



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2021-10-21

Ärendenummer
NV-05619-21

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande gällande Artskyddsutredningens betänkande SOU 2021:51 Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar (M2021/01219)

Sammanfattning

Naturvårdsverket ser positivt på en stor del av utredningens förslag.

Naturvårdsverket anser att det är positivt att fridlysningsbestämmelserna lyfts in i 8 kap. miljöbalken. Fridlysningsbestämmelserna genomför EU-rätten på samma nivå som systerbestämmelserna i Natura 2000-regelverket som huvudsakligen återfinns i 7 kap. miljöbalken. Naturvårdsverket avstyrker dock målsättningsbestämmelsen i dess nuvarande utformning. Eftersom bestämmelsen föreslås omfatta alla naturligt förekommande arter anser vi att den är så pass brett formulerad att den även innefattar delar av målet med 7 kap. miljöbalken.

Naturvårdsverket delar utredningens bedömningar gällande behovet av att utveckla kunskapsunderlag. En stor del av föreslagna uppdrag till Naturvårdsverket ligger dock redan i myndighetens instruktioner.

Naturvårdsverket avstyrker förslagen om att sammanställa kunskapsunderlag i livsmiljöunderlag, då de riskerar att utmynna i en stor arbetsbörda för länsstyrelserna med en tveksam nytta. Livsmiljöunderlagen baseras på en god tanke, den om att god planering är en förutsättning för bra beslut. Landskapsansatsen är också bra. Redan idag finns en stor mängd underlag som myndigheterna arbetar med att utveckla och att uppdatera. Det är bättre att bygga vidare på dessa, vägleda var de finns och att tillgängliggöra dem digitalt. För att lyckas med detta behöver offentliga organisationer ha förmåga till effektiv digital samverkan. I det arbetet bör de principerna för digital samverkan som tagits fram tillämpas.

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget gällande nya bestämmelser som genomför art- och habitatdirektivets artikel 12. Naturvårdsverket har dock vissa invändningar angående utredningens förslag gällande nya bestämmelser som genomför fågeldirektivets artikel 5. Naturvårdsverket hade önskat att utredningen skulle klargjort vilka olika möjligheter som finns för Sverige att ha ett genomförande som är baserat på antingen exemplar/individ eller på populationsnivå för fåglar och vilka konsekvenser olika alternativ skulle innebära för markägare och andra verksamhetsutövare. Det är viktigt för att

artskyddet ska bli effektivt att den praktiska tillämpningen av bestämmelserna beaktas så långt det är möjligt redan i lagstiftningsarbetet.

Naturvårdsverket tillstyrker förslagen gällande förbud att samla och inneha ägg i stort men avstyrker förslag om ändring i 3 § jaktlagen. Förslaget till ändring innebär en mycket kraftig försvagning av skyddet för viltet och dess bon. Nuvarande text ger ett fullgott skydd för viltet och det finns inga anledningar att ändra den.

Naturvårdsverket avstyrker utredningens förslag till ersättningsmodell. Vi anser att ersättningsrätten bör frikopplas från 2 kap. 7 § miljöbalken och kopplas direkt till rekvisiten avsevärt försvårande av pågående markanvändning i 31 kap. 4 § miljöbalken. Vi ser inte att det finns tillräckliga skäl mot bakgrund av EU-rätten för att ha särskilda regler för artskyddsdispenser angående avdrag på ersättningen. Naturvårdsverket konstaterar att utredningens förslag leder till två parallella rättsliga möjligheter att begära ersättning för intrång på grund av artskyddsregler. Vi menar att ersättningsförslaget bör göras enklare och mer enhetligt, med endast en väg till ersättning för liknande anspråk. Dubbla spår av detta slag kan leda till rättsosäker och oförutsägbar rättstillämpning.

Naturvårdsverket tillstyrker i stort utredningens förslag som syftar till att förebygga artskyddsbrott. Vi ser dock för vissa förslag ett behov av att komplettera eller utforma bestämmelser på ett annat sätt än vad som föreslås av utredningen eller att på andra sätt justera förslagets utformning.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Kapitel 10 Förslag kunskapskrav och utredningsansvar

10.2 Kunskapskravet i 2 kap. miljöbalken gäller alla

Naturvårdsverket delar utredningens bedömning i stort. Vi instämmer i hur ansvaret för att ta fram kunskapen ska fördelas, enligt Tabell 10:1 (s 892). Vi tillstyrker också att vägledningar ska bidra till att klarlägga tolkningar.

10.3 Förslag: Utred SLU Artdatabankens roll och finansiering

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att utreda SLU Artdatabankens roll som kunskapscentrum för arter och biologisk mångfald som helhet. Det är särskilt angeläget att finansieringen av SLU Artdatabankens informationshantering och till dem kopplade tekniska system får en långsiktig lösning. Naturvårdsverket anser att SLU Artdatabanken bör få en tydligare fastställd roll, vilket kan öka långsiktigheten i deras uppgifter.

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

Naturvårdsverket instämmer i att det finns behov av en bristanalys men anser att förslaget redan ligger inom myndighetens ansvar. En bristanalys som tar ett brett och samlat grepp över all biologisk mångfald kan ligga till grund inte bara för prioriteringar i kunskapsinhämtande beträffande artskyddsarbetet, utan även beträffande ekosystemtjänster, Grön infrastruktur, viltförvaltning m.m. Det är ett arbete som bör prioriteras inom myndigheten och ske i samråd med andra närstående myndigheter.

10.5 Förslag: Information om fridlysta arter

Naturvårdsverket instämmer i att arbetet bör förstärkas och utvecklas men anser att en övervägande del av förslaget redan ligger inom myndigheternas ansvar. Ett exempel är den om omstruktureringen av artskyddsförordningens bilagor. I övrigt finns en stor del av informationen som listas i utredningens förslag sammanställd¹, men behöver anpassas och förtydligas för att på ett effektivt sätt nå verksamhetsutövare.

Vi instämmer i att informationen är spridd och behöver samlas, men föreslår att det i arbetet även ingår att tydliggöra frågan om var informationen ska samlas, uppdateras och hur den ska tillgängliggöras. Detta gäller särskilt punkten om arternas ekologi, där det inte är givet varifrån primärinformationen kommer.

En möjlighet är att kunskapen om arters ekologi samlas och uppdateras i relevanta databaser, ex. Artdatabankens databaser. Informationen kan sedan

¹ Informationen om vilka arter som är fridlysta och som finns i Sverige finns i artskyddsförordningen. Samtliga fågelarter som är fridlysta finns i den med EU samverkade listan som refereras i utredningen (EU Bird list – ref). Den finns som länk på Naturvårdsverkets web.

Fridlysta fiskar, blötdjur och kräddjur återfinns i bilaga 1 till artskyddsförordningen. Precis som att regelverket för jakt efter vilt finns i jaktlagstiftningen, finns regelverket för de fridlysta arter som fiskas i fiskelagstiftningen. I övriga fall regleras de i artskyddsförordningen.

I samband med uppdatering av artskyddsförordningens listor anges skäl för listningen i beslut. Det kan vara lämpligt att listorna uppdateras regelbundet, t ex var femte år för att få med ändringar i rödlistan och resultat av EU-rapporteringar (ref art.12/17).

tillgängliggöras enligt en överenskommen struktur så att den är möjlig att visa i relevanta aktörers ordinarie verksamhetssystem, exempelvis hos Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen, se vidare under övrigt nedan.

10.6 Förslag: Ta fram råd och riktlinjer för hänsynskrävande naturmiljöer

Naturvårdsverket instämmer i att arbetet kan förstärkas och ytterligare samordnas och målgruppsanpassas men anser att förslaget redan ligger inom myndigheternas ansvar. Det finns exempelvis utöver underlag som nämns i utredningen redan pågående arbete och publicerade vägledningar både för livsmiljöer och arter, i både fågel- och art- och habitatdirektivet, som kan förstärkas och vid behov målgruppsanpassas. Samverkan ska även fortsättningsvis ske med närliggande myndigheter.

Frågan om var informationen ska samlas, uppdateras och hur den ska tillgängliggöras är aktuell även här, se vidare övrigt i slutet av kapitlet.

10.7 Förslag: Sammanställ positiva och negativa åtgärder

Naturvårdsverket instämmer i att arbetet kan förstärkas men anser att förslaget redan ligger inom myndigheternas ansvar. För att möjliggöra en effektiv sammanställning och rapportering avser Naturvårdsverket att även fortsättningsvis samverka med berörda myndigheter för att slå fast ett enhetligt format för att respektive myndighet ska kunna tillgängliggöra information om åtgärd, resultat och effekter. Samordning och ensning mellan olika rapporteringar och kunskapssammanställningar för naturvårdsdirektiven (Natura 2000 och artskydd), IAS, CITES m.m. bör genomföras tillsammans med andra myndigheter.

10.8 Förslag: Tydlig information om olika skyddsformer och begrepp

Naturvårdsverket instämmer i att informationen om olika skyddsformer och begrepp kan behöva tydliggöras men anser att förslaget redan ligger inom myndighetens ansvar. Naturvårdsverket anser att detta ingår i den vägledning som vi avser att uppdatera.

10 kap. Övriga kommentarer

Naturvårdsverket vill lyfta vikten av att de uppdrag och utredningar om data och kunskapsunderlag som fördelas också ska säkerställa att dessa når fram till användaren på ett av användarna efterfrågat sätt, i enlighet med rättsakter samt mönster, ramverk och rekommendationer för informationshantering som utfärdats av EU, Regering och Myndigheten för digital förvaltning.

Uppdragen som föreslås i kapitel 10 syftar bland annat till att den kunskap och data som myndigheter och andra organisationer tillhandahåller för arbetet med artskyddet innehållsmässigt ska vara relevant och hålla hög kvalitet. För att denna kunskap och data också ska bli använd och skapa nytta behöver den inte bara finnas tillgängliggjord utan också nå fram till berörda aktörer. För att lyckas med detta behöver offentliga organisationer ha förmåga till effektiv digital samverkan. I det arbetet bör de grundläggande principerna för digital samverkan som Myndigheten för digital förvaltning tagit fram² tillämpas.

² Grundläggande principer för digital samverkan, <https://www.digg.se/utveckling-av-digital-forvaltning/svenskt-ramverk-for-digital-samverkan/grundlaggande-principer-for-digital-samverkan#6> se till att information och data kan överföras

11 Förslag på nytt 8 kap. miljöbalken

11.4 Nytt 8 kap. miljöbalken i sammanfattning

Naturvårdsverket anser att det är positivt att fridlysningsbestämmelserna lyfts in i 8 kap. miljöbalken. Fridlysningsbestämmelserna genomför EU-rätten på samma nivå som systerbestämmelserna i Natura 2000-regelverket som huvudsakligen återfinns i 7 kap. miljöbalken.

Naturvårdsverket bedömer att livsmiljöunderlagen baseras på en god tanke, den om att god planering är en förutsättning för bra beslut. Landskapsansatsen är också bra. Omfattningen är dock fortfarande så stor att ansatsen riskerar att försvinna i alla detaljer. Naturvårdsverket bedömer att livsmiljöunderlagen riskerar att utmynna i en stor arbetsbörda för länsstyrelserna med en tveksam nytta.

Det är bättre att bygga vidare på befintliga kunskapsunderlag, vägleda var de finns, samt att tillgängliggöra dem på ett av användarna efterfrågat sätt enligt principerna för digital samverkan, se vidare kapitel 10, övriga kommentarer.

11.5 Förslag: Målsättning i 8 kap. 1 § miljöbalken

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att fridlysningsbestämmelserna ska införas i 8 kap. miljöbalken. Fridlysningsbestämmelserna genomför EU-rätten på samma nivå som systerbestämmelserna i Natura 2000-regelverket som huvudsakligen återfinns i 7 kap. miljöbalken.

Naturvårdsverket avstyrker dock målsättningsbestämmelsen i dess nuvarande utformning. Eftersom bestämmelsen föreslås omfatta alla naturligt förekommande arter anser vi att den är så pass brett formulerad att den även innefattar delar av målet med 7 kap. miljöbalken. Det riskerar i sin tur att göra områdesskyddets och artskyddets respektive roller otydliga i förhållande till varandra och i förhållande till miljömålen. Enligt Naturvårdsverkets uppfattning vore det därför lämpligare att precisera målsättningen med 8 kap. miljöbalken i förarbetena till lagen alternativt precisera bestämmelsen ytterligare. Om en målsättningsbestämmelse också införs i 7 kap. miljöbalken för att tydligare separera områdesskyddets roll från artskyddets är vi mer positiva till förslaget till en målsättningsparagraf för 8 kap.

11.6 Förslag: Tillämpningsområde för 8 kap. miljöbalken

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om att artskyddbestämmelserna ska tillämpas inom Sveriges ekonomiska zon. EU:s medlemsstater är skyldiga att genomföra naturvårdsdirektiven inom sina exklusiva ekonomiska zoner i den utsträckning medlemsstaterna har jurisdiktion, vilket följer av EU-domstolens dom i målet C-6/04.

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

Naturvårdsverket avstyrker förslaget att länsstyrelserna ska ta fram och besluta om livsmiljöunderlag och därmed också behovet av riktlinjer. Kunskapsunderlag för arbetet med artskyddet ska vara relevant och hålla hög kvalitet, skapa nytta genom att vara tillgängliggjort och att det också når fram till berörda aktörer. Sådana kunskapsunderlag kan vidare fungera som ett underlag för att analysera brister i landskapet och behov av förstärkningsåtgärder. Naturvårdsverket bedömer att förslaget om livsmiljöunderlagen baseras på denna goda ansats.

Naturvårdsverket anser dock att livsmiljöunderlagen riskerar att utmynna i en alltför stor arbetsbörda för länsstyrelserna. Det kan bli svårt att hålla dessa uppdaterade. Förändringar kan även ske med tätare frekvens än fem år. Livsmiljöunderlagen kan troligen heller inte ge den detaljerade kunskap om de förekommande arterna och deras livsmiljöer som utredningen beskriver att den enskilde ägaren av små fastigheter anser är svårt och kostsamt att ta fram. Därtill finns redan idag en stor mängd underlag som myndigheterna inom befintlig verksamhet arbetar med att utveckla och att uppdatera. Det är bättre att bygga vidare på dessa och i vägledning från myndigheter ange vilka underlag som finns, samt att tillgängliggöra dem på ett av användarna efterfrågat sätt, enligt principerna för digital samverkan som Myndigheten för digital förvaltning tagit fram³.

Naturvårdsverket har väglett sedan lång tid att länsstyrelser bör sammanställa listor över vilka fridlysta arter som finns i länet. Det görs redan och det sker också ett samarbete mellan länsstyrelsen och Skogsstyrelsen i många län.

11.8.2 Förslag: Livsmiljöunderlagens omfattning

11.8.3 Förslag: Livsmiljöunderlagens övergripande innehåll och framtagande

11.8.4 Förslag: Livsmiljöunderlagens beståndsdelar

11.8.5 Förslag: Samrådsförfarande vid beslut om att anta livsmiljöunderlag

11.8.6 Förslag: Information som ska framgå av livsmiljöunderlagen

11.8.7 Förslag: Uppföljning av livsmiljöunderlagen

11.8.8 Förslag: Justeringsintervall – 5-åriga cykler

Naturvårdsverket avstyrker som följd av tidigare ställningstaganden, även dessa förslag.

11.9 Förslag: Livsmiljöunderlagets funktion

Naturvårdsverket avstyrker förslaget. Livsmiljöunderlaget kan troligen inte ge den detaljerade kunskap om de förekommande arterna och deras livsmiljöer som utredningen beskriver att den enskilde ägaren av små fastigheter anser är svårt och kostsamt att ta fram.

För att lösa behoven av kumulativa bedömningar av flera ansökningar anser Naturvårdsverket att *det skulle införas ett krav på kumulativa bedömningar i artskyddslagstiftningen*. Det finns redan i 6 kap miljöbalken och det bör förtydligas att det ska vara en del i bedömningen av om artskyddet påverkas.

11.10 Förslag: Viss påverkan på fridlysta arter ändrar naturmiljön väsentligt

Naturvårdsverket tillstyrker att åtgärder som kan antas påverka fridlysta arter eller deras livsmiljöer ska anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Eftersom artskyddsreglerna bygger på att negativ påverkan på de fridlysta arterna ska undvikas bör utgångspunkten vara samråd, där eventuella skyddsåtgärder och försiktighetsmått kan bedömas. Om det inte bedöms vara möjligt att anpassa verksamheten på ett sådant sätt att fridlysningsbestämmelserna inte aktualiseras måste en dispens sökas. I ett inledande skede kan det i många fall vara oklart om en anpassning kan ske eller om dispens krävs, och samråd bör därför vara utgångspunkten.

³ Grundläggande principer för digital samverkan, https://www.digg.se/utveckling-av-digital-forvaltning/svenskt-ramverk-for-digital-samverkan/grundlaggande-principer-for-digital-samverkan#6_se_till_att_information_och_data_kan_overforas

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

Naturvårdsverket anser att förslaget bör förtydligas. Det framgår inte hur förutsättningarna för allmänhetens deltagande i samråd ska regleras med stöd av bemyndigandet. Ett förtydligande behövs därför gällande vad bemyndigandet syftar till eller vilket slags föreskrifter som avses.

11.12 Förslag: Tydliggör ideella miljöorganisationers klagorätt

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget. Naturvårdsverket instämmer också i att övriga bestämmelser som rör tillgången till effektiva rättsmedel enligt Århuskonventionen och EU-rätten bör ses över.

11.13 Förslag: Öka myndigheternas anslag för tillsyn av artskydd

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget. Artskyddstillsyn tillhör en av de allra mest eftersatta tillsynsområdena inom miljöbalken. Tillsyn är en förutsättning för ett framgångsrikt artskyddsarbete.

12 Förslag om nya fridlysningsregler**12.3 Nya bestämmelser som genomför fågeldirektivets artikel 5 och livsmiljödirektivets artikel 12**

Naturvårdsverket har vissa invändningar angående utredningens förslag såvitt avser genomförandet av fågeldirektivets artikel 5. Detta utvecklas närmare i avsnitten nedan.

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget såvitt avser genomförandet av art- och habitatdirektivet⁴ artikel 12.

Naturvårdsverket bedömer att utredningens förslag till fridlysningsbestämmelser hade kunnat skrivas enklare och mer kortfattat. Vi ser ändå fördelar med att dela upp genomförandet av fridlysningsbestämmelserna från fågeldirektivet respektive art- och habitatdirektivet i olika bestämmelser. Vi anser också att art- och habitatdirektivet genomförs på ett sätt som väl överensstämmer med direktivet och aktuell praxis från EU-domstolen. Vi tillstyrker därför förslagen som genomför art- och habitatdirektivets artikel 12.

Naturvårdsverket anser att det finns skäl att problematisera utredningens uppfattning om hur Sverige ska genomföra fågeldirektivets artikel 5. Vi anser att utredningen i vart fall har haft möjligt att titta närmare på om det finns en annan mer lämplig lagstiftningslösning som ändå är förenlig med EU-rätten. Naturvårdsverket har i detta läge svårt att överblicka exakt vilka konsekvenser ett striktare fågelskydd kopplat till exemplar får för markägare och andra verksamhetsutövare. Det är viktigt för att artskyddet ska bli effektivt att den praktiska tillämpningen av bestämmelserna beaktas så långt det är möjligt redan i lagstiftningsarbetet.

⁴ Naturvårdsverket har noterat att utredningen genomgående använt begreppet livsmiljödirektivet för Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter. Det namn som traditionellt har använts i Sverige på detta direktiv är art- och habitatdirektivet. Naturvårdsverket anser att det senare namnet är väl inarbetat sedan lång tid tillbaka och bättre känt, samt tydligare återger direktivets innehåll. Det har inte nu framkommit tillräckliga skäl för att byta begrepp. Naturvårdsverket kommer att använda begreppet art- och habitatdirektivet i vårt remissvar.

12.6.1 Förslag: Förbud att avsiktligt fånga eller döda exemplar av fåglar

Naturvårdsverket varken tillstyrker eller avstyrker förslaget. Naturvårdsverket anser att, i den utsträckning det är möjligt att förena med EU-rättslig praxis, det bör övervägas om nuvarande svensk praxis avseende fridlysning av fåglar även fortsättningsvis kan användas av tillämpnings- och proportionalitetsskäl.

Fågeldirektivets förbud har som syfte att säkra skyddet av alla fågelarter som förekommer naturligt inom EU:s europeiska territorium. Det är ett mycket stort antal arter som inkluderas, med starkt varierande status och skyddsbehov. Naturvårdsverkets bedömning är att det i vissa fall blir orimligt att skyddet gäller för samtliga fågelarter på individnivå. Det är inte heller helt klarlagt att detta behövs för att säkerställa artskyddet i enlighet med EU-rätten. Naturvårdsverket hade önskat att utredningen skulle ha klargjort vilka olika möjligheter som finns för Sverige att ha ett genomförande som är baserat på antingen exemplar/individ eller på populationsnivå. Naturvårdsverket anser att det åtminstone inte är en orimlig tolkning utifrån Skydda skogen och Bialowieska-domarna att det går att anlägga ett populationsperspektiv på fågeldirektivet. Någon av dessa perspektiv – population eller individ – måste dock appliceras eftersom något effektivt skydd annars inte uppkommer, och tolkningarna kunde därför ha jämförts tydligare i utredningen.

Det är möjligt att göra så som utredningen föreslår. Det är också den säkraste lösningen för att säkerställa att svensk lagstiftning kommer att vara förenlig med fågeldirektivet även framåt eftersom EU-domstolen har uttalat att fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet i flera avseende ska tillämpas på principiellt lika sätt. Därför inser vi att det kan finnas en viss risk inbyggd i att göra en implementering av fågeldirektivet som avviker från praxis som tydligt gäller för art- och habitatdirektivet. Det hade ändå varit en betydande fördel om utredningen hade redogjort för om den andra varianten är mer eller mindre lämplig, och framför allt om den är förenlig med EU-rätten.

Vi bedömer att det finns tillämpningsskäl som talar för att nuvarande svensk praxis, de s.k. Klinthagen-kriterierna, även fortsättningsvis bör tillämpas i Sverige på fåglar. Klinthagen-kriterierna innebär att en bedömning görs av verksamhetens eller åtgärdens påverkan på berörd arts bevarandestatus. Först om artens bevarandestatus påverkas negativt av verksamheten eller åtgärden, trots vidtagna försiktighetsåtgärder, så träder fridlysningsförbuden in och stoppar åtgärden. Fridlysningsbestämmelserna i fågeldirektivet omfattar alla fågelarter, även de mest vanliga. För art- och habitatdirektivet skyddas särskilt utpekade arter som i ett EU-perspektiv är hotade eller ovanliga. Det kan därför vara rimligt att medlemsstaten i sin lagstiftning hanterar detta genom en kvalificering i form av påverkan på bevarandestatus för fåglar.

Mot bakgrund av EU-domstolens domar i Skydda skogen-målen (C-473/19 och C-474/19) samt i Bialowieska-målet (C-441/17) bedömer Naturvårdsverket att gällande praxis pekar ut att Sverige såvitt avser art- och habitatdirektivet ska skydda även enskilda individer av arter. Vad gäller fågelarter har EU-domstolen inte tydligt slagit fast något sådant. I Skydda skogen-målen var frågan uppe till diskussion. Sverige har i nuläget genomfört fridlysningsbestämmelserna i artikel 5 fågeldirektivet och artikel 12 art- och habitatdirektivet i samma nationella paragraf, d.v.s. 4 § artskyddsförordningen. Mot den bakgrunden, samt mot bakgrund av att fågeldirektivet är ett minimidirektiv, valde EU-domstolen att endast besvara den svenska domstolens frågor utifrån art- och habitatdirektivet. EU-domstolen gjorde så eftersom den inte ansåg det nödvändigt för den svenska

domstolen, för att kunna döma i den nationella tvisten, att få ett svar angående fågeldirektivet. Det innebär inte att EU-domstolen har slagit fast att de strikta krav som gäller enligt arter som är listade i art- och habitatdirektivet, även gäller enligt fågeldirektivet. Därmed finns fortfarande en juridisk öppning för att det skulle kunna vara förenligt med EU-rätten att ha en rättstillämpning som tillämpar Klinthagen-kriterierna på fågelarter. Däremot är det inte förbjudet för Sverige att ha ett mer långtgående skydd än så.

12.6.2 Förslag: Förbud att avsiktligt förstöra eller skada fåglars ägg och bon

Naturvårdsverket avstyrker förslaget enligt nuvarande utformning. Vi bedömer visserligen att utredningens förslag är förenligt med fågeldirektivet, men anser att föreslagen bestämmelse inte är det lämpligaste sättet att genomföra EU-rätten. Utredningens förslag till bestämmelse riskerar att bli alltför tillåtande såvitt gäller arter med stort skyddsbehov, men samtidigt alltför strikt avseende vanliga arter med god status.

Utredningen har lagt förslaget i linje med fågeldirektivets ordalydelse. Naturvårdsverket menar att det nya förslaget riskerar att leda till att skyddet för fåglars fortplantningsområden inte blir tillräckligt starkt. Syftet med artikel 5 fågeldirektivet riskerar att inte uppfyllas även om ordalydelsen är densamma. De krav som följer av artikel 3 fågeldirektivet riskerar att inte heller uppfyllas fullt ut.

Naturvårdsverkets bedömning utgår inte bara från eftersträvansvärd nivå på artskyddet, utan syftar också på vad som är tillräckligt starkt i relation till vad EU-lagstiftningen kräver av Sverige. Även om det i ordalydelsen i artikel 5 endast står utskrivet "bon", så kan bon inte skyddas på ett effektivt sätt om inte fortplantningsområdet i ett något större perspektiv än så också ges ett strikt skydd. Många av de hotade fågelarterna har större och mer specifika krav på sin livsmiljö för att de ska kunna fortplanta sig. Att bara skydda deras fysiska bo i strikt avgränsad mening gör att skyddet för dessa arter försvagas mer än EU-rätten tillåter. Vi bedömer att Mark- och miljööverdomstolens dom i mål om tjädrar, dom den 20 december 2018 i mål nr M 10104-17, samt EU-domstolens dom om Białowieśka-skogen, mål C-441/17 (p. 252, 256-259), båda ger en sådan vägledande praxis.

Naturvårdsverket anser att begreppet "bon" i många fall riskerar att skydda för lite, eftersom Sverige måste uppnå fågeldirektivets syfte genom att trygga alla vilda fågelarters fortsatta häcknings- och fortplantningsmöjligheter. Samtidigt kan ett motsatt resultat – ett skydd som är mer långtgående än vad skyddssyftet kräver eller behöver - bli konsekvensen för framför allt många vanligt förekommande fågelarter med god status.

Ett i samtliga avseenden strikt skydd av fåglars bon kan eventuellt leda till att t.ex. vind-, skogs- och jordbruk blir svårare att bedriva under vissa månader på året. För en vanlig fågelart med lägre krav på sin fortplantningsmiljö kan häckningsmiljöns kontinuerliga ekologiska funktion troligen lättare upprätthållas, utan stora inskränkningar på vind-, skogs- och jordbruk utöver allmänna hänsynskrav.

I bestämmelsen om skydd av bon i 8 kap. 10 § miljöbalken finns inte någon konstruktion som kodifierar nuvarande svensk praxis om kontinuerlig ekologisk funktion. Om kontinuerlig ekologisk funktion kan upprätthållas för ett område, det vill säga att fortsatta förutsättningar tillhandahålls för en fågelart att kunna reproducera sig, ska enligt nuvarande tillämpning en åtgärd som riskerar att

påverka arten inte anses förbjuden på denna grund. En sådan tillämpning menar Naturvårdsverket kan ha förutsättningar att säkerställa en rimlig nivå på artskyddet i relation till de krav som ställs på verksamhetsutövare. Skrivningar i utredningen tyder på att detta ska fortsätta gälla, men det borde ha tydliggjorts.

I vissa fall kan det bli orimligt att ha en rättslig reglering av skydd av bon som inte tar hänsyn till fågelartens status, trots att störningsbestämmelsen förutsätter att en sådan prövning kan göras. Det hade varit en betydande fördel om utredningen hade redogjort för om olika varianter av 8 kap. 10 § miljöbalken är mer eller mindre lämpliga, inom ramen för vad EU-rätten tillåter. Det finns inte någon inbyggd proportionalitetsavvägning såsom finns i störningsbestämmelsen 8 kap. 13 § miljöbalken. I likhet med vår kritik mot utredningens överväganden i 12.6.1 hade Naturvårdsverket gärna sett en bedömning av möjligheten för andra svenska lagstiftningslösningar än de som följer av att ordagrant införa direktivets lydelse.

Enligt Naturvårdsverkets bedömning kan tillämpningen av bestämmelserna om skydd av bon och förbud mot störning av fåglar komma att överlappa i vissa avseenden. Naturvårdsverket bedömer att detta i och för sig kan uppfylla fågeldirektivets krav. Vi anser ändå att utredningens förslag skulle bli en otydlig lagstiftning. Vi förordar den enklare lagstiftningslösningen som det innebär att direkt i bestämmelsen om bon definiera begreppet bon på ett tydligare men samtidigt EU-rättsligt kompatibelt sätt.

12.6.4 Förslag: Förbud att samla ägg

Naturvårdsverket avstyrker förslag om ändring i 3 § jaktlagen.

Naturvårdsverket kan konstatera att nu gällande bestämmelse i 3 § jaktlagen innebär att fåglars bon och ägg alltid är skyddade. Förslaget till ändring i 3 § jaktlagen innebär även en mycket kraftig försvagning av skyddet för viltet och dess bon. Nuvarande text ger ett fullgott skydd för viltet och det finns inga anledningar att ändra den. Om döda ägg ska räknas in krävs en del undantag i jaktlagstiftningen, bland annat för att medge rensning av holkar.

Naturvårdsverket vill uppmärksamma att det finns undantag från fredningen av ägg i jaktförordningen som kan innebära att ägg kan samlas in.

12.6.5 Förslag: Förbud att inneha av fågelägg

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget i stort. Naturvårdsverket konstaterar att utredningen föreslår att institutioner för forskning och undervisning kan beviljas tillstånd av Naturvårdsverket vilket även föreslås dokumenteras i ett register. En effektivare lösning vore om samtliga universitet och statliga museer undantogs från förbudet. Det skulle minska hanteringskostnaderna väsentligt samtidigt som en större spridning av samlingar mellan institutioner säkerställs vilket inte nödvändigtvis blir fallet med det nuvarande