka rötägg och trasiga skal som plockats efter avslutad häckning.
3. konstnärligt utsmyckade ägg som härrör från exemplar som avses i p.1.

Överväganden finns i avsnitt 14.14.4.

8 §

Ett nytt stycke införs som innebär en kriminalisering av brott mot föreskrifter som meddelats med stöd av 8 kap. 23 §.

Överväganden finns i avsnitt 14.18.

11 §

De nya bestämmelserna som införts ska omfattas av ringaundantaget och behöver därför tas upp i 11 §.

12 §

Det ska vara möjligt att förverka även vid brott som döms enligt de nya bestämmelserna som införts. Hänvisningar till de nya bestämmelserna införs därför i punkten 1.

En ny punkt 5. införs som förtydligar den möjlighet som redan finns enligt 36 kap. 3 § brottsbalken och som innebär att det ska vara möjligt att förverka föremål som på grund av sin särskilda beskaffenhet och omständigheterna i övrigt kan befaras komma till brottslig användning.

Den särskilda beskaffenheten innebär här att en art finns upptagen i bilaga A eller B till rådets CITES-förordning 338/97. Om det kan befaras att föremålet kommer till brottslig användning (till exempel som otillåten handelsvara, som betalningsmedel för andra otillåtna handlingsmedel) kan det förverkas. För att bedöma risken, om det kan befaras att det kommer till brottslig användning, måste man se till situationen i sin helhet. Det räcker alltså inte att exemplaret är CITES-listat. Därtill måste omständigheterna i övrigt också tala för att exemplaret kan befaras komma till brottslig användning. Finns det en märkbar risk för försäljning eller annat ekonomiskt utbyte?

Gör sammanhanget det troligt att så är fallet? Handlar det om ett stort antal exemplar som uppenbart är ämnade för försäljning, bedrivs en omfattande avel, hålls djuren på ett sätt som tyder på att de är till försäljning?

Överväganden finns i 14.19.3.

12 c §

Bestämmelsen är ny och inför artvärdesförverkande. Artvärdesförverkande är en typ av otillbörlighetsförverkande och ska ske jämte utbytesförverkande. Det ska alltså alltid ske. Artvärdesförverkandet syftar till att neutralisera den vinning, faktisk eller upplevd, som gjorts, på bekostnad av alla som arbetar med arternas bevarande. Den som gjort sig skyldig till fridlysningsbrott, CITES-brott eller otillåten handel med fridlyst art ska alltid dömas att till staten förverka det artvärde som en fridlyst växt eller ett fridlyst djur har som representant för sin art. Om beloppen sammantaget skulle blir orimliga kan dessa jämkas i och med skälighetsbedömningen. Jämkning bör emellertid inte komma ifråga förrän beloppen börjar bli verkligt oskäligen. Som exempel på när beloppen blir oskäligen kan ett finskt mål om äggsamlingar (som rörde omkring 9 000 ägg) nämnas där förverkandesumman blev 561 180 euro vilket domstolen sedermera jämkade till 250 000 euro.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska fastställa värden för fridlysta djur och växter.

Bemyndigandet till regeringen är brett. Inledningsvis ska artvärdesförverkandet dock enbart omfatta arter som finns i Sverige (när det gäller CITES-brott omfattas således endast svenska CITES-arter). Bemyndigandet ger möjlighet för regeringen att omfatta fler arter i framtiden. Vilket värde som ska förverkas för vilken art framgår av regeringens fastställda värden.

Överväganden finns i avsnitt 14.20.

31 kap.

4 §

I paragrafen införs en ny punkt 8. Bestämmelsen föreskriver att en fastighetsägare (eller, enligt 3 §, innehavare av särskild rätt) har rätt till ersättning på grund av beslut som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras, om beslutet gäller en dispens enligt 8 kap. 21–23 §§ som har förenats med särskilda villkor eller en nekad dispens.

En nekad dispens eller dispens med villkor är alltså inte en tillräcklig förutsättning för ersättning. Det fordras också att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras som en följd av beslutet.

I begreppet pågående markanvändning ligger att det ska vara fråga om pågående *laglig* markanvändning. Så länge försvårandet av markanvändningen endast består i att följa lagstiftningen (inklusive hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken (1998:808) som fridlysningsreglerna ska ses som en precisering av) kan något försvårande i lagens mening inte anses vara för handen. Att följa lagen kan inte anses vara försvårande. Alla är skyldiga att följa fridlysningsreglerna i 8 kap. miljöbalken liksom de fridlysningsregler som antagits med stöd av balken. Det har tydliggjorts i praxis att artskyddsförordningen är att se som en precisering av vad som följer av de allmänna hänsynsreglerna. Vid en tillämpning av miljöbalkens hänsynsregler ska en avvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken normalt göras, men för artskyddets del kan den avvägningen aldrig innebära att en åtgärd som strider mot artskyddet kan komma till stånd, med mindre än att dispens meddelas. Fridlysningsreglerna kan inte åsidosättas med stöd av 2 kap. 7 § miljöbalken. Om rimliga försiktighetsmått inte leder till att verksamheten eller åtgärden kan tillåtas och förutsättningar för dispens inte föreligger måste verksamheten eller åtgärden förbjudas.

Det får till följd att de krav som ställs kan gå utöver vad som följer av andra kapitlet miljöbalken efter en teoretisk tillämpning av 2 kap. 7 §. Det innebär att markanvändningen begränsas utöver vad som följer av lag. För sådan begränsning ska ersättning kunna utgå om den innebär ett avsevärt försvårande. Nivån för vad som är rimlig hänsyn enligt andra kapitlet miljöbalken är hög. Ett beslut som innebär förbud mot att åtgärder får komma till stånd och där dispens inte kan ges, ska som utgångspunkt anses gå utöver vad som är rimlig

hänsyn. Att en åtgärd kan komma till stånd med en annan metod innebär i det här sammanhanget inte ett förbud.

Det måste anses ligga inom ramen för de krav som kan ställas med stöd av de allmänna hänsynsreglerna, att en lämplig metod ska användas. Lämpligheten av en metod måste avgöras med hänsyn till terräng, typ av växtlighet med mera men också med hänsyn till områdets känslighet och vilka arter som finns i det. Om till exempel avverkning med en viss metod inte kan tillåtas, utgör det inte ett förbud om avverkning med annan metod kan tillåtas. I sådana fall kan åtgärden (avverkning) fortfarande komma till stånd, men med en annan, för artskyddet i det specifika fallet bättre, metod. Detta ska vara en utgångspunkt.

Det kan dock finnas fall där verksamhetsutövaren eller den som ska vidta en åtgärd kan visa att sådan hänsyn går utöver vad som är rimligt i det enskilda fallet vilket då skulle innebära att förbud att vidta en åtgärd med en viss metod är att jämställa med att åtgärden som sådan förbjuds. Så kan vara fallet om det endast finns en metod som är möjlig att genomföra åtgärden med och den metoden enligt beslutet inte får användas. Då handlar det i praktiken om ett förbud mot åtgärder och då har gränsen för vad som är rimlig hänsyn överskridits.

Med en sådan tillämpning av laglighetskravet blir det emellertid orimligt att därutöver ställa krav på att försvårandet ska kvalificera sig som "avsevärt". Därför ska ett försvårande av pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten anses vara avsevärt om det handlar om ett totalt förbud mot åtgärder, även om det är oklart huruvida inskränkningen går utöver vad som är laglig användning i sådan mån att den kvalificerar sig som avsevärd. Att i praktiken inte behöva nå över tröskeln avsevärt försvårande innebär en utvidgning av ersättningsrätten som förutsätter att principen om laglighet och därmed andra kapitlet miljöbalken tillämpas fullt ut så att krav verkligen ställs på att bästa möjliga kunskap, teknik och metod används i det enskilda fallet. I detta ligger att om ett förbud (med åtföljande nekad dispens) meddelas på grund av att beslutsunderlaget varit undermåligt och en åtgärd eller verksamhet därför inte kunnat tillåtas, så har verksamhetsutövaren inte levt upp till de krav som ställs enligt 2 kap. miljöbalken och pågående markanvändning kan inte anses avsevärt försvårad, trots förbudet.

Viktigt att notera här är att om ersättning ska utgå så ska ersättningsbeloppet motsvara ersättning för endast den del som går utöver rimlig allmän hänsyn. I värderingen måste alltså vad som bör rymmas inom allmän hänsyn beaktas och beräknas så att ersättning inte utges för den delen. En sådan värdering måste göras utifrån vad som borde utgöra rimlig hänsyn i det enskilda fallet och bör därför inte bygga på en tillämpning av schablonbelopp.

Överväganden finns i avsnitt 13.8.

Övergångsbestämmelser

Lagen om ändringar i miljöbalken föreslås träda i kraft den 1 juli 2022.

I 29 kap. 2 m § föreslås kriminalisering av innehav av ägg, något som inte tidigare varit kriminaliserat. För att de som innehar ägg ska få möjlighet att hantera detta innehav utan risk för att lagföras för innehavet ska olagligt innehav som upphör senast den 30 juni 2023 inte medföra straffansvar.

Det är endast institutioner för forskning eller undervisning som därefter lagligt kan inneha äggsamlingar och då genom att lämna in en ansökan om tillstånd för att inneha äggsamlingar. För sådana institutioner är det tillräckligt att en ansökan har getts in före den 30 juni 2023 för att undgå straffansvar. Efter den 30 juni 2023 måste emellertid tillstånd sökas och beviljas innan ett ägginnehav påbörjas.

Bestämmelser om sådana tillstånd finns i 14 § artskyddsförordningen (2007:845). Naturvårdsverket får meddela tillstånd för innehav av fågelägg till institutioner för forskning och undervisning. Sådant tillstånd får meddelas om den som söker tillståndet bedöms kunna kontrollera och dokumentera sitt innehav och ha behov av ägg i undervisnings- eller forskningssyfte. Innan tillstånd meddelas ska Naturvårdsverket ge länsstyrelsen och Naturhistoriska riksmuseet möjlighet att yttra sig över ansökan. Naturvårdsverket ska föra register över vilka tillstånd som meddelas.

Den som har en samling med ägg som är noggrant dokumenterad och kan ha ett värde för vetenskapen har möjlighet att lämna in den. Hur sådan inlämning ska gå till regleras i 15 § artskyddsförordningen (2007:845). Fågelägg får överlämnas till Naturhistoriska riksmuseet i enlighet med vad Naturvårdsverket, i samråd med Naturhistoriska

riksmuseet, länsstyrelserna, Polismyndigheten och Statens jordbruksverk, har bestämt med stöd av bemyndigandet i 8 kap. 12 a § miljöbalken (1998:808).

Om man överlämnar ägg i enlighet med dessa bestämmelser innebär det att innehavet inte medför straffansvar. Det befriar emellertid inte från straffansvar rörande straffbara handlingar som kan ha föregått innehavet.

Överväganden finns i avsnitt 12.6.6.

17.2 Förslaget om ändring i jaktlag (1987:259)

3 §

I paragrafen flyttas och ändras andra meningen i första stycket så att bestämmelsen får ett nytt andra stycke. Tredje stycket kvarstår. Syftet med ändringen är att förtydliga att ägg eller bon med ägg från fåglar inte får samlas in i naturen, såvida det inte är tillåtet enligt någon bestämmelse i jaktlagen (1987:259) eller föreskrifter meddelade med stöd av jaktlagen. Bestämmelser om när det är tillåtet att samla in ägg finns exempelvis i vissa bestämmelser om skydds jakt. Det bör poängteras att det är skillnad mellan att samla in ägg och att inneha ägg.

Överväganden finns i avsnitt 12.6.4.

48 §

Paragrafens tredje stycke är nytt. Bestämmelsen reglerar att viltets artvärde ska förklaras förverkat. Bestämmelsen påverkar inte befintliga förverkanderegler i jaktlagen (1987:259). Innebörden är att om någon begått jaktbrott eller jakthåleribrott, där exemplar av fridlysta djur eller ägg är inblandade, ska alltid viltets artvärde förklaras förverkat, oavsett förverkanden i övrigt. Viltets artvärde ska bestämmas med utgångspunkt i det värde fridlysta djur och växter har som representant för sin art. Sådant artvärde framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 29 kap. 12 c § miljöbalken (1998:808).

Överväganden finns i avsnitt 14.20.

17.3 Förslaget om ändring i fiskelagen (1993:787)

45 §

Paragrafen tillförs ett nytt stycke efter sjunde stycket som innebär att om brottet avser art som regleras i 8 kap. miljöbalken (1998:808), ska alltid artexemplarets artvärde förklaras förverkat. Bestämmelsen påverkar inte befintliga förverkanderegler i fiskelagen (1993:787). Innebörden är att om någon begått brott enligt fiskelagen, där exemplar av fridlysta djur eller deras ägg eller rom är inblandade, ska alltid djurens artvärde förklaras förverkat, oavsett förverkanden i övrigt. Artvärdet ska bestämmas med utgångspunkt i det värde fridlysta djur och växter har som representant för sin art. Sådant artvärde framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 29 kap. 12 c § miljöbalken.

Överväganden finns i avsnitt 14.20.

17.4 Förslaget om ändring i lag (2014:1009) om handel med timmer och trävaror

9 §

Med anledning av utredningens förslag att dela upp gällande 29 kap. 2 b § miljöbalken (1998:808) i flera paragrafer ändras bestämmelsens hänvisning till 29 kap. 2 b § till att avse 29 kap. miljöbalken. I övrigt avses ingen förändring i sak.

17.5 Förslaget om ändring i lag (2000:1225) om straff för smuggling

16 §

Tredje stycket är nytt. Det genomför utredningens förslag om artvärdesförverkande vid smugglingsbrott. Bestämmelsen innebär att om brottet avser art som regleras i 8 kap. miljöbalken (1998:808), ska alltid artexemplarets artvärde förklaras förverkat. Bestämmelsen påverkar inte befintliga förverkanderegler i lag (2000:1225) om straff för smuggling. Innebörden är att om någon begått brott enligt smugglingslagen, där exemplar av fridlysta växter, djur eller deras ägg eller rom som omfattas av 8 kap. miljöbalken är inblandade, ska alltid art-

värdet förklaras förverkat, oavsett förverkanden i övrigt. Artvärde ska bestämmas med utgångspunkt i det värde fridlysta djur och växter har som representant för sin art. Sådant artvärde framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 29 kap. 12 c § miljöbalken.

Överväganden finns i avsnitt 14.20.

17.6 Förslaget om ändring i offentlighets- och sekretesslag (2009:400)

20 kap.

2 §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen syftar till att hindra att jakttroféer av arter som omfattas av rådets CITES-förordning 338/97, vilka inte är tillåtna att sälja, kommer ut på marknaden genom att de stjäls från den importerat dem.

Syftet är alltså att undanhålla skyddade arter från marknaden och därmed skydda arterna från ytterligare efterfrågan och exploatering. Sekretessen ska vara stark. Intresset för uppgifterna hos andra aktörer bedöms vara begränsat. Sekretessen ska emellertid inte hindra utbyte av information mellan myndigheter i de fall myndigheterna har behov av sådant utbyte.

Överväganden finns i avsnitt 14.26.

17.7 Förslaget om ändring i lag (1996:701) om Tullverkets befogenhet vid Sveriges inre gräns mot ett annat land inom EU

3 §

En ny punkt införs efter elfte punkten. Bestämmelsen innebär att lagen blir tillämplig även på exemplar som omfattas av rådets CITES-förordning 338/97 om det finns anledning att misstänka att exemplaret är föremål för olaglig transport för försäljning eller utgör ett olagligt innehav av en art som regleras i 8 kap. miljöbalken (1998:808).

Överväganden finns i avsnitt 14.24.

17.8 Förslaget om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon

3 §

En ny punkt införs som informerar om att bestämmelser om skydd av arter finns i 8 kap. miljöbalken (1998:808).

Överväganden finns i avsnitt 11.6.1.

17.9 Förslaget om ändring i artskyddsförordningen

1 §

Bestämmelsen uppdateras med hänsyn till de förändringar som föreslås.

2 §

Punkterna 1 och 2 i paragrafen tas bort. Skälet till förändringen är att dessa begrepp inte behöver definieras i förordningen då de i stället föreslås skrivas ut där de behövs i bilagorna till förordningen.

4 §

Paragrafen är ny till sitt innehåll. I bestämmelsen anges vilken bilaga som ska tillämpas i vilken bestämmelse i 8 kap. miljöbalken (1998:808).

13 §

Paragrafens två första punkter har flyttats till miljöbalken (1998:808) där ett bemyndigande finns för att meddela bestämmelserna i punkterna 3–5, som byter beteckning.

14 §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innebär att Naturvårdsverket be- myndigas att meddela tillstånd för innehav av fågelägg till institu- tioner för forskning och undervisning. Det är viktigt att säkerställa att dessa institutioner har möjlighet att över tid kontrollera sina samlingar så att ägg varken tillkommer eller försvinner på sätt utan tillstånd. Det är också viktigt att äggsamlingar även fortsättningsvis kan finnas på flera platser i landet för att inte riskera att samlingarna förstörs i enskilda händelser.

Överväganden finns i avsnitt 12.6.6.

15 §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innebär att Naturhistoriska riks- museet ska kunna ta emot fågelägg som lämnas in av enskilda eller institutioner som inte själva kan få tillstånd till innehav. De ska också kunna ta emot ägg från fysiska eller juridiska personer som har en äggsamling och vill lämna in den innan innehav blir kriminaliserat eller som vill lämna samlingar som hittats, till exempel i döds- eller konkursbon.

Naturvårdsverket ska ta fram föreskrifter om hur inlämningen ska gå till i samråd med Naturhistoriska riksmuseet, länsstyrelserna, Polismyndigheten och Statens jordbruksverk. Naturhistoriska riks- museet avgör vilka fågelägg som har ett vetenskapligt eller annat värde och därför bör infogas i museets samlingar.

Överväganden finns i avsnitt 12.6.6.

16 §

Paragrafen är ny. I bestämmelsen regleras att om en myndighet (i praktiken länsstyrelsen eller Skogsstyrelsen) meddelar föreläggande eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket miljöbalken (1998:808) med stöd av bestämmelser i 8 kap. eller föreskrifter som meddelats med stöd av samma kapitel så ska myndigheten samtidigt och *ex officio* pröva om det finns dispensskäl. Om dispensskäl saknas ska myndigheten meddela beslut om nekad dispens samtidigt med be- slutet om föreläggande eller förbud. Om myndigheten finner att dispensskäl kan föreligga ska den förlägga den anmälningsskyldige,

att inkomma med det underlag som behövs för att pröva dispensansökan.

Överväganden finns i avsnitt 12.13

16 a §

Paragrafen är ny. Meddelande om beslut om beviljade dispenser ska skickas till Naturvårdsverket eftersom verket ska rapportera in dispenser som meddelats med stöd av bestämmelserna som genomför naturvårdsdirektiven till kommissionen. Härtill finns anledning att meddela Naturvårdsverket om beviljade dispenser eftersom verket, för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen, enligt 8 kap. 40 § får överklaga beslut om dispens från artskyddsreglerna som meddelats med stöd av 8 kap. 21–23 §§.

Överväganden finns i avsnitt 12.13.2.

29, 34, 36, 40, 43, 44, 45, 47, 47 a, 48, 50, 51, 53, 55, 56, 57 och 59 §§

De delar av bestämmelserna som gäller förbud, undantag och dispens har flyttats till 8 kap. miljöbalken (1998:808). I övrigt har bestämmelserna anpassats och hänvisningar har uppdaterats. Ingen ändring i sak är avsedd.

32 §

Uppdateringar har gjorts av bestämmelsens hänvisningar, ingen ändring i sak är avsedd i den delen. Andra stycket har kompletterats med en ny bestämmelse om att Naturvårdsverket ska samråda med Havs- och vattenmyndigheten innan verket meddelar föreskrifter eller beslutar om dispens enligt andra stycket ifråga om arter som lever i vatten under hela eller delar av sin livscykel. När frågan gäller arter som är upptagna i bilaga III del 2 till Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar ska verket samråda med Europeiska kommissionen.

46 §

I fråga om 46 § har en delegation till länsstyrelsen införts att föra register över tillstånd för sådan handel med djur som omfattas av tillståndsplikt enligt den föreslagna 8 kap. 24 c § i miljöbalken (1998:808) eller tillstånd för preparering enligt den föreslagna 8 kap. 30 § miljöbalken. Hänvisningar i paragrafen har också uppdaterats.

49 §

Punkterna 3–7 i bestämmelsen tas bort. Dessa punkter har inneburit en dubbelreglering gentemot de djurskyddsregler som också gäller för djurparker och därför inneburit dubbel administration.

62 §

Bestämmelsen har omarbetats och i vissa avseenden kompletterats.

Naturvårdsverket får möjlighet att ta beslut om avlivning av djur eller destruering av växter i enlighet med 8 kap. 37 a § miljöbalken. Om ett beslagttaget djur eller växt avlivas eller destrueras och sedan inte förverkas kan exemplarets ägare ansöka om ersättning för exemplaret hos Åklagarmyndigheten.

Levande exemplar av djur och växter som tas i beslag kan inte placeras var som helst, eftersom det ofta saknas tillförlitliga uppgifter om härkomsten. Det innebär att exemplarens status vad gäller smittskydd är osäker. Eftersom det finns misstanke om brott kan det inte uteslutas att exemplaren kan vara olagligt infångade insamlade i naturen eller insmugglade. Om det inte med säkerhet kan styrkas att exemplaren kommer från en kontrollerad miljö, finns det risk att de bär på parasiter eller mikroorganismer som kan sprida sjukdomar till människor och djur, men också till växter och i slutänden spridas i naturen.

Samråd ska i alla ärenden ske med Naturhistoriska riksmuseet för att bestämma hur exemplaret ska hanteras sedan det dött, och Havs- och vattenmyndigheten, om beslutet gäller ett djur eller en växt som lever i hav eller vatten.

Genom punktlistan blir det tydligt vilka som kan få ta emot förverkade djur och växter.

Stycket om att döda exemplar får överlämnas till Naturhistoriska riksmuseet eller någon annan institution för forskning eller utbildning kvarstår oförändrat.

Överväganden finns i avsnitt 14.28

63 a §

Endast en redaktionell ändring har gjorts.

65 §

I första stycket har hänvisningen ändrats, men ingen ändring i sak är avsedd utan bestämmelsen ska även fortsättningsvis omfatta arterna i bilaga IV a till rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, i enlighet med artikel 12.4 i samma direktiv.

Efter första stycket införs ett nytt andra stycke som innebär att övervakningen som ska ligga till grund för vad som rapporteras i systemet ska ske inom ramen för verksamhetsutövers egenkontroll enligt 26 kap. 19 § miljöbalken (1998:808) och enligt 8 kap. 17 a och 17 b §§ miljöbalken. Det är alltså den enskilde verksamhetsutövaren som i rimlig utsträckning ska övervaka den oavsiktliga fångst och det oavsiktliga dödande som eventuellt sker på grund av verksamheten.

Överväganden finns i avsnitt 12.16.

65 a–g §

Paragraferna är nya. Bestämmelserna inför ett system för anmälan och rapportering av oavsiktlig fångst och dödande samt föreskriftsrätt gällande detta. Syftet är att bidra till uppfyllandet av de krav som EU ställer på att Sverige ska ha ett system för övervakning av oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande.

Överväganden finns i avsnitt 12.16.

68 §

Syftet med omarbetningen av bestämmelsen är att Havs- och vattenmyndigheten ska bli självständig vetenskaplig CITES-myndighet för vattenlevande arter. Tidigare har myndigheten bistått Naturvårdsverket i deras uppgift. Myndigheterna ska dock samverka i frågor där det behövs.

Överväganden finns i avsnitt 14.23.

74 §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innehåller ett bemyndigande till länsstyrelserna att besluta om livsmiljöunderlag för länet. Bestämmelsen anger den dag det första livsmiljöunderlaget för länet senast ska antas.

Överväganden finns i avsnitt 11.8.1.

75 §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innehåller information om vad ett livsmiljöunderlag ska innehålla.

Överväganden finns i avsnitt 11.8.

76 §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen anger att beslut om att anta livsmiljöunderlag inte får överklagas.

77 §

Paragrafen är ny. Beslutet om att anta ett livsmiljöunderlag ska föregås av ett samråd. Vissa myndigheter räknas upp som obligatoriska samrådsmyndigheter. Länsstyrelsen ska därtill ge tillfälle till samråd med organisationer och enskilda som har ett väsentligt intresse av underlaget.

Tillfälle till samråd ges lämpligast genom kungörelsedelgivning. Det är alltså inte ett krav att genom direktkontakt upplysa alla som

omfattas av bestämmelsens punkt 2 om att samråd ska äga rum. I grunden vilar ansvaret för att ta fram information om artförekomster på verksamhetsutövaren eller den som ska vidta en åtgärd men ju mer sådan information som kan tas in i underlaget, desto mer adekvat och tillförlitligt blir det.

Möjligheten att utgå från ett utvecklat och tillförlitligt livsmiljöunderlag ökar förutsebarheten för verksamhetsutövare och minskar deras framtida kostnader i framtagande av underlag för prövning eller vid anmälningar. Det föreligger emellertid inte någon skyldighet för markägare eller verksamhetsutövare att förse prövnings- eller tillsynsmyndigheten med denna kunskap i ett tidigare skede än i samband med att en åtgärd ska vidtas eller verksamhet påbörjas. Deltagande i samrådet för andra än de myndigheter som anges i punkten 1 bygger därför på frivillighet. Rätt att delta har emellertid endast den som har ett väsentligt intresse.

I normalfallet bör man anses ha ett väsentligt intresse om man inom kommande femårsperiod avser bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan bli föremål för beslut där livsmiljöunderlaget används som underlag. Ett allmänt intresse av planering, markanvändning etc. är inte ett väsentligt intresse, inte heller endast det faktum att man äger en fastighet i länet. Inte heller bör den som anser sig allmänt berörd, till exempel genom det allmänna intresset av att bevara biologisk mångfald, anses ha ett väsentligt intresse. Ett sådant intresse bör kanaliseras genom en sådan miljöorganisation som uppfyller kriterierna i 16 kap. 13 § miljöbalken för att få delta i samrådet. Miljöorganisationer som uppfyller kriterierna i 16 kap. 13 § miljöbalken ska alltid anses ha ett sådant väsentligt intresse.

Överväganden finns i avsnitt 11.8.5.

78 §

Paragrafen är ny. Den medför att länsstyrelser får möjlighet att upphäva beslut om fridlysning som fattats av länsstyrelsen enligt äldre lagstiftning.

Överväganden finns i 12.19.

79 §

Paragrafen är ny. Den motsvarar 34 § förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Vid nekad dispens (eller dispens med särskilda villkor) ska länsstyrelsen eller Skogsstyrelsen på statens vägnar söka träffa uppgörelse med sakägare som gör anspråk på ersättning.

Utgångspunkten ska vara att söka träffa en uppgörelse om någon form av naturvårdsavtal som båda parter är nöjda med. Om inte det går ska parterna söka enas om en ersättning som båda parter kan acceptera. Om myndigheten finner det lämpligt kan den bilda ett biotopskyddsområde, varvid befintliga ersättningsregler rörande sådant i 31 kap 4 § blir tillämpliga. Mot bakgrund av att endast den del som går utöver rimlig allmän hänsyn (och som kan anses utgöra ett allvarligt försvårande av pågående markanvändning) kan ersättas, kan ett naturvårdsavtal vara en mer attraktiv och förutsebar lösning för alla parter.

I och med förhandlingsmöjligheten kan andra ersättningsformer än pengar också diskuteras, till exempel ersättningsmark. Avtalet kan omfatta även andra naturvårdande värden eller ekosystemtjänster än de som skyddas av fridlysningsbestämmelserna. Ett område som skyddas genom naturvårdsavtal kan också behöva vård eller förbättring av livsmiljöer för djur, fåglar och växter på ett sätt som går utöver vad som följer av miljöbalken.

Möjlighet finns alltså att avtala om positiva skötselåtgärder. Ingen ersättning, inte heller enligt naturvårdsavtal, ska emellertid betalas för att göra vad som följer av lag. Olika områdets potential för utvecklings- och bevarandearbete och var det kan vara möjligt att skapa olika nyttor kan framgå av livsmiljöunderlagen. Om myndigheten anser att det finns skäl för det kan ett biotopskyddsområde inrättas med syfte att skydda vissa arters livsmiljöer. Då ska ersättning utgå i enlighet med vad som gäller för biotopskydd.

Om myndigheten inte finner det lämpligt att bilda ett biotopskyddsområde och parterna inte kan enas, vare sig om naturvårdsavtal eller om ersättning, återstår för markägaren att stämma staten i enlighet med reglerna i 31 kap. miljöbalken. Det ska, i enlighet med 31 kap. 13 § miljöbalken göras inom ett år från det att beslutet om nekad dispens vann laga kraft.

Överväganden finns i 12.13

80 §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innebär att Kammarkollegiet ansvarar för att företräda staten i mål om ersättning enligt 31 kap. 4 § 8 miljöbalken (1998:808).

81 §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innebär att på ansökan av den myndighet som ingått sådan uppgörelse som avses i 79 § artskyddsförordning (2007:845) eller, för det fall en talan om ersättning som förts med stöd av 31 kap. 4 § miljöbalk (1998:808) har bifallits, ska det beslut om nekad dispens eller dispens med villkor enligt 8 kap. 21–23 §§ miljöbalk (1998:808) som ligger till grund för ersättningsrätten, antecknas i fastighetsregistrets inskrivningsdel och vara gällande även mot förvärvare av fastigheten och innehavare av särskild rätt på så sätt att denne inte kan föra talan om ersättning för sådana åtgärder som omfattas av dispensbeslutet.

Syftet är primärt att säkerställa att ett beslut om nekad dispens eller dispens med villkor som lett till ersättning inte ska kunna ligga till grund för ytterligare anspråk på ersättning vad gäller en och samma rådighetsinskränkning. Beslutet ska därför även vara gällande mot förvärvare av fastigheten eller innehavare av särskild rätt i fastigheten. Sannolikt påverkar beslutet också en framtida köpare av fastigheten och därför bör det offentliggöras. Offentliggörandet ser en anteckning i fastighetsregistrets inskrivningsdel, med stöd av 19 kap. 29 § jordabalken. Genom anteckningen kan en förvärvare få kännedom om de restriktioner som gäller på fastigheten samt få upplysning om att ersättning redan utgetts för dessa.

Det är den myndighet som ingår överenskommelse om ersättning som grundar sig på en sådan nekad dispens eller dispens med villkor som ska anmäla detta till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsregistret.

För det fall en domstol meddelar bifall till ersättning i mål enligt 31 kap. 13 § miljöbalken med stöd av den nya punkten 8 i 31 kap. 4 § är det Kammarkollegiet som ska göra detta.

Överväganden finns i avsnitt 13.9.

82 §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen tydliggör vilken myndighet som ska ha ansvar för prövning och tillsyn av artskyddsfrågor inom Sveriges ekonomiska zon.

Bilagor

Bilagorna har uppdaterats med hänsyn till förändringar i direktivens bilagor, delats upp och tillförts viss information. Genom att dela upp bilagorna har de flesta bokstavsmarkeringar av arter kunnat tas bort och det har blivit tydligare vilka arter som omfattas av respektive bestämmelse. Bilagorna omfattar samtliga arter som finns upptagna i bilagorna till respektive direktiv, och fördelar sig enligt följande.

- Bilaga 1 – Bilaga I till Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet), med hänvisningar till övriga bilagor för berörda arter.
- Bilaga 2 – Bilagorna II och III till fågeldirektivet, med hänvisningar till övriga bilagor för berörda arter.
 - I bilagan finns arterna fördelade på separata listor för a och b.
- Bilaga 3 – Bilaga II till rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (livsmiljödirektivet).
 - I bilagan finns arterna fördelade på separata listor för a (djur) och b (växter).
- Bilaga 4 – Bilaga IV a till livsmiljödirektivet.
 - I bilagan finns arterna fördelade på separata listor för olika typer av djur.
- Bilaga 5 – Bilaga IV b till livsmiljödirektivet.
 - I bilagan finns arterna fördelade på separata listor för olika typer av växter.
- Bilaga 6 – Bilaga V till livsmiljödirektivet.
- Bilaga 7 – Nationellt fridlysta arter.
- Bilaga 8 – Information som ska framgå av livsmiljöunderlag.

I bilagorna som omfattar fåglar anges inte särskilt vilka arter som förekommer i Sverige, eftersom det är mycket svårt att avgöra med säkerhet. Eftersom alla fåglar som upptas i bilagorna omfattas av bestämmelserna är det inte nödvändigt att särskilt ange vilka arter som förekommer i Sverige. Arter som omfattas av nationella bestämmelser gällande jakt och försäljning framgår av de olika bilagorna. I den mån jakt på fåglar är tillåten framgår detta av jaktförordningen (1987:905).

För de arter som omfattas av livsmiljödirektivet anges vilka som bedöms förekomma i Sverige. Markeringen är en bedömning som syftar till att underlägga läsningen av bilagan, men påverkar inte bestämmelsernas omfattning.

17.10 Förslaget om ändring i jaktförordningen (1987:905)

8 §

I andra stycket införs en begränsning. Enligt nu gällande lydelse får ägg plockas inom en anläggning för hållande av fåglar i fångenskap, trots bestämmelserna om fredning. Begränsningen som införs innebär att ägg endast får samlas in om de härrör från sådana fåglar som är undantagna från förbudet mot innehav av ägg enligt 8 kap. 12 § andra stycken miljöbalk (1998:808). Förbudet omfattar inte ägg från höns, kalkoner, pärlhöns, ankor, änder, gäss, vaktlar, duvor, fasaner, raphöhns och strutsfåglar (*Ratitae*) som föds upp eller hålls i fångenskap för avel, kött eller äggproduktion och som genom hela produktionen varit avsedda som livsmedel, för livsmedelsproduktion, för läkemedelsindustrin eller som kläckägg för sådan produktion.

Om ett tillstånd till hägn innehåller villkor om i vilken mån ägg får samlas in i hägnet ska villkoren gälla.

Överväganden finns i avsnitt 12.6.5.

10 a, 15 d, 20, 20 a, 21, 31, 58 och 58 a §§

Hänvisningar till artskyddsförordningens bilagor har ändrats. Ingen ändring i sak är avsedd.

26 §

Ett nytt stycke införs efter andra stycket. Bestämmelsen innebär att fågelägg som härrör från skyddsjakt enligt första och andra stycket ska förstöras om inte annat har meddelats i beslut om skyddsjakt.

Överväganden finns i avsnitt 12.6.5.

41 b §

Paragrafen är ny men motsvarar bestämmelsen i nuvarande 39 § artskyddsförordningen. Den föreslås här eftersom på grund av närheten till andra bestämmelser om hägn. Övriga bestämmelser om hägn för pälsproduktion som finns i artskyddsförordningen föreslås upphävas eller regleras på annat sätt.

17.11 Förslaget om ändring i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen

2 kap.

1, 5, 6 och 22 §§

Hänvisningar till artskyddsförordningens bilagor har ändrats. Ingen ändring i sak är avsedd.

17.12 Förslaget om ändring i förordningen (1994:1830) om införsel av levande djur m.m.

1 §

I paragrafen införs en fjärde punkt som innebär att syftet med förordningen även ska vara att förhindra otillåten handel med arter som omfattas av rådets CITES-förordning 338/97 samt att tillgodose skydd för fridlysta arter.

Överväganden finns i avsnitt 14.24.

3 a och 5 a §§

Paragraferna är nya. De innehåller bemyndiganden för Naturvårdsverket att meddela vissa föreskrifter.

Överväganden finns i avsnitt 14.24.

9 §

Femte och sjätte punkterna är nya. Bestämmelsen innebär att en transport får stoppas för att kontroller ska kunna utföras om det finns anledning att misstänka transport för kommersiella ändamål av arter listade i rådets CITES-förordning 338/97 i vissa fall, eller om det finns anledning att misstänka olaglig transport av arter listade i rådets förordning 338/97, eller det finns anledning att misstänka transport av fridlysta arter.

Överväganden finns i avsnitt 14.24.

17.13 Förslaget om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd

8 c §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innebär att en ny grund för bildande av biotopskydd införs. Dessa biotopskydd, som kan bildas för att skydda fridlysta arter, ska vara minst fem hektar och inkludera den skyddszon och utvecklingsmark som behövs för att livsmiljön ska bibehålla sin ekologiska funktion för de fridlysta arter som området avser att bevara. I bilaga 2 och 3 läggs en områdestyp till. Denna markeras med A för att urskilja den och möjliggöra kravet om en minsta storlek för skyddet. Biotopskydden ska omfatta mark- och vattenområden som behövs för att bevara livsmiljöer för arter som skyddas enligt 8 kap. miljöbalk (1998:808) eller föreskrifter som meddelats med stöd av samma kapitel.

Överväganden finns i avsnitt 12.20.

17.14 Förslaget om ändring i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd

6 §

Sista stycket är nytt. Bestämmelsen innebär att den som avser vidta en åtgärd som inte kräver tillstånd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken (1998:808) men som kan antas påverka fridlysta arter enligt 8 kap. miljöbalken eller deras livsmiljöer ska anmäla åtgärden för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Överväganden finns i 11.10

8 §

Efter andra stycket införs ett nytt stycke som reglerar vad en anmälan som avser åtgärd som påverkar arter som avses i 8 kap. 20 § miljöbalken (1998:808) ska innehålla.

Överväganden finns i 11.11

8 a §

Paragrafen är ny. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen får meddela föreskrifter som närmare reglerar förutsättningarna för allmänhetens deltagande i samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (1998:808).

Överväganden finns i avsnitt 11.11.

17.15 Förslaget om ändring i miljöbedömningsförordningen (2017:966)

4 b §

Paragrafen är ny. Bestämmelsen anger att ett livsmiljöunderlag enligt 8 kap. 5 § miljöbalken (1998:808) inte ska antas medföra en betydande miljöpåverkan enligt 6 kap. 3 § första stycket miljöbalken. Syftet med bestämmelsen är att länsstyrelsen inte ska behöva undersöka om ett genomförande av varje enskilt livsmiljöunderlag ska eller inte ska antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Överväganden finns i avsnitt 11.8.5.

19 §

I paragrafen införs en ny femte punkt med innebörden att miljökonsekvensbeskrivningen även ska innehålla uppgifter om de åtgärder som planeras för att övervaka oavsiktligt dödande eller oavsiktlig fångst av vilda djur som finns upptagna i nya bilaga 4 till artskyddsförordningen (2007:845) (bilaga IV a till rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, livsmiljödirektivet) som verksamheten eller åtgärden riskerar att medföra. Uppgifterna behöver finnas med om det är relevant med hänsyn till verksamhetens art och omfattning.

Mot bakgrund av livsmiljödirektivets krav på övervakningssystem måste kunskapsunderlaget även omfatta hur aktörer (verksamhetsutövare eller den som avser vidta en åtgärd) avser övervaka oavsiktligt dödande och oavsiktlig fångst rörande de arter som omfattas av artskyddsförordningens bilaga 4 (livsmiljödirektivets bilaga IV a).

Övervakningssystemet måste vara flexibelt och variera med de regionala och lokala förutsättningarna. Förutsättningarna att övervaka varierar bland annat med verksamhetstyp, verksamhetens lokalisering samt vilka arter som riskerar att drabbas. Möjligheten att övervaka och lämpliga metoder för övervakning varierar på motsvarande sätt med ungefär samma variabler.

Bedömer man själv, som verksamhetsutövare (eller som den som avser vidta en åtgärd) att det helt saknas möjlighet att övervaka oavsiktligt dödande eller fångande ska det anges och förklaras. Vad gäller åtgärder som förhindrar eller minimerar oavsiktligt dödande eller fångande så ska även dessa redovisas som en del av miljökonsekvensbeskrivningen. Det följer av gällande 6 kap. 35 § 5 miljöbalk (1998:808).

Överväganden finns i avsnitt 12.16.9.

17.16 Förslaget om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13)

2 kap.

7 §

I fjärde punkten införs en begränsning som innebär att ansvaret för tillsyn över kommersiella aktiviteter med timmer- och trävaror som avser en trädart som finns upptagen i rådets CITES-förordning 338/97 ska flyttas till Skogsstyrelsen.

Överväganden finns i avsnitt 14.25.

8 §

Punkten 8 i bestämmelsen som preciserar länsstyrelsens ansvar för tillsynen beträffande skydd för biologisk mångfald ändras så att den omfattar hela 8 kap. miljöbalken med föreslagna förändringar. Eftersom 8 kap. 5 § miljöbalken (1998:808) innehåller en upplysning om att det i artikel 4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 511/2014 av den 16 april 2014 om åtgärder för användarnas efterlevnad i Nagoyaprotokollet om tillträde till och rimlig och rättvis fördelning av vinster från utnyttjande av genetiska resurser i unionen finns bestämmelser om skyldigheter för den som använder en genetisk resurs eller en traditionell kunskap som rör en sådan resurs, ska emellertid inte den bestämmelsen omfattas.

10 §

En ny femte punkt införs som innebär att ansvaret för tillsyn över kommersiella aktiviteter med timmer- och trävaror som avser en trädart som finns upptagen i rådets CITES-förordning 338/97 ska flyttas till Skogsstyrelsen.

Överväganden finns i avsnitt 14.25.

17.17 Förslaget om ändring i förordning (2007:667) om allvarliga miljöskador

4 §

Här har endast följdändringar gjorts för att hänvisningar ska göras till rätt bilaga i artskyddsförordningen. Ingen ändring i sak är avsedd.

17.18 Förslaget om ändring i förordning (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk

4 §

En punkt 4 införs som anger att verket ska verka för skydd av vilda djur- och växtarter i nationell och internationell handel.

Överväganden finns i avsnitt 14.31.

17.19 Förslaget om ändring i förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen

2 §

En punkt 8 införs som anger att verket ska pröva frågor gällande dispens från fridlysningsbestämmelserna i 8 kap. miljöbalken i samband med sådana ärenden som handläggs inom ramen för myndighetens lagstadgade uppdrag.

Överväganden rörande att pröva dispens finns i avsnitt 12.11.

17.20 Förslaget om ändring i förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket

4 §

En punkt 23 införs som innebär att Naturvårdsverket inom sitt ansvarsområde ska ansvara för skydd av naturtyper och arter samt andra frågor om biologisk mångfald i landmiljöer samt en punkt 24 som innebär att verket ska verka för skydd av vilda djur- och växtarter i nationell och internationell handel.

Överväganden finns i avsnitt 14.31.

17.21 Förslaget om förordning om värden för fridlysta djur och växter

Förordningen är ny. I det förslag utredningen lämnar saknas de fridlysta djuren, växterna och deras värden. Skälet är att utredningen inte har haft möjlighet att ta fram sådana listor. Ett förslag om detta har därför lämnats till regeringen. Förordningsförslaget innehåller de övriga bestämmelser som behövs.

Överväganden finns i avsnitt 14.20.6.

Särskilda yttranden

Som redogjordes för i inledningen har arbetet med att formulera betänkandet och däri ingående förslag pågått under hela utredningstiden. En del förslag har därför kommit att modifieras sedan yttrandena skrevs.

Särskilt yttrande av expert Tove Andersson

De för vindkraftsbranschen mest centrala delarna gäller reglerna om tillståndsprövning, varför yttrandet avgränsas till några av dessa huvudpunkter. Inledningsvis ska noteras att utredningen haft ett ambitiöst anslag och processat en imponerande mängd materia under kort tid. Utredningens förslag har emellertid också ändrats i omfattande utsträckning vid flera tillfällen och slutligt författningsförslag presenterats för expertgruppen två dagar före angiven tid för inlämnande av detta yttrande. Något utrymme för djupare analys eller möjlighet till helhetsgrepp har således inte erhållits. Utredningen borde såsom arbetet utvecklats bedrivits under längre tid, vilket jag också hemställt om.

Med ovan sagt är det mycket positivt att Fågeldirektivets och Livsmiljödirektivets olika förbudsregler föreslås implementeras i separata bestämmelser. Denna uppdelning lovordas, då Sverige med förslaget får en mer bokstavstrogen implementering av direktiven. Däremot har inför slututskicket ”avsiktligt”, med avvikelse från vad som stadgas i direktiven, tagits bort från författningsförslaget. Detta kan inte motiveras och avstyrks. Vad den svenska straffrätten reglerar om uppsåt och oaktsamhet kan inte ersätta ramarna för när de EU-rättsliga förbuden alls blir gällande. Varför ordet ”exemplar” används i berörda delar gällande fåglar är vidare oklart, då detta inte används i Fågeldirektivet. Ang. Livsmiljödirektivet har ”skada parningsplatser

eller rastplatser” ersatts med ”försämra fortplantningsområden eller viloplatser”. Utgångspunkten bör i samtliga delar vara att använda text som är så lik direktiven som möjligt, inte minst för att underlätta tolkningar i ljuset av EU-rätten. Utredningens tolkningar av EU-rätten delas inte i alla avseenden. Med den nu föreslagna författningstexten förutses emellertid – givet att ffa. ordet ”avsiktligt” läggs tillbaka där så följer av direktiven – det inte finnas några hinder mot att tillämpa Fågeldirektivet utifrån vad det de facto anger samt utifrån var tids gällande EU-rättspraxis.

Livsmiljöunderlag resp. övervakning oavsiktligt dödande

Förslaget om reglering om Livsmiljöunderlag, som ska beslutas om av länsstyrelsen, har presenterats i sent skede och även det ändrats i väsentliga avseenden under arbetets gång. Förslaget kan inte heller i dess slututförande godtas, då det får anses gå utöver vad EU-rätten kräver samt i nuvarande utformning varken kan anses rättssäkert eller bidra till legitimitet för lagstiftningen, tvärtom. Livsmiljöunderlaget föreslås bl.a. innehålla en redogörelse för vilka befintliga verksamheter som ”man” vet utgör eller kommer att utgöra ett hot mot fridlysta arter inom länet samt hur dessa påverkar arterna. Besluten av länsstyrelsen kan inte överklagas, ska ingå som beslutsunderlag vid prövningar enligt 8 kap. miljöbalken samt utgöra strategiska planeringsdokument. Förslaget avstyrks i samtliga delar. Motsvarande gäller förslaget om skyldighet att övervaka och till tillsynsmyndigheten rapportera oavsiktligt dödande av vissa arter som dött som en följd av verksamheten. Inte heller detta möter rättssäkerhetens grundläggande moment. Nu tycks syftet inte vara att detta ska träffa fåglar. Bemyndigandet gällande föreskrifter har dock ingen begränsning i detta avseende och det hade oavsett varit önskvärt att det tydliggjorts att det är arter enligt bilaga IV a till Livsmiljödirektivet som avses. Även med sådant förtydligande kvarstår dock den egentliga frågan om EU-rätten verkligen kan anses kräva det föreslagna förfarandet med i tillstånd villkorsreglerad övervakning samt beskrivning i MKB. Frågan hade behövt utredas grundligt och kan på nuvarande underlag inte tillstyrkas.

24 kap. miljöbalken

En ny reglering föreslås om att regeringen ges bemyndigande att utfärda föreskrifter som ska gälla för vissa verksamhets- eller åtgärds-typer i syfte att genomföra fridlysningsreglerna i 8 kap. miljöbalken. Sådan reglering avses bryta ett tillståndets rättskraft, vilket i sig är radikalt. Denna del har inte konsekvensutretts i tillräcklig utsträckning, oaktat att tanken synes vara att förordningsvis reglera att detta endast ska gälla framåt i tiden för nya verksamheter som prövas. Därtill finns vederbörlig reglering i dagsläget om möjlighet till omprövning enligt 24 kap. 5 § 6 p. miljöbalken om förhållandena i omgivningen har ändrats väsentligt. Varken behov eller rättssäkerhet kan således i dagsläget motivera presenterat förslag. I sammanhanget får även noteras att föreslagna målsättningsparagrafen i 8 kap. 1 § miljöbalken är så långtgående att frågan är vilken mänsklig miljöpåverkande verksamhet som alls kan tillåtas om bestämmelserna ska tolkas i ljuset av denna.

Kraftledningar och artskydd

Den nya bestämmelse som föreslås om att när luftledningar (oaktat spänningsnivå) för elöverföring nyanläggs eller byggs om ska linornas geometri och utformning av stolpar anpassas för att minimera riskerna för fågellivet kan inte anses vara av karaktären att lämpa sig för reglering i artskyddslagstiftning. Detta därtill utan samordning med krav ang. bl.a. el- och flygsäkerhet.

Särskilt yttrande av expert Helena Andreason

Utredningen har bedrivit sitt arbete mycket ambitiöst, i hög hastighet och därmed har tiden för expertgruppen att analysera och reflektera över förslagen varit begränsad. Det har försvårat mina möjligheter att representera de enskilda i jord- och skogsbruket i förväntad utsträckning.

I en demokrati är transparens och delaktighet grundläggande i lagstiftningsprocessen. Denna omfattande utredning har krävt mer tid än vad som har ställts till förfogande och jag måste därför vara mycket kritisk till det forcerade tempot och den minskade möjligheten till eftertanke.

Utredningen har föreslagit ett detaljstyrt regelverk för att skydda arter, utan ökad förutsebarhet eller rättssäkerhet för den enskilde. Den enskilde får i stället bära den tyngsta bördan för att Sverige ska kunna leva upp till EU:s krav på skydd av arter. EU kräver inte denna fördelning, men utredningens förslag gör det möjligt för staten att även fortsättningsvis komma billigt undan.

Kunskapskravet

Utredningens analys av rådande kunskapskrav innebär att den som bedriver pågående markanvändning ska hålla samma nivå av kunskap och utredning kring arter som om denne bedriver en tillståndspliktig verksamhet.

De allmänna hänsynsreglerna gäller alla, men inte i lika stor utsträckning. Det finns en tydlig distinktion mellan tillståndspliktig och icke-tillståndspliktig verksamhet då samhället kräver mer precision och hänsyn av den som bedriver verksamheter med högre risker för miljö och hälsa. Regeringen har graderat dessa verksamheter genom miljöprövningsförordningen, vilken inte omfattar pågående markanvändning. Tillsammans med det faktum att svensk grundlag värnar pågående markanvändning lyfter utredningen in ett helt nytt synsätt som inte har stöd i svensk rättsordning. EU kräver inte detta synsätt. Utredningen lägger tyngsta bördan på den enskilde jord- och skogsbrukaren i stället för att värna äganderätten och stärka äganderätten till skogen.

Livsmiljöunderlag

Eventuella underlag om artförekomster och bedömningar om vilka åtgärder som typiskt sett är förbjudna måste utgå från EU-direktivens miniminivå och utformas så att intrången kan begränsas så mycket som möjligt. Utredningens förslag till en naturvårdande förvaltning genom livsmiljöunderlag saknar uppdragsgivare och leder till ökad förväntan på markägare och ökad byråkrati. Det får inga önskvärda effekter för den enskilde.

Fridlysning

Utredningen föreslår en separat reglering av skyddet för fåglar, men väljer att gå längre än vad EU kräver gällande avsiktlighetsrekvisit och klassar skador på livsmiljöer som störningar. Detta kan få mycket allvarliga konsekvenser för jord- och skogsbruk där åtgärder i regel sker under våren. Störningar ges därutöver utökad betydelse om de rör hotade eller regionalt prioriterade fåglar. Att en art är hotad eller regionalt prioriterad betyder inte att störningen påverkar möjligheten att bevara arten på en tillfredställande nivå.

Jag är därtill mycket kritisk till förslaget om föreskrifter om generella försiktighetsmått. Föreskrifter som dessutom ska kunna bryta rättskraften hos lagakraftvunna tillstånd. Förslagets effekter kräver mycket goda skäl då det innebär införande av en retroaktiv lagstiftning, som i grunden står i strid med rättsordningen. Jag anser inte att sådana skäl finns. Utredningen ska stärka rättssäkerheten och äganderätten till skogen.

Ersättning

Min ståndpunkt är att när skyddet av arter innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras ska ersättning utgå och huvudsakligen genom att det allmänna bekostar ett områdesskydd.

När utredningen har lämnat sin syn på vad den enskilde först måste visa i allmän hänsyn, blir utrymmet för att ersättning ska falla ut vid en nekad dispens mycket litet, vilket utredningen också konstaterar i sin konsekvensanalys. Utredningens väg till områdesskydd

är lång och därtill har utredningen återinfört ”toleransavdraget”. En förändring som sannolikt kräver en ändring av grundlagen.

Konsekvensbeskrivning

Utredningens konsekvensanalys kan inte anses fullgod för de areella näringarna och hur begränsningar av dem kan komma att påverka samhället i stort. Skogens råvara öppnar t.ex. vägen till fossilfrihet och det svenska jordbruket binder kol. Det finns med andra ord klimatmässiga konsekvenser att beakta.

En konsekvens av att skydda en art kan dessutom utgöra ett hot för andra arter. Om exempelvis förbudet att störa fåglar anses omfatta skador på fåglars livsmiljöer, minskar möjligheterna till tidig vallskörd. Lantbruk med lammproduktion är beroende av sådan efter-som får, för sin överlevnad, kräver ett betydligt spädare grovfoder än andra lantbruksdjur. Får är erkänt exemplariska betesdjur som håller landskapet öppet, med låg klimat- och miljöpåverkan, och möjliggör upprätthållande av vissa arters gynnsamma bevarandestatus. Ingen tidig vallskörd – inga får i landskapet.

Vem som ska bära kostnaderna för artskydd är, som utredningen konstaterar, i slutänden en politisk fråga och jag anser att kommittédirektivet bett om ett annat svar än vad utredningen har presenterat. Jag hade önskat att EU-domstolens strikta syn på livsmiljödirektivets krav lett till lösningsorienterade förslag som möjliggör ett livskraftigt jord- och skogsbruk. Jag hävdar fortsatt och bestämt att EU gett Sverige utrymme till detta.

Särskilt yttrande av expert Daniel Bengtsson

BirdLife Sverige är en ideell naturvårdsorganisation med stort intresse för artskydd. Vår expertis rör i första hand fåglar, men kan inte sägas vara begränsad enbart till denna organismgrupp. Vi ser fåglar som representanter för de ekosystem som både de och vi människor ingår i. Eftersom fåglar är förhållandevis lätta att studera jämfört med många andra djur finns en relativt stor kunskap om deras förekomst och behov för att överleva i sina respektive livsmiljöer, vilket gör att de ofta fungerar som goda miljöindikatorer. Livskraftiga fågelpopulationer kan kopplas till en god miljöstatus.

Undertecknad har varit en av tre representanter för den ideella naturvården i Artskyddsutredningens expertgrupp. Det har varit ett spännande och givande arbete och jag vill passa på att framföra en stor eloge till utredningens väl utförda arbete, inte minst exemplifierat av den öppenhet och lyhördhet som bidragit till mitt positiva helhetsintryck av deltagandet. Expertgruppens funktion har främst varit att agera ”bollplank” till utredningen – en uppgift som nu, såvitt jag förstår, i princip upphör när utredningen går in i slutfasen av sammanställning. Jag sammanfattar i och med detta yttrande mina slutsatser om vad som, i mina ögon, är mest avgörande för vad som i slutändan kommer ut av utredningen. Jag utelämnar därvid i stort detaljsynpunkter, då jag redan delgivit de flesta av dessa som kommentarer i tidigare inskickade dokument. Ytterligare synpunkter på de slutgiltiga förslagen som utredningen lägger fram får vänta till den officiella remissomgången, om det blir någon sådan.

Utredningens uppdrag

Utredningen har haft en svår uppgift, dels för att de angivna regeringsdirektiven inte gav möjlighet till ändringar i lagstiftningen gällande jakt, fiske och skogsvård – något som i princip är helt nödvändigt för att uppfylla utredningsdirektivets huvudsyfte om ett effektivt artskydd. Utredningen har, som jag uppfattar det, gjort sitt yttersta för att navigera mellan i vissa fall fundamentalt motstående intressen. Ingen av experterna lär vara nöjd med alla förslag, men från naturvårdens sida har det funnits en acceptans även för förslag som vi inte uppskattar, eftersom vi uppfattar att utredningen som helhet är ett steg i rätt riktning mot ett framtida samhälle där Sverige

tar det ansvar för natur och miljö som vårt EU-medlemskap faktiskt innebär.

Betänkligheter

En av mina tveksamheter gäller de författningsförslag som innebär att utredningen i den nya versionen av artskyddsförordningen föreslår en tydligare uppdelning mellan fågeldirektivet och livsmiljödirektivet. Detta skulle kunna uppfattas/tolkas som en försvagning av skyddet för fåglarnas livsmiljöer. Det är emellertid omöjligt att verkställa ett effektivt artskydd utan att detta omfattar arternas livsmiljöer, och det är givetvis så som lagstiftningen måste tolkas – inte minst utifrån den vägledande domen från EU-domstolen i de förenade målen C-473/19 och 474/19 Skydda skogen (2021-03-04). Jag utgår därmed ifrån att förslagen sammantaget ska syfta till att Sverige levererar ett skydd för fåglar som kan stoppa den negativa utvecklingen för biologisk mångfald i exempelvis jord- och skogsbruksmiljöer.

Ett annat område som orsakat huvudbry är kunskapsunderlag och vilka krav som olika aktörer ska uppfylla. Som exempel kan nämnas att nyckelbiotopsinventeringen i stora delar är avslutad, men utan att något nytt system har ersatt denna. Frågan är hur vi på sikt ska kunna uppnå en trovärdig kunskapsnivå som leder till korrekta beslut om vilka områden som ska skyddas samt när, var och hur olika åtgärder/verksamheter kan utföras?

Förutom grundläggande inventeringar krävs ett omfattande system av miljöövervakning. Först när vi nått en hög nivå av analyserade data om hur miljön förändras kan vi dra några egentliga slutsatser om huruvida artskyddet verkligen är effektivt. Såväl inventeringar som miljöövervakning är direkt relaterade till ekonomiska resurser och i det sammanhanget kan vi inte nog understryka vikten av att artskyddsarbetet prioriteras långsiktigt på ett sätt som gör att berörda myndigheter kan ”investera” inom dessa områden. Detsamma gäller givetvis även områdesskydd och ersättningsfrågor.

Tveksamt/bristande engagemang

Avslutningsvis kan jag inte låta bli att reagera över den totala bristen på intresse från jord-/skogsbruks- och markägarkollektiven att försöka leva upp till ett eget ansvar för den negativa påverkan som exploaterande åtgärder/verksamheter har på naturvärden. Det handlar ju om vårt gemensamma samhällsansvar och naturarv som vi ska lämna till kommande generationer! Utredningens förslag om någon form av fondlösning för att skapa starkare (ekonomiska) incitament för enskilda mark-/skogsägare att gynna biologisk mångfald möttes av uppenbar kallsinnighet och tydliggörande att det enbart ska vara upp till staten att finansiera ett lagstadgat och vederbörligt skydd för naturvärden. Återigen kvarstår jag med frågan om vad som hände med den andra delen av devisen ”frihet under ansvar”.

Särskilt yttrande av expert Linda Eriksson

Utredningens direktiv lyfter att dagens implementering av artskyddet under längre tid har kritiserats för att inte vara effektivt och rättssäkert. Det är också tydligt i direktivet att äganderätten behöver värnas samt rättssäkerheten för markägare och verksamhetsutövare stärkas. Inskränkningar i pågående markanvändning bör begränsas till vad som är nödvändigt för att uppnå ett effektivt artskydd.

Utredarens förslag medför, om de genomförs, vare sig en effektivisering eller att äganderätten stärks. I stället innebär förslagen en radikal förändring av dagens skogspolitik och ett stort steg från bort från de jämställda målen för produktion och miljö samtidigt som äganderätten urholkas. Förslagen innebär även att den bärande principen att skogsbruk ska bedrivas med frihet under ansvar ersätts med detaljregleringar, samt att ett oproportionerligt kostnadsansvar förs över på markägaren. Incitamenten för en enskild markägare att skapa och bevara naturvärden riskerar att helt försvinna.

Att implementera livsmiljö- och fågeldirektivet samt justera de inhemska fridlysningsreglerna hade kunnat ske på ett effektivare och enklare sätt, med mindre byråkrati och med respekt för den svenska landsbygden och de som lever och verkar där. Min uppfattning är att det måste stå fullständigt klart att när samhället av olika skäl, oavsett vilket regelverk som åberopas, inför restriktioner i ägande och brukande skall det medföra rätt till ersättning för markägaren så snart pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Utredningen har arbetat under stor tidspress och expertgruppen fick författningsförslagen strax innan detta yttrande skulle lämnas vilket har försämrat förutsättningarna för expertgruppen att bidra till arbetet.

Miljöbalkens hänsynsregler

Brukningens åtgärder inom jord- och skogsbruket kan förvisso tolkas in i vad som kan bli föremål för bedömning enligt de allmänna hänsynsreglerna. Här begränsas dock tillämpningen av grundlagens egendomsskydd. All lagstiftning ska tolkas och tillämpas i enlighet med grundlagen. De allmänna hänsynsreglerna är därutöver en ramlagsstiftning som även begränsas av speciallagstiftningen i Skogsvårdslagen. Skogsbruk är en pågående verksamhet som inte är föremål för vare

sig tillståndsprövning eller anmälningsplikt enligt 9 kap. MB. Eftersom skogsbruk och dess brukningsmetoder är accepterade och till och med förutsatta i gällande lagstiftning, är verksamheten i ett miljöbalksperspektiv mer att likna vid en redan tillståndsgiven verksamhet. Ett tillstånd är enligt miljöbalken förenat med rättskraft för att verksamhetsutövaren ska vara trygg i att investeringar står sig. Samma behov av trygghet finns inom skogsbruket. En omloppstid i skogen är 60–120 år, vilket innebär att det många gånger är två generationers investeringar, slit och omsorg som utredningen vill sätta under lupp utifrån MB:s allmänna hänsynsregler den dagen det är dags att få någon intäkt från detta. Ingen verksamhetsutövare skulle acceptera sådana premisser för sin verksamhet.

Lösningen är inte att öka fragmentiseringen av synen på skogsbruket utan att förstärka förutsägbarheten. Det kan åstadkommas genom att antingen helt ta bort 12:6 MB eller att exkludera skogsbruket från dess tillämpningsområde. Därmed blir skogsvårdslagen den lagstiftning som är primärt tillämplig på skogsbruket och Skogsstyrelsen blir ensam tillsynsmyndighet. 7 och 8 kap. MB har fortsatt företräde med regler om områdesskydd och artskydd.

Artförvaltning

De areella näringarna ska enligt utredaren styras genom en planmässig förvaltning med den starkt kritiserade vattenförvaltningen som förebild. Instrumentet för denna artförvaltning ska vara Livsmiljöunderlag som ska beslutas av Länsstyrelsen och regleras i lag. Ett sådant underlag skulle få ett avgörande inflytande på hur landets viktigaste naturtillgång, skogen, ska förvaltas. Syftet anges vara att styra mot ett naturligt tillstånd där mänsklig verksamhet inte gör sig gällande.

Jag är starkt kritisk till det uppgivna syftet, eftersom det innebär ett mål att Sverige i princip ska avstå från att bruka skogen på ett ändamålsenligt sätt. Det är ett paradigmskifte i skogspolitiken som i princip sätter skogsvårdslagen ur spel och som det inte finns politiskt stöd för. Vidare är jag särskilt kritisk till att Länsstyrelsen i Livsmiljöunderlaget ska rita ut områden i behov av skydd på en karta utan krav på att det ska finnas budgeterade medel i motsvarande omfattning. Detta går helt på tvären mot förslagen i Skogsutredningen.

Det saknas stöd i utredningsdirektivet för detta förslag och det är heller inget som EU-direktiven kräver.

Fridlysning

EU ställer krav på medlemsstaterna att strikt skydda arter som anges i livsmiljödirektivet, varför de 2 direktiven måste införas separat och på miniminivå om vi ska kunna nyttja våra naturresurser. Utredningens förslag innebär fortsatt en överimplementering. Jag avstyrker förslaget om ett generellt bemyndigande att meddela föreskrifter om försiktighetsmått, som även ska ha företräde framför befintliga tillstånd. Förslaget strider mot rättsordningen och är inte genomförbart då det skulle medföra en total rättsosäkerhet, förlust av rättskraft och förutsebarhet.

Ersättningsrätt

Utredningens förslag är otydligt och flyttar gränsen för intrång på ett sätt som skapar en orimlig förskjutning av ansvarsfördelningen mellan markägare och samhälle för det artskydd som utredningen anser är önskvärt. Det framgår tydligt i konsekvensbeskrivningen där kostnaderna för ersättningar till enskilda inte kommer att höjas med utredningens förslag. Det är rimligt att restriktioner kan läggas på skogsbruket utan rätt till ersättning så långt pågående markanvändning enligt 30 § tredje stycket skogsvårdslagen inte avsevärt försvåras. Går rådighetsinskränkningarna längre ska markägaren ha rätt till ersättning. Ersättningen bör hanteras genom rättsordningens redan etablerade former av områdesskydd eller frivilliga avtal.

Särskilt yttrande av expert Anders Grahn

En stor del av konflikten om artskyddsförordningen har sin upprinnelse i myndigheters omtolkningar av befintlig lagstiftning, vilket förorsakat rättsosäkerhet för markägare. Utredningsdirektiven fångar upp detta väl genom att till utredaren uppdra att se över förordningen för att säkerställa att lagstiftningen är tydlig gentemot markägare om när dessa har rätt till ersättning, att rättssäkerheten ska stärkas och hänsyn tas till särskilda förutsättningar vid pågående och icke-pågående markanvändning.

Min samlade bedömning av utredningens förslag är att de eftersträvade effekterna för markägarna inte kommer att uppnås.

Skydd för pågående markanvändning

Utredningen konstaterar att ersättning för pågående markanvändning är begränsat till vad som får anses vara laglig markanvändning. För att en markanvändning ska anses olaglig måste det finnas att tydligt och detaljerat författningsstöd. Allmänna och oprecisa hänsynsregler uppfyller inte dessa krav. Därtill måste de ha trätt i kraft innan den pågående markanvändningen påbörjades. Detta har även konstaterats i Lagrådets yttrande avseende föreningsfriheten där Lagrådet underkände synsättet att endast ett lagenligt nyttjande av föreningsfriheten skyddas. Den syn som framkommer i utredningsförslag strider mot rättsordningens syn på retroaktiv lagstiftning, förutsebarhet och legitima förväntningsvärden.

Förändrade kunskapskrav

Utredningen anser att kunskapskravet i kap. 2. Miljöbalken gäller alla i samma utsträckning. Det stämmer inte. MB begränsas av grundlagen och av speciallagstiftning. Tanken med MB 2 kap. var inte heller att den skulle medföra rätt för myndigheter att fritt välja vilka krav de vill ställa i varje situation. Förslagen innebär i praktiken ett betydande utökat ansvar för markägarna och en betydande försämring i förutsebarheten om hur och när man får bruka sin mark. Regelförändringarna kan därmed innebära ett stort mått av rättsosäkerhet för markägarna, särskilt som det införs olika ersättningsregler vid art-

skydd och områdesskydd. Resultatet av utredningens resonemang blir en omvänd bevisbörda där det inte är det allmänna som ska bevisa att det finns ett angeläget allmänt intresse som motiverar en rådhetsinskränkning utan i stället blir det markägaren som ska bevisa att det inte föreligger ett sådant. Likaså förskjuts kostnaden från det allmänna till den enskilde.

Begränsningar av vilka inskränkningar som ska ersättas

Utredningen föreslår att ersättning endast ska utgå för den del med vilken försiktighetsmättet eller förbudet går utöver allmän hänsyn. I detta ingår även tillämpandet av bästa möjliga teknik. I praktiken är detta ett införande av en ny tröskel för att ersättning ska kunna utbetalas och begränsning av storleken på ersättningar. Principen om full ersättning frångås vilket är orimligt eftersom varje intrång i pågående markanvändning har en inverkan på intäkten från den åtgärd som planeras.

Bevisbördan för att visa på om dessa begränsningar är rimliga eller inte faller på markägaren. Denne ska enas med ansvarig myndighet om vad som är rimligt. Tolkningsutrymmet för vad som ska anses rimlig hänsyn och bästa möjliga teknik är enormt vilket lär försvåra möjligheterna att nå en överenskommelse. Då återstår endast för markägaren att väcka talan för att få en ersättning.

Nya otydliga skydd och planeringsunderlag

Utredningen gör två kraftiga avvikelser från rådande EU lagstiftning genom att ta bort ordet "avsiktlig" gällande störande eller dödande av fåglar samt ändrat "skada parnings- och rastplatser" till "försämra". Borttagande av "avsiktlig" kan komma innebära att även oavsiktliga handlingar omfattas vilket inte kan motiveras av direktivet och skapar stor oförutsägbarhet för markägare. Ändringen av "försämra" till "skada" kommer skapa nya tolkningsproblem om hur en verksamhet ska bedömas samt är en tydlig avvikelse från Livsmiljödirektivets ordalydelse.

Utredningen föreslår även införande av ett biotopskyddsområde som ska omfatta minst 5 hektar och inkludera skyddszon samt utvecklingsmark. Det leder till ett schablonskydd där skyddet inte

utgår från det faktiska skyddsbehovet. Att även inkludera skyddszon och utvecklingsmark öppnar upp för rättsosäkerhet eftersom det i slutändan kommer vara ansvarig myndighets tolkning som avgör hur stora dessa ska vara.

Utredningen föreslår att livsmiljöunderlag ska tas fram och utgöra ett planerings- och beslutsunderlag. Detta kommer få en direkt effekt på möjligheterna att bruka marken eftersom ansvarig myndighet svårt kan ignorera den information som framkommer i underlagen. Detta skapar en problematik jämförbar med nyckelbiotoperna. Livsmiljöunderlagen föreslås även att i hög utsträckning baseras på existerande kunskap, bland annat de regionala planerna för grön infrastruktur. Många av dessa underlag har tagits fram utan gedigna samråd med berörda markägare och innehåller således felaktigheter. Det finns därmed risk för en legitimering av dessa felaktigheter vilket försätter markägare i en försämrad position för att kunna ändra dessa. I praktiken innebär det även att den faktiska rättsverkan för icke-bindande underlag stärks. Problematiken stärks av att livsmiljöunderlagen inte kan överklagas.

Sammantaget riskerar detta leda till en situation där det råder oklarhet om vilka kunskaper markägare förväntas besitta, kostnadsbördan för kunskapsinhämtning och ersättningar förskjuts till den enskilde och konflikter om storleken på ersättningen för inskränkningar i pågående markanvändning riskerar leda till att markägaren blir tvungen att stämma staten för att få en ersättning. Därmed är vi tillbaka i den situation som utredningen var utsedd att lösa.

Utredningen har getts mycket snäva tidsramar för att hantera ett komplext ämnesområde. Mer tid hade behövts för att fullt ut kunna analysera utredningens förslag, dess konsekvenser för markägare och därmed även fullgöra uppdraget som utsedd expert i utredning.

Särskilt yttrande av expert Emelie Nilsson

Artskyddsförordningen utgör tillsammans med områdesskydd de viktigaste verktygen för att skydda Sveriges biologiska mångfald. Hittills har artskyddet utanför skyddade områden varit svagt och tillämpningen av lagen otillräcklig. Vid tillståndsärenden för miljöfarlig verksamhet har tagits viss arthänsyn men för den stora arealen i Sverige med pågående markanvändning har arthänsynen och tillämpningen av lagen varit mycket bristfällig. För att artskyddet ska fungera och vi ska lyckas bevara arterna måste det stärkas. Jag ser därför positivt på att utredningens direktiv om att ”säkerställa att regelverket effektivt och rättssäkert kan skydda arter”. Utredningen levererar förslag som jag bedömer sammantaget skulle stärka artskyddet, i synnerhet när det gäller artskyddsbrottslighet och handel, men jag har några kommentarer.

WWF ser mycket positivt på att en översyn av listan över nationellt fridlysta arter föreslås samt en kartläggning av vilka behov av skydd dessa arter har. Den tidigare listan är upprättad utifrån otydliga kriterier och behöver uppdateras utifrån dagens skyddsbehov. Det måste vara rätt arter som får ett särskilt skydd i artskyddsförordningen. I dagsläget är skyddet för nationellt fridlysta arter svagare än för arter i livsmiljödirektivet trots att de kan vara minst lika skyddsvärda. Jag tycker därför att Sverige ska utnyttja möjligheten att lägga till svenska arter som får ett lika starkt skydd som arterna i EU-direktivet och att det ska ingå i Naturvårdsverkets utredningsuppdrag. 14 § om skydd av nationellt fridlysta djur bör inte begränsas till enbart kräldjur, groddjur och ryggradslösa djur utan bör omfatta vilt levande arter.

Utredningen ger förslag på förändring av fågelskyddet och jag bedömer att den nivå som utredningen har valt att lägga sig på stämmer med fågeldirektivets minimikrav. Jag stödjer dock inte utredningens förslag eftersom jag befarar att skyddet blir för svagt för särskilt skyddsvärda fågelarter. Fågeldirektivet bör ses i ljuset av den tid då det upprättades då hot av livsmiljöer inte var lika uttalat som nu. I dagsläget ser jag dock ingen anledning till att särskilt skyddsvärda arter av fåglar inte ska ges livsmiljöskydd på samma sätt som arter i livsmiljödirektivet. Fåglarnas skydd mot störning kan ge ett visst skydd av fåglarnas häckningsmiljöer men särskilt skyddsvärda fågelarter är i fortsatt behov av skydd av livsmiljöer utanför häckningstid.

Jag välkomnar även förslaget om ett livsmiljöunderlag i enlighet med EU-kommissionens rekommendation om ett förebyggande system. Om skyddet för fåglar försämras i artskyddslagstiftningen framöver finns skäl att arbeta extra med särskilt skyddsvärda fåglars livsmiljöer i underlagen. Jag hade dock föredragit ett bindande artprogram med flexibilitet för verksamhetsutövare att välja att ingå i eller inte. I utredningens förslag ska nationellt fridlysta arter, EU-direktivarter, hotade arter och regionalt prioriterade arter omfattas av livsmiljöunderlagen. Jag förslår att även arter som är kategoriserade som "Nära hotade" NT enligt rödlistan ska ingå för att bättre stämma med målet för livsmiljöunderlagen. En viktig princip som jag anser ska vara styrande är att nationellt fridlysta arter hanteras likvärdigt med arter skyddade enligt EU-direktiv. Livsmiljöunderlaget kan bli ett viktigt komplement till arbetet med grön infrastruktur för bättre landskapsplanering och proaktivt naturvårdsarbete. Jag hade dock gärna sett fler förslag som kan bidra till konkreta åtgärder till exempel att stärka arbetet med åtgärdsprogram för hotade arter.

Det har förekommit situationer där vissa markägare fått stora inskränkningar i sitt brukande till följd av artskyddsregler utan att de har givits någon ekonomisk kompensation. Jag anser att det är oproportionerligt och välkomnar därför förslaget om ersättning när brukare får betydande inskränkningar i brukandet. Det stärker både acceptansen för regelverket och regelefterlevnaden, vilket borde stärka artskyddet. Utredningens förslag om att bygga ersättningen på ett beslut om nekad dispens från fridlysningsbestämmelserna är emellertid komplicerat och riskerar att bli byråkratiskt, administrativt kostsamt och otydligt. Jag anser också att en fondlösning bör utredas som komplement. Det kan fungera genom att brukare betalar en avgift till en gemensam fond som kan finansiera markägare som drabbas oproportionerligt av artskyddreglerna. Tanken är att hänsyn till arterna som går utöver allmän hänsyn ska innebära ersättningsmöjlighet. Det är viktigt att nivån för vad som är allmän hänsyn definieras och sätts på en tillräckligt hög nivå. I den avvägningen är det viktigt att ta hänsyn till sektorsansvaret inom skogen. Om tröskeln för ersättning blir för låg riskerar det att bli mycket kostsamt för staten och skattebetalare för att följa ett regelverk som krävs enligt lagen eller sektorsansvaret. Det kan också leda till att resurser för andra naturvårdsåtgärder prioriteras ner eller komma i konflikt med EU:s statsstödsregler. Jag anser också att utredningen borde ha hanterat risken

för ersättningsanspråk utan att någon åtgärd i realiteten planeras, vilket är ett reellt problem vid en del avverkningsanmälningar i fjällnära skog.

Utredningen har fokuserat på skogliga miljöer och till viss del jordbruksmark men jag anser att havs- och vattenmiljöer berörs otillräckligt i utredningen och speciellt undervattensmiljöer och dess förvaltning av arter. Fredning från fiske är inte tillräckligt för att skydda fisk och blötdjur. De arter som pekas ut i livsmiljödirektivet bör ingå i artskyddsförordningen så att de får livsmiljöskydd. Trots att det finns många hotade arter bland fiskar och blötdjur finns inga upptagna på den nationella fridlysningslistan. Vattenlevande organismer bör vara ett särskilt fokus när regeringen gör en översyn av listan på nationellt fridlysta arter.

Många av förslagen skulle innebära ett steg framåt för artskyddet men det behövs en större översyn av artskyddet och livsmiljöskyddet i Sverige för att säkerställa arternas överlevnad i livskraftiga bestånd med tillräcklig genetisk variation. Begränsande i detta direktiv har varit att varken Skogsvårdslagen, jaktlagen eller fiskelagen får ses över. Det är också relevant att framöver se över intrångströskeln det vill säga berörd del av fastigheten.

Särskilt yttrande av expert Malin Pettersson

Utredningen har arbetat under hård tidspress, vilket har försämrat förutsättningarna för expertgruppen att bidra till arbetet. Enligt utredningsdirektiven ska utredningens förslag värna äganderätten. Förslagen om ersättning går i motsatt riktning och en orimlig börda för Sveriges åtaganden om artskydd läggs på enskilda. I detta yttrande lyfter jag mycket kortfattat de delar i utredningens förslag som jag bedömer i störst utsträckning avviker från utredningsdirektiven.

Fridlysning

Förslaget att dela på reglerna från fågeldirektivet och livmiljödirektivet är positivt och enligt min uppfattning helt nödvändigt. För att nå ett effektivt artskydd och samtidigt möjliggöra nyttjande av naturresurser bör de långtgående EU-kraven implementeras i enlighet med deras miniminivå. Utredningens förslag om en mer långtgående tolkning av begreppet störning av fåglar är inte nödvändig enligt EU-direktivet och skulle kunna innebära mycket stora inskränkningar för skogsbruket.

Tillämpningen av laglighetsprincipen

Utredningen menar att ersättning endast är aktuell för den del av ett intrång som går utöver de allmänna hänsynsreglerna, och hänvisar till laglighetsprincipen. Jag ifrågasätter Utredningens tvärsäkra uppfattning om laglighetsprincipen (se avsnitt 14.1). De allmänna hänsynsreglerna är alltför allmänt hållna för att avgöra vad som är olaglig markanvändning. Det blir därmed även fortsättningsvis praxis som kommer att avgöra var gränsen går för när ersättningsrätt föreligger. Jag välkomnar förslaget till ersättningsbestämmelse i MB 31 kap. 4 § första st. 8, men har svårt att se hur den ska kunna tillämpas vid sidan av laglighetsprincipen så som den uttolkas av utredningen.

Även förslaget att bemyndiga regeringen att, efter förslag från myndigheterna, meddela föreskrifter om förbud och försiktighetsmått som ska gälla för vissa verksamhets- eller åtgärdstyper öppnar för en godtycklig och osäker tillämpning av laglighetsprincipen. Förslaget leder till en osäkerhet om huruvida viss verksamhet får bedri-

vas i framtiden genom att det öppnar för svårförutsedda tolkningar av hur långtgående och detaljerade inskränkningar i skogsbruket som 8 kap. MB eller direktiven kan medföra (som dessutom närmast hör hemma i skogsvårdslagstiftningen). Sådan osäkerhet riskerar att försämra möjligheterna både inom produktion och naturvård. Grundlagsskyddet ska vara vägledande för hur underliggande bestämmelser utformas och sedermera tillämpas.

Enligt utredningsdirektivet ska utredningen bland annat säkerställa att det är tydligt för markägare när de har rätt till ersättning. Det förslag i ersättningsfrågan som utredningen presenterar (t.ex. vad gäller avräkning/toleransavdrag i stället för tröskel) innebär ingen ökad tydlighet om ersättningen och försämrar markägares möjligheter att få ersättning jämfört med nuvarande tillämpning.

Livsmiljöunderlag

Utredningen föreslår att regler om livsmiljöunderlag ska införas i miljöbalken. Målen för underlagen är att ekosystemens naturliga processer är intakta utan betydande påverkan från människan och att alla naturligt förekommande arter ska bevaras i livskraftiga populationer. Att göra miljö kvalitetsmålen till lag vore olämpligt och ett sådant planeringsdokument med utgångspunkt i enskilda arters behov skulle få långtgående konsekvenser för all samhällsplanering och mänskliga verksamheter. Det finns goda skäl att arbeta med ett landskapsperspektiv när det gäller naturvård, men jag anser inte att lagstiftning är rätt väg att gå. Utredningen menar att underlaget inte får någon rättsverkan, inte får betydande påverkan på någons situation och inte är handlingsdirigerande för enskilda, och därför inte ska vara möjliga att överklaga. Jag ser det tvärtom som sannolikt att underlaget både får rättsverkan och påverkar enskildas situation. Utredningens förslag om livsmiljöunderlag motiveras med att det krävs proaktivitet och landskapsplanering för att motsvara de krav EU-rätten kräver. Det krävs inte ett sådant förfarande för att klara de krav som EU-rätten ställer och förslaget om livsmiljöunderlag ligger utanför både artskyddet och utredningsdirektivet.

Konsekvenserna av förslagen underskattas av utredningen

Utredningens beskrivning av konsekvenser av förslagen beaktar inte de ökade kostnader som kommer drabba verksamhetsutövare och inte heller den minskade tillgången till skogsråvara som förslagen riskerar leda till. Detta är konsekvenser både för skogsägare och för Sveriges möjligheter att övergå till en fossilfri ekonomi och möjligheten att behålla en konkurrenskraftig basindustri.

I Sverige har vi ett spritt ägande av skogen och en politik som utgår från frihet under ansvar. Incitamentsstrukturen får betydelse för vilken typ av skogsskötsel som bedrivs. Ett läge där det upplevs som en risk att ha många och ovanliga arter på sin fastighet gynnar inte naturvärden och biologisk mångfald. Det är olyckligt att ytterligare förstärka situationen att det straffar sig att sköta skogen på ett sätt så naturvärden utvecklas.

Mina förslag för en fungerande artskyddslagstiftning:

- Implementera bestämmelserna i enlighet med direktiven (som utredningen föreslår i lagtexten, men utredningens förslag till tolkning av tex störning av fåglar innebär mer långtgående krav).
- Återinför tidigare skrivning i 1 e § 1998-års artskyddsförordning, dvs att fridlysning inte får medföra hinder mot att marken nyttjas på ett ändamålsenligt sätt om inte annat föreskrivs, åtminstone vad gäller de nationellt skyddade arterna.
- Låt ersättning utgå genom områdesskydd eller andra överenskommelser med ersättning på samma nivå när pågående markanvändning avsevärt försvåras.
- Gör Skogsstyrelsen till tillsynsmyndighet enligt MB 8 kap. för mark som omfattas av Skogsvårdslagen (som Utredningen också föreslår).

Kommittédirektiv 2020:58

Översyn av artskyddsförordningen

Beslut vid regeringssammanträde den 20 maj 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över artskyddsförordningen och ta ställning till om ändringar i miljöbalkens ersättningsbestämmelser eller andra delar av balken är nödvändiga för att översynens syfte ska kunna nås.

Översynen ska säkerställa ett regelverk som *effektivt* och rättsäkert kan skydda hotade arter och är tydligt gentemot markägare om när man har rätt till ersättning. För att värna äganderätten ska rättsäkerheten för markägare och företag stärkas. Det ska även säkerställas att markägare får ekonomisk kompensation för inskränkningar i ägande- och nyttjanderätten i den utsträckning de har rätt till. Översynen ska inkludera en analys av hur långtgående rådighetsinskränkningar som kan accepteras. Inskränkningar i skogsbruket och annan pågående markanvändning bör begränsas till vad som är nödvändigt för att uppnå ett effektivt artskydd. I de fall sådana rådighetsinskränkningar är nödvändiga och innebär att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras ska utredaren överväga en rätt till ersättning.

Regelverket ska bl.a. värna äganderätten genom att bidra till en ökad förutsebarhet och en tillämpning som innebär att lika fall behandlas lika, samtidigt som det främjar bevarandet av den biologiska mångfalden över tid.

Utredaren ska bl.a.

- se över artskyddsförordningen för att säkerställa att regelverket effektivt och rättssäkert kan skydda arter och att lagstiftningen är tydlig gentemot markägare om när dessa har rätt till ersättning,
- ta ställning till om ändringar i miljöbalkens ersättningsbestämmelser eller andra delar av balken är nödvändiga för att överensynens syfte ska kunna nås,
- se över fridlysningsbestämmelserna och ta ställning till hur långtgående rådighetsinskränkningar de bör kunna ge utrymme för och om en rätt till ersättning bör införas i de fall pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras,
- utreda och vid behov föreslå hur sådan ersättning bör beräknas och finansieras,
- analysera och klarlägga statens respektive verksamhetsutövarens inklusive fastighetsägarens utredningsansvar när det gäller frågor om artskydd, och då särskilt klargöra statens ansvar att tillhandahålla nödvändigt underlag i frågor om artskydd,
- se över de svenska bestämmelserna om handel med samt innehav och transport av hotade arter,
- föreslå ett förbud mot äggsamlingar och utreda om det behövs särskilda bestämmelser om skadestånd vid brott mot skyddade arter, samt andra ändringar i lagstiftningen i syfte att bättre förebygga och bekämpa artskyddsrelaterad brottslighet, och
- lämna de författningsförslag och eventuella förslag på övriga åtgärder som bedöms nödvändiga.

Uppdraget ska redovisas senast den 14 maj 2021.

Bakgrunden till uppdraget

Artskyddet i svensk miljö rätt

Särskilda bestämmelser om skydd för djur- och växtarter är samlade i 8 kap. miljöbalken. Kapitlet innehåller i huvudsak bemyndiganden att meddela föreskrifter om förbud och andra restriktioner för att

skydda vilt levande djur- och växtarter. Utöver bestämmelserna i 8 kap. finns miljöbalkens bestämmelser om artskydd i huvudsak i 29 kap., som innehåller bestämmelser om straff och förverkande vid överträdelser av artskyddsbestämmelser.

I förordningen (2012:259) om miljöstraffsavgifter finns vidare bestämmelser om miljöstraffsavgift för överträdelser av vissa bestämmelser i artskyddsförordningen (2007:845).

De materiella bestämmelserna om artskydd återfinns huvudsakligen i artskyddsförordningen. Artskyddsförordningen innehåller bl.a. fridlysningsbestämmelser som innebär förbud att på olika sätt skada eller störa vilda djur- och växtarter, bestämmelser om kontroll och begränsning av handel med djur- och växtarter, bestämmelser om djurhållning för pälsproduktion samt bestämmelser om djurparker och förevisning av djur.

EU-lagstiftningen påverkar i dag i högsta grad de svenska bestämmelserna på artskyddsområdet. Bestämmelserna i artskyddsförordningen utgör till stor del ett genomförande av EU:s bestämmelser om artskydd i art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet (rådets direktiv 92/43/EG 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). De två direktivens syfte är framför allt att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer, vilda djur och vilda växter i medlemsstaternas europeiska territorium som omfattas av fördraget. Det finns mindre skillnader mellan artskyddsbestämmelserna i de båda direktiven även om huvuddragen är gemensamma. De fridlysningsbestämmelser i artskyddsförordningen som genomför direktiven återspeglar inte dessa skillnader, vilket innebär att samma bestämmelser tillämpas för fåglar och för övriga djur som ska skyddas enligt EU-rätten. Dessa fridlysningsbestämmelser har framför allt stora likheter med motsvarande reglering i art- och habitatdirektivet.

På EU-nivå finns det även artskyddsregler i den s.k. Cites-förordningen (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). Det finns även EU-bestämmelser om genomförandet av Cites-förordningen (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). Cites-förordningen, som är direkt tillämplig i Sverige och som genomför Cites-konventionen (konventionen om internationell handel med utrotningshotade arter av vilda djur och växter) inom EU, innehåller en omfattande reglering av handeln med vilda djur och växter. Artskyddsförordningens bestämmelser om sådan handel kompletterar Cites-förordningen och genomför även regler om handel i art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet. Vidare genomförs det s.k. zoo-direktivet (rådets direktiv 1999/22/EG av den 29 mars 1999 om hållande av vilda djur i djurparker) genom artskyddsförordningens bestämmelser om djurparker.

Utöver de miljörättsliga bestämmelser om artskydd som finns i miljöbalken, artskyddsförordningen och Cites-förordningen finns även regler som rör artskydd i jakt- respektive fiskelagstiftningen. I fråga om jakt, fångst och dödande av fåglar och däggdjur respektive fiske gäller bestämmelser med motsvarande innebörd i jakt- respektive fiskelagstiftningen, i stället för fridlysningsbestämmelserna i artskyddsförordningen. För överträdelser av bestämmelser i jakt- respektive fiskelagstiftningen, gäller jakt- respektive fiskelagstiftningens straffbestämmelser i stället för de i miljöbalken. De aktuella bestämmelserna om skydd av hotade arter har till stor del sitt ursprung i de EU-rättsliga förpliktelser som följer av art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet. Frågan om vilket regelverk som är tillämpligt i Sverige avgörs i dag av såväl syftet med åtgärden som vilken art och typ av åtgärd det är fråga om.

Bortsett från de begränsningar av artskyddsförordningens tillämpning som gäller för jakt och fiske, är artskyddsförordningen generellt tillämplig. Det innebär att reglerna i artskyddsförordningen kan påverka verksamheter och åtgärder som regleras i olika sektorslagstiftningar, exempelvis skogsvårdslagstiftningen, smittskyddslagstiftningen och regelverket om införsel av djur och växter samt plan- och bygglagstiftningen.

Sverige är part i ett stort antal internationella överenskommelser som reglerar skyddet av och handeln med hotade arter. På global nivå regleras artskyddet främst genom FN:s konvention om biologisk mångfald (CBD), FN:s konvention om skydd av flyttande vilda djur (Bonn-konventionen) och Cites-konventionen. Inom ramen för CBD har internationella mål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (Aichimålen) antagits, varav Aichimål 12 avser skyddet av arter.

Det finns även ett antal regionala överenskommelser med stor betydelse för artskyddet. Bland dessa kan nämnas Europarådets konvention om skyddet av europeiska arter av djur och växter och deras naturliga livsmiljöer (Bernkonventionen) och Avtalet om skydd av flyttande arter av vattenfåglar, deras livsmiljöer och flyttvägar (AEWA). Dessa internationella överenskommelser genomförs till stor del primärt genom EU-rätten.

Miljökvalitetsmål för att bevara biologisk mångfald och hotade arter

Bevarandet av den biologiska mångfalden är ett viktigt allmänt intresse. I Sverige återspeglas detta bl.a. i miljöbalkens portalparagraf och i flera av de 16 miljökvalitetsmål som riksdagen har beslutat om. Skyddet av växt- och djurarter är av avgörande betydelse för arbetet för att bevara den biologiska mångfalden. Sju av de nationella miljökvalitetsmålen avser bevarandet av den biologiska mångfalden, se propositionen En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (prop. 2013/14:141); levande sjöar och vattendrag, hav i balans samt levande kust och skärgård, myllrande våtmarker, levande skogar, ett rikt odlingslandskap, storslagen fjällmiljö och ett rikt växt- och djurliv. Särskilt det sistnämnda målet rör bevarandet av djur- och växtarter.

I Naturvårdsverkets fördjupade utvärdering av miljömålen 2019 bedömdes miljökvalitetsmålet ett rikt växt- och djurliv inte kunna nås 2020 med befintliga och beslutade styrmedel och åtgärder. Vidare bedömdes utvecklingen vara negativ. Många arter och naturtyper riskerar att försvinna och ekosystem att utarmas. Även för andra miljökvalitetsmål krävs ytterligare åtgärder för att nå målen (Naturvårdsverket 2019, Fördjupad utvärdering av miljömålen).

Uppdraget att se över artskyddsförordningen

Nuvarande artskydd har kritiserats för att inte i tillräcklig grad vara tillämbart, effektivt och rättssäkert. Rättsfall om artskydd i skogsbruket har skapat osäkerhet. Det finns ett behov av att se över artskyddsförordningen och särskilt dess bestämmelser om fridlysning för att förbättra legitimiteten för lagstiftningen.

Äganderätten behöver värnas och rättssäkerheten för markägare och verksamhetsutövare stärkas. Det innefattar att säkerställa att markägare får ekonomisk kompensation för inskränkningar i ägande- och nyttjanderätten i den utsträckning de har rätt till.

Artskyddsförordningen har central betydelse för att bevara hotade växt- och djurarter. Förordningen är också en viktig del i arbetet för att nå miljökvalitetsmålen och för att bevara den biologiska mångfalden. Det är viktigt att artskyddsförordningen är utformad på ett sätt som innebär att reglerna och deras tillämpning på ett effektivt sätt bidrar till att uppnå syftet med regelverket: att bevara arter och bestånd av arter över tid. En förutsättning för att nå detta syfte är också att en tillräcklig mängd och kvalitet av arternas livsmiljöer bevaras över tid.

Lagstiftningen måste också vara rättssäker och tydlig för såväl enskilda som myndigheter och tillämpningen ska innebära att lika fall behandlas lika. Det är viktigt att berörda myndigheter tidigt i processen involverar markägare och är tydliga i sin kommunikation och för en dialog med berörda aktörer. Verksamhetsutövare, inklusive fastighetsägare och andra rättighetsinnehavare, ska kunna förutse hur långtgående rådighetsinskränkningar som bestämmelserna kan medföra och under vilka förutsättningar det finns rätt till ersättning. Inskränkningar i skogsbruket och annan pågående markanvändning, samt i planerade verksamheter, bör begränsas till vad som är nödvändigt för att uppnå ett effektivt artskydd. I de fall sådana rådighetsinskränkningar är nödvändiga och innebär att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras, bör en rätt till ersättning övervägas. Det förhållandet att fridlysningsbestämmelserna kan innebära begränsningar för enskilda samt att överträdelser av bestämmelserna är straffsanktionerade, medför höga krav i fråga om tydlighet och rättssäkerhet. Det innebär bl.a. att bestämmelser om artskydd i såväl artskyddsförordningen som i annan lagstiftning ska vara systematiskt utformade.

Det har i flera sammanhang påpekats att det finns ett behov av att se över artskyddslagstiftningen (se t.ex. prop. 2013/14:141). Vidare har Naturvårdsverket i sin fördjupade utvärdering av miljömålen 2019 föreslagit en översyn av artskyddsförordningen och angränsande regelverk i syfte att förbättra tillämpningen av artskyddet för att säkerställa att lagstiftningen är tillämpbar, effektiv och rättssäker. Detta har även påtalats i en gemensam skrivelse av Naturvårdsverket

och Skogsstyrelsen (Miljödepartementet, ärende M2016/01731/Nm). Vidare har bl.a. Statens jordbruksverk lämnat specifika förslag till lagstiftningsändringar (Jordbruksverkets rapporter 2016, Förstärkta åtgärder mot artskyddsbrott och 2019, Förslag på åtgärder för ett stärkt arbete mot artskyddsbrott). Dessutom har riksdagen tillkännagett för regeringen att en översyn av artskyddsförordningen bör göras för att säkerställa att den är tillämpbar, effektiv och rättssäker (miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2017/18:MJU17, rskr. 2017/18:215).

Sammanfattningsvis finns det skäl att se över artskyddsförordningen och ta ställning till om ändringar i relevanta delar av miljöbalkens ersättningsregler eller andra delar av balken är nödvändiga för att översynens syfte ska kunna nås. Översynen syftar till att värna och stärka den privata äganderätten till skogen och säkerställa ett rättssäkert, tydligt och lättillgängligt regelverk som innebär ett effektivt artskydd och därigenom bidrar till bevarandet av den biologiska mångfalden över tid. Lagstiftningen ska vara tydlig i fråga om när markägare har rätt till ersättning. Regelverket ska vara förenligt med EU-rätten och med andra internationella åtaganden.

Det ingår inte i uppdraget att göra en översyn av jakt- eller fiske- lagstiftningen. Det ingår inte heller i uppdraget att göra en översyn av skogsvårdslagstiftningen.

Fridlysningsbestämmelserna behöver ses över

Fridlysning av arter, dvs. förbud att på olika sätt skada eller störa vilda djur- och växtarter, regleras i dag i 4–9 §§ artskyddsförordningen. Av respektive fridlysningsbestämmelse framgår vilka förbud den omfattar. Bestämmelser om undantag och dispens från fridlysningsförbuden regleras i 10–15 §§. Fridlysningsbestämmelserna omfattar dels vilda fåglar, dels de andra djur- och växtarter som förtecknats i bilaga 1 eller bilaga 2 till artskyddsförordningen. Arter i bilaga 1 är skyddade till följd av EU-rättsliga regleringar eller andra internationella åtaganden. För arter i bilaga 2 är skyddet i stället grundat på nationella bedömningar. I artskyddsförordningen anges vissa undantag från förbuden i fridlysningsbestämmelserna och vidare får länsstyrelsen i enskilda fall ge dispens från dessa förbud. Förbuden i fridlysningsbestämmelserna gäller för såväl markägare som andra och är

straffsanktionerade genom bestämmelsen om artskyddsbrott i 29 kap. 2 b § miljöbalken.

Domstolarna har meddelat ett relativt stort antal avgöranden som har betydelse för tolkningen av fridlysningsbestämmelserna. Vissa av avgörandena innebär att rättsläget inte tydligt framgår av bestämmelsernas ordalydelse. Som exempel kan nämnas att Mark- och miljööverdomstolen i MÖD 2016:1 uttalade att när syftet uppenbart är ett annat än att döda eller störa djurarter är det rimligt att det krävs en risk för påverkan på den skyddade artens bevarandestatus i området för att utlösa förbuden i 4 § 1 och 2 artskyddsförordningen, dvs. att fridlysningsbestämmelsen i sådana situationer inte ska tillämpas som ett individskydd. Domstolen har vidare, i MÖD 2017:7 (det s.k. bombmurklemålet), uttalat att en proportionalitetsbedömning av förbudet i 8 § artskyddsförordningen ska göras inom ramen för ett dispensförfarande, trots avsaknad av uttryckligt författningsstöd. I sammanhanget kan även nämnas Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, begäran om förhandsavgörande i EU-domstolens mål C-473/19. Domstolens frågor rör tolkningen av förbuden i art- och habitatdirektivets och fågeldirektivets bestämmelser om artskydd.

Av EU-domstolens praxis följer att EU:s medlemsstater är skyldiga att genomföra art- och habitatdirektivet även inom sina exklusiva ekonomiska zoner i den utsträckning medlemsstaterna har jurisdiktion (dom Europeiska kommissionen mot Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, i mål C-6/04, EU:C:2005:626, punkt 117–119). Såvitt gäller Natura 2000-områden enligt art- och habitatdirektivet respektive fågeldirektivet har skyldigheten genomförts genom 7 kap. 32 § miljöbalken. Regeringen har uppmärksammat att motsvarande bestämmelse saknas för de svenska bestämmelser om artskydd som genomför dessa direktiv och att bemyndigandena i 8 kap. 1–2 §§ miljöbalken avser föreskrifter om förbud inom landet.

Fridlysningsbestämmelserna i artskyddsförordningen, med tillhörande regler om undantag och dispens, bör därför ses över. Det huvudsakliga syftet med översynen är att säkerställa att bestämmelserna bidrar till ett effektivt artskydd och att bestämmelserna är utformade utifrån skyddsbehovet och är förenliga med Sveriges EU-rättsliga åtaganden. Fridlysningsbestämmelserna omfattar ett stort antal djur- och växtarter och kan innebära begränsningar för enskilda. Vidare är överträdelser av bestämmelserna straffsanktion-

rade. Dessa förhållanden medför höga krav i fråga om tydlighet och rättssäkerhet.

Hur långtgående rådighetsinskränkningar bör fridlysningsbestämmelserna kunna medföra?

När det allmänna inskränker någons användning av mark eller byggnad på ett sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras, eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten, har denna enligt huvudregeln i 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen en grundlagsskyddad rätt till ersättning. Som undantag från denna huvudregel anges i tredje stycket att vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning.

Förbuden i fridlysningsbestämmelserna kan innebära inskränkningar i användningen av mark eller byggnader (rådighetsinskränkningar). Det finns ingen lagstadgad rätt till ersättning som följer direkt av förbuden i fridlysningsbestämmelserna.

En översyn av sådan lagstiftning som möjliggör rådighetsinskränkningar av hälso-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl har tidigare genomförts av Utredningen om ersättning vid rådighetsinskränkningar och redovisats i betänkandet Ersättning vid rådighetsinskränkningar – vilka fall omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen och när ska ersättning lämnas? (SOU 2013:59). Utredningen lämnade inga författningsförslag utan ansåg i stället bl.a. att frågor som rör rådighetsinskränkningar med stöd av artskyddsförordningen och rätt till ersättning vid sådana inskränkningar behövde utredas ytterligare. Därför ansåg utredningen att det var nödvändigt att först klargöra vilka rådighetsinskränkningar som kunde vidtas med stöd av fridlysningsbestämmelserna för att kunna besvara frågan om huruvida en ersättningsrätt borde införas.

Mark- och miljööverdomstolen har i MÖD 2017:7 prövat frågan om hur långtgående rådighetsinskränkningar som de nationella fridlysningsbestämmelserna kan innebära. Domstolen konstaterade att det inte finns några ersättningsregler knutna till regleringen och att lagstiftningen inte heller ger någon tydlig lösning för hur den intresseavvägning mellan allmänna och enskilda intressen som aktualiseras

ska göras. Enligt domstolen ska den prövande myndigheten, om den finner att förbudet i 8 § artskyddsförordningen i ett enskilt fall medför att råddigheten över marken inskränks på ett sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras, medge dispens från förbudet i 8 §, trots att det saknas uttryckligt författningsstöd.

I fråga om de fridlysningsbestämmelser som genomför EU:s artskydd har följande betydelse för hur långtgående råddighetsinskränkningar de behöver kunna medföra. För undantag (inklusive dispenser) från förbuden i art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet krävs enligt båda direktiven att det inte finns någon annan lämplig lösning och att undantaget görs av någon av de anledningar som anges i respektive direktiv. För undantag enligt art- och habitatdirektivet krävs dessutom att undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av den berörda arten i dess naturliga utbredningsområde.

Det finns därför ett behov av att utreda hur långtgående råddighetsinskränkningar som fridlysningsbestämmelserna – inbegripet reglerna om undantag och dispens från förbuden i dessa bestämmelser – bör kunna medföra. Detta innefattar ett behov av att analysera och klarlägga hur långtgående skydd som EU-rätten kräver.

I det sammanhanget behöver hänsyn tas till Sveriges EU-rättsliga åtaganden. Bedömningen ska inkludera hur långtgående råddighetsinskränkningen bör vara för de nationellt skyddade arterna.

Bör en rätt till ersättning införas?

Rätt till ersättning på grund av beslut meddelade med stöd av miljöbalken regleras i 31 kap. 4 § miljöbalken. Det finns dock ingen lagstadgad rätt till ersättning på grund av beslut som gäller fridlysningsbestämmelserna eller artskyddsförordningen.

Fridlysningsbestämmelserna tillämpas i större utsträckning nu än tidigare i skogsbruket. Detta har lett till att antalet beslut om förbud eller försiktighetsåtgärder fattade av Skogsstyrelsen till skydd för fridlysta arter har ökat. Frågor om artskydd kan under vissa omständigheter, t.ex. med anledning av en s.k. avverkningsanmälan till Skogsstyrelsen, prövas inom ramen för en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Enligt 31 kap. 4 § miljöbalken kan fastighetsägaren

ha rätt till ersättning på grund av beslut som gäller förbud eller förelägganden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Det har

Mark- och miljööverdomstolen noterat i ett mål om försiktighetsåtgärder till skydd för fortplantningsområden för tjäder vid avverkning (Mark- och miljööverdomstolens dom i mål nr M 10104-17). Ersättningsfrågan prövades inte i målet. Just nu prövas i domstol frågan om ett förbud eller föreläggande enligt 12 kap. 6 § miljöbalken till skydd för en fridlyst art kan medföra rätt till ersättning, till skillnad från ett motsvarande förbud eller föreläggande enligt artskydds-förordningen (Mark- och miljööverdomstolens mål nr M 7888-19).

Med utgångspunkt i en bedömning av hur långtgående rådighetsinskränkningar som fridlysningsbestämmelserna kan respektive bör kunna medföra behöver det utredas om en rätt till ersättning kan och bör införas vid rådighetsinskränkningar som innebär att pågående markanvändning på berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. Om en ersättningsrätt föreslås, behöver det också utredas under vilka förutsättningar och med vilka begränsningar en sådan ersättning bör lämnas. Det behöver även utredas om beslut om ersättning kan fattas samtidigt som myndigheten fattar det rådighetsinskränkande beslutet i syfte att förenkla för berörda markägare.

Frågan om ersättningsrätt rymmer frågan om hur ersättningen ska beräknas. I det sammanhanget behöver det tas hänsyn till att rådighetsinskränkningar till skydd för arter kan vara av både tillfällig och mer bestående karaktär. Ersättningsfrågan rymmer vidare dels frågan om hur ersättningen bör finansieras, dels frågan om hur det kan säkerställas att ersättning inte kan lämnas flera gånger för samma rådighetsinskränkning. Vidare omfattas frågan om huruvida EU:s statsstödsregler hindrar eller begränsar möjligheterna att kompensera enskilda för rådighetsinskränkningar, särskilt sådana som följer av en tillämpning av de EU-baserade fridlysningsbestämmelserna.

För fridlysningsbestämmelser som medger lika långtgående rådighetsinskränkningar, är det mycket viktigt att en eventuell rätt till ersättning är enhetligt utformad. För enskilda skulle skillnader i dessa delar kunna framstå som slumpmässiga, orättvisa och stötande.

Prövningen av fridlysningsbestämmelserna i förhållande till annan prövning

Vid prövning av verksamheter är det viktigt att det råder så stor förutsebarhet och enhetlighet som möjligt. I syfte att undvika samspelet mellan motsägande avgöranden och av effektivitetsskäl är det därför viktigt att de frågor som rör en och samma verksamhet, så långt som möjligt och lämpligt, hanteras och bedöms vid ett och samma tillfälle. Om en planerad verksamhet eller åtgärd medför en otillåten påverkan på en skyddad art, kan det medföra att verksamheten eller åtgärden inte kan genomföras som planerat. Om möjligt bör därför påverkan på skyddade arter bedömas i ett tidigt skede. Den rättspraxis (se bl.a. MÖD 2013:13) som har utvecklats för prövning enligt miljöbalken och som innebär att det som en del i prövningen av de allmänna hänsynsreglerna enligt 2 kap. miljöbalken ingår att – med tillämpning av relevanta fridlysningsbestämmelser i artskyddsförordningen – bedöma hur skyddade arter påverkas av den planerade verksamheten, utgör ett viktigt bidrag för att nå målsättningarna.

I flera andra lagstiftningar finns bestämmelser om att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken ska tillämpas vid prövning enligt den lagstiftningen, t.ex. i ellagen (1997:857) och lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. Vid prövning av en ansökan om nätkoncession för linje enligt ellagen (1997:857) ska 2 kap. miljöbalken tillämpas, vilket enligt den praxis som utvecklats i viss utsträckning innefattar prövning av frågor om artskydd (bl.a. Mark- och miljööverdomstolens domar den 7 juni 2018 i mål M 7934-17, den 11 september 2019 i mål M 4874-18 och den 12 december 2019 i mål M 1769-18).

I exempelvis plan- och bygglagen (2010:900) finns däremot inga bestämmelser om att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken ska tillämpas vid prövning enligt den lagstiftningen. Som Mark- och miljööverdomstolen har konstaterat, ger en detaljplan i sig därför inte rätt att vidta åtgärder som strider mot bestämmelserna om artskydd, utan en prövning av artskyddet kan komma att krävas, trots att en plan antagits (Mark- och miljööverdomstolens dom den 3 februari 2016 i mål M 2114-15).

Det bör utredas om det är lämpligt att i ökad utsträckning samordna prövningen av fridlysningsbestämmelserna med prövningen enligt miljöbalken i övrigt och prövning enligt annan lagstiftning som rör verksamheter, åtgärder eller planer som typiskt sett kan

komma att påverka skyddade arter. Om en ökad samordning mellan prövningarna är lämplig, behöver en bedömning göras av om författningsändringar är nödvändiga eller om redan gällande lagstiftning medger en sådan ökad samordning. Det behöver även bedömas om en ökad samordning kan uppnås på annat sätt än genom författningsreglering, t.ex. genom gemensamma riktlinjer om handläggningen av artskyddsfrågor, vägledning för prövningsmyndigheterna eller på annat sätt.

Den ökade samordningen mellan prövningen enligt artskyddsförordningen och prövningen av underrättelser om avverkning och om andra skogsbruksåtgärder enligt skogsvårdslagen som Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har kommit överens om (Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2016, Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket), är ett tydligt exempel på hur samordningen i vissa fall kan öka inom ramen för befintlig lagstiftning. Riktlinjerna tar sin utgångspunkt i att Skogsstyrelsen och länsstyrelsen har ett gemensamt ansvar för hur artskyddet tillgodoses vid skogsbruksåtgärder och att myndigheterna därför ska vara överens i sin bedömning.

Det ingår inte att utreda eller lämna författningsförslag som medför en ökad samordning mellan å ena sidan prövningen enligt artskyddsförordningen och å andra sidan lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, väglagen (1971:948), minerallagen (1991:45) respektive lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. Eventuella författningsförslag får inte heller i övrigt påverka tillämpningen av dessa lagar. Detsamma gäller för jakt- och fiskelagstiftningen.

Med hänsyn till att plan- och bygglagen inte innefattar en prövning av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, ingår det inte heller att utreda en samlad prövning av artskyddsförordningen och plan- och bygglagen.

Närmare om uppdraget

Utredaren ska därför

- se över artskyddsförordningen för att säkerställa att regelverket effektivt och rättssäkert kan skydda arter och att lagstiftningen är tydlig gentemot markägare om när dessa har rätt till ersättning,

- ta ställning till om ändringar i miljöbalkens ersättningsbestämmelser eller andra delar av balken är nödvändiga för att överynens syfte ska kunna nås,
- överväga hur bestämmelser om artskydd i skilda regelverk kan ges en bättre och mer enhetlig utformning och hur gränsdragningen dem emellan kan göras tydligare,
- analysera och klarlägga statens respektive verksamhetsutövarens inklusive fastighetsägarens utredningsansvar när det gäller frågor om artskydd, och då särskilt klargöra statens ansvar att tillhandahålla nödvändigt underlag i frågor om artskydd – hänsyn behöver tas till de särskilda förutsättningar som finns vid pågående och icke-pågående markanvändning,
- se över fridlysningsbestämmelserna i syfte att säkerställa att de bidrar till ett effektivt, välfungerande och rättssäkert artskydd, samt är förenliga med Sveriges EU-rättsliga åtaganden,
- analysera och klarlägga hur långtgående skydd som EU-rätten kräver,
- övergripande redovisa hur art- och habitatdirektivets respektive fågeldirektivets bestämmelser om skydd av arter genomförts i några andra av EU:s medlemsstater, däribland Finland, samt jämföra med det svenska genomförandet,
- analysera hur långtgående rådighetsinskränkningar nuvarande fridlysningsbestämmelser ger utrymme för,
- analysera och ta ställning till hur långtgående rådighetsinskränkningar som fridlysningsbestämmelserna bör kunna ge utrymme för,
- utreda och ta ställning till om en ersättningsrätt bör införas och i så fall under vilka förutsättningar sådan ersättning bör lämnas när en fridlysningsbestämmelse medför att rådigheten över marken inskränks på ett sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras,
- utreda och vid behov föreslå hur sådan ersättning bör beräknas och finansieras,
- analysera hur sådan ersättning som lämnas till ekonomiska aktörer förhåller sig till statsstödsregelverket,

- utreda om det är lämpligt att i ökad utsträckning samordna prövningen av fridlysningsbestämmelserna med annan prövning enligt miljöbalken och enligt annan lagstiftning, och
- lämna de författningsförslag och eventuella förslag på övriga åtgärder som bedöms nödvändiga.

Uppdraget att förbättra förutsättningarna för arbetet för att förebygga, upptäcka och lagföra artskyddsrelaterad brottslighet

De senaste åren har det skett en tydlig ökning av antalet artskyddsbrottsärenden (Jordbruksverket 2016, Förstärkta åtgärder mot artskyddsbrott). De fall av artskyddsbrott som upptäckts visar att det förekommer smuggling till och från Sverige av hotade arter och att svenska arter fångas, samlas in och handlas med i en tidigare okänd omfattning. Utifrån de upptäckta fallen finns det enligt Jordbruksverket även tecken på inslag av internationell, organiserad brottslighet.

Det finns ett antal uppmärksammade fall i Sverige där samlare samlat in ägg från vilda fåglar, haft omfattande samlingar av både fågelägg och fullvuxna fåglar och även handlat internationellt med fågelägg. Det mest omtalade fallet är det s.k. Stekenjokk-målet (Hovrätten för Nedre Norrlands dom i mål B 276-14 den 24 april 2015).

Arbetet för att förebygga och lagföra artskyddsrelaterad brottslighet är en viktig del i arbetet för att bevara hotade arter.

Handel med samt innehav och transport av hotade arter

Hotade djur och växter är föremål för omfattande insamling och den illegala handeln med produkter av hotade arter är utbredd. Detta hotar många arters överlevnad. Handeln regleras av såväl regler i Cites-konventionen som i de EU-förordningar som genomför konventionen. Det finns ytterligare regler om handel i artskyddsförordningen.

I 2018 års regleringsbrev fick Jordbruksverket i uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket bl.a. redovisa ett förslag till genomförande av EU:s handlingsplan om artskyddsbrott. Jordbruksverket lämnade i sin redovisning av regeringsuppdraget ett flertal förslag till ändringar av Sveriges bestämmelser som kompletterar EU:s Cites-

förordning eller som annars rör handel med skyddade djur och växter (Jordbruksverket 2019, Förslag på åtgärder för ett stärkt arbete mot artskyddsbrott). Myndighetens förslag avsåg bl.a. att utreda om skadestånd till staten för artskyddsbrott bör införas, ett utökad krav på verksamhetstillstånd för handel med djur och växter, utökade befogenheter för Tullverket att agera vid inre gräns, ändrade sekretessbestämmelser, ett nytt nationellt register över de levande djur som anges i bilagorna A och B i EU:s Cites-förordning, förbud mot bl.a. innehav av illegala exemplar samt ett förbud mot innehav av äggsamlingar. I detta sammanhang bör nämnas att även organisationer har pekat på behovet av att komplettera fridlysningsbestämmelsernas förbud mot att samla in ägg med ett förbud mot att inneha äggsamlingar (Miljödepartementet, ärende nr M2018/01532/Nm, skrivelse från Sveriges Ornitologiska Förening och Kungsörn Sverige).

Det finns ett behov av att se över de regler som gäller för bl.a. handel med samt innehav och transport av hotade arter i Sverige i syfte att identifiera hur genomförandet av våra internationella förpliktelser på området kan stramas upp och göras mer effektivt. Vid en sådan översyn bör de förslag som Jordbruksverket har redovisat till regeringen övervägas (Jordbruksverkets rapporter 2016, Förstärkta åtgärder mot artskyddsbrott och 2019, Förslag på åtgärder för ett stärkt arbete mot artskyddsbrott).

Skadestånd vid artskyddsrelaterad brottslighet och några straffrättsliga frågor

Av Jordbruksverkets rapporter framgår att det de senaste åren har syntts en tydlig ökning av artskyddsbrottsärenden. Utöver förslagen till ändringar i lagstiftningen som rör handel med hotade arter, har myndigheten även föreslagit ändringar för att förebygga och bekämpa artskyddsbrott. Myndigheten har bl.a. föreslagit att frågan om att införa en skyldighet att betala skadestånd till det allmänna vid artskyddsbrott borde utredas. Enligt myndigheten bör utredningen omfatta frågan om fasta skadeståndsbelopp för olika arter med förebild i det system som finns i Finland. Syftet med ett sådant skadestånd skulle enligt myndigheten dels vara att ersätta skadan av brottet, dels synliggöra samhällets ansträngningar för att bevara arter och naturområden.

Mot bakgrund av bl.a. Jordbruksverkets rapporter, bör det utredas om artskyddslagstiftningen samt relevanta straffrättsliga bestämmelser och förverkanderegler etc. behöver ändras för att mer effektivt förebygga och bekämpa artskyddsrelaterad brottslighet. I syfte att förbättra förutsättningarna för brottsförebyggande och brottsbekämpande arbete, kan det även behöva utredas om nuvarande organisationsformer och arbetsätt kan göras mer effektiva. Det ingår dock inte att utreda domstolarnas organisationsformer och arbetsätt.

Det finns också ett behov av att ta ställning till om det behövs bestämmelser om skadestånd till det allmänna vid artskyddsrelaterad brottslighet. Det bör framhållas att ett sådant skadestånd ska syfta till att ersätta skadan som i det enskilda fallet har uppstått på grund av den brottsliga gärningen men att skadeståndsbeloppet kan behöva bestämmas utifrån schabloner eller skälighetsuppskattningar. I det enskilda fallet kan skadeståndsbeloppet av rimlighets skull behöva avvika från sådana fastställda schabloner. Det är viktigt att särskilja ett sådant skadeståndsansvar från en skyldighet att oberoende av skadan i det enskilda fallet betala ett fast belopp till det allmänna på grund av en brottslig gärning, vilket i praktiken närmast skulle vara att jämställa med penningböter.

Närmare om uppdraget

Utredaren ska därför

- se över de svenska regler som gäller för handel med samt innehav och transport av hotade arter och särskilt utreda om och hur de förslag som Jordbruksverket har lämnat bör genomföras,
- lämna ett förslag till förbud mot samlingar av fågelägg och föreslå hur ett sådant förbud kan genomföras,
- utreda om det behövs bestämmelser om skadestånd vid brott mot skyddade arter och andra ändringar i lagstiftningen i syfte att bättre förebygga och bekämpa artskyddsrelaterad brottslighet, och
- lämna de författningsförslag och förslag på övriga åtgärder som bedöms nödvändiga.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska beskriva konsekvenserna av sina förslag ur ett miljömässigt, statsfinansiellt, samhällsekonomiskt, socialt och företagsmässigt perspektiv. Det är angeläget att de åtgärder som föreslås utformas så att syftet med regelverket om artskydd uppnås, samtidigt som hänsyn tas till totalförsvaret och dess långsiktiga behov av ändamålsenliga anläggningar, som t.ex. övnings- och skjutfält, och de administrativa och andra kostnader som åtgärderna medför för företag blir så små som möjligt. Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Beskrivningen av de miljömässiga aspekterna ska utgå från relevanta nationella miljömål och omfatta konsekvenserna för miljön och för människors hälsa och säkerhet. Konsekvensanalysen ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt med det övriga utredningsarbetet. Inom ramen för konsekvensanalysen ska alternativa modeller och instrument övervägas som säkerställer att de arter som skyddas enligt artskyddsförordningen bevaras samtidigt som pågående markanvändning inte avsevärt försvåras. En översiktlig redovisning och motivering ska göras av vilka förslag som har övervägts men avfärdats. Vid eventuella statsfinansiella effekter ska utredaren föreslå finansiering.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete ha kontakt med berörda myndigheter och andra berörda aktörer. Utredaren ska hålla sig underrättad om det arbete som Skogsutredningen (M 2019:02) utför.

Uppdraget ska redovisas senast den 14 maj 2021.

(Miljödepartementet)

Lagar, förordningar och föreskrifter om artskydd i Sverige – historik

Tabell 1 Lagar, förordningar och föreskrifter om artskydd i Sverige – historik

(Regler om jakt och fiske ingår inte)

Årtal	Namn på författning
1909	Lag ang. naturminnesmärkens fredande; gifven Stockholms slott d. 25 juni 1909
1911	Reglemente den 22 december 2011 (nr 156 s.1)
1952	Naturskyddslag (1952:688)
1952	Kungörelse nr 821 med närmare bestämmelser om naturskyddslagen
1964	Naturvårdslag (1964:822)
1964	Naturvårdskungörelse (1964:825) till naturvårdslagen (1964:822), föregående kungörelse (1952:821) upphävs
1974	Naturvårdskungörelse (1974:1028), föregående naturvårdskungörelse (1964:825) upphävs.
1975	Förordning (1975:542) om tillämpning av konventionen den 3 mars 1973 om internationell handel med utrotningshotade vilda djur och växter (CITES-konventionen)
1976	Naturvårdsförordning (1976:484), upphävd 1999-01-01
1982	Naturvårdsverkets kungörelse om fridlysning av slätsnok och sandödlor (SNFS 1982:6) NV:11
1985	Naturvårdsverkets kungörelse med föreskrifter om fridlysning av vissa djurarter (SNFS 1985:4) – kräldjur
1992	Naturvårdsverkets kungörelse med föreskrifter om fridlysning av vissa växtarter (SNFS 1992:3) – orkidéer, samtliga arter
1994	Lag (1994:1818) om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter (CITES inom EU)
1994	Förordning (1994:2027) om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter (CITES inom EU)
1998	Miljöbalken (1998:808)
1998	Artskyddsförordning (1998:179)

Årtal	Namn på författning
1999	Naturvårdsverkets föreskrifter om artskydd (NFS 1999:7) – artlista i bilaga 1 saknas
1999	Naturvårdsverkets föreskrifter om ändring i föreskrifter (NFS 1999:7) om artskydd (NFS 1999:12) – artlista i bilaga 1
1999	Statens jordbruksverks föreskrifter om handel och andra åtgärder med exemplar av vilt levande djur- och växtarter som behöver skydd (SJVFS 2009:71), saknr J 15
2005	Naturvårdsverkets föreskrifter om ändring i föreskrifterna (1999:7) om artskydd (NFS 2005:12)
2007	Artskyddsförordning (2007:845)
2009	Naturvårdsverkets föreskrifter om artskydd (NFS 2009:10)
2009	Föreskrifter om ändring i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1999:89) om handel och andra åtgärder med exemplar av vilt levande djur- och växtarter som behöver skydd (SJVFS 2009:71 saknr J 15)
2011	Lag (2011:1070) om handel med sälprodukter
2011	Förordning (2010:1491) om handel med sälprodukter

Statens offentliga utredningar 2021

Kronologisk förteckning

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. Ju.
6. God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. S.
7. Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. Ju.
8. När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). S.
9. Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. I.
10. Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. M.
11. Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. U.
12. Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion. Ju.
13. En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. Ju.
14. Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. S.
15. Föreningsfrihet och terroristorganisationer. Ju.
16. En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. Fi.
17. Ett moderniserat konsumentskydd. Fi.
18. Bolags rörlighet över gränserna. Volym 1 & 2. Ju.
19. En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. S.
20. Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. Ju.
21. En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. M.
22. Hårdare regler för nya nikotinprodukter. S.
23. Stärkt planering för en hållbar utveckling. Fi.
24. Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. M.
25. Struktur för ökad motståndskraft. Ju.
26. Använd det som fungerar. M.
27. Ett förbud mot rasistiska organisationer. Ju.
28. Immunitet för utställningsföremål. Ku.
29. Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. I.
30. Kampen om tiden – mer tid till lärande. U.
31. Kontroller på väg. I.
32. Papper, poddar och ... Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. U.
33. En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialsolan och sameskolan. U.
34. Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. S.
35. En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. Ju.

36. Gode män och förvaltare – en översyn. Ju.
37. Stärkt rätt till personlig assistans. Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. S.
38. En ny lag om ordningsvakter m.m. Ju.
39. Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. S.
40. Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. Fi.
41. VAB för vårdåtgärder i skolan. S.
42. Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fi.
43. Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar. Ju.
44. Tillgänglighetsdirektivet. S.
45. En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. N.
46. Snabbare lagföring – ett snabbförfarande i brottmål. Ju.
47. Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. Fi.
48. I en värld som ställer om. Sverige utan fossila drivmedel 2040. M.
49. Kommuner mot brott. Ju.
50. Fri hyressättning vid nyproduktion. Ju.
51. Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar. Vol. 1 och 2. M.

Statens offentliga utredningar 2021

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

- En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. [16]
- Ett moderniserat konsumentskydd. [17]
- Stärkt planering för en hållbar utveckling. [23]
- Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. [40]
- Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. [42]
- Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. [47]

Infrastrukturdepartementet

- Säker och kostnadseffektiv it-drift
rättsliga förutsättningar för
utkontraktering. [1]
- Vem kan man lita på? Enkel och ändamåls-
enlig användning av betrodda tjänster
i den offentliga förvaltningen. [9]
- Ökade möjligheter att förhindra illegal
handel via post. [29]
- Kontroller på väg. [31]

Justitiedepartementet

- Krav på kunskaper i svenska och
samhällskunskap för svenskt
medborgarskap. [2]
- Ett förbättrat system för arbetskrafts-
invandring. [5]
- Förstärkt skydd för väljarna vid röst-
mottagningen. [7]
- Andra chans för krisande företag
– En ny lag om företagsrekonstruktion.
[12]
- En teknikneutral grundlagsbestämmelse
för regeringsbeslut. [13]
- Föreningsfrihet och terroristorganisationer.
[15]

- Bolags rörlighet över gränserna.
Volym 1 & 2. [18]
- Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av
brottmålsdomar mot tredjelandsmed-
borgare. [20]
- Struktur för ökad motståndskraft. [25]
- Ett förbud mot rasistiska organisationer.
[27]
- En stärkt rättsprocess och en ökad lag-
föring. [35]
- Gode män och förvaltare – en översyn.
[36]
- En ny lag om ordningsvakter m.m. [38]
- Ett förstärkt skydd mot sexuella
kränkningar. [43]
- Snabbare lagföring
– ett snabbförfarande i brottmål. [46]
- Kommuner mot brott. [49]
- Fri hyressättning vid nyproduktion. [50]

Kulturdepartementet

- Immunitet för utställningsföremål. [28]

Miljödepartementet

- Radiologiska skador – skadestånd,
säkerheter, skadereglering. [10]
- En klimatanpassad miljöbalk för samtiden
och framtiden. [21]
- Äga avfall
– en del av den cirkulära ekonomin. [24]
- Använd det som fungerar. [26]
- I en värld som ställer om.
Sverige utan fossila drivmedel 2040.
[48]
- Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar.
Vol. 1 och 2. [51]

Näringsdepartementet

- En EU-anpassad djurläkemedels-
lagstiftning. Del 1 och 2. [45]

Socialdepartementet

- Informationsöverföring inom vård och omsorg. [4]
- God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. [6]
- När behovet får styra
– ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). [8]
- Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. [14]
- En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. [19]
- Hårdare regler för nya nikotinprodukter. [22]
- Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. [34]
- Stärkt rätt till personlig assistans.
Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. [37]
- Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. [39]
- VAB för vårdåtgärder i skolan. [41]
- Tillgänglighetsdirektivet. [44]

Utbildningsdepartementet

- Skolbibliotek för bildning och utbildning. [3]
- Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. [11]
- Kampen om tiden
– mer tid till lärande. [30]
- Papper, poddar och ...
Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. [32]
- En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. [33]



Regeringskansliet

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 www.regeringen.se

ISBN 978-91-525-0137-5 ISSN 0375-250X

Omslag: Elanders Sverige AB
Bild framsida: Liselotte Ohman
Bildbearbetning: Agneta S Öberg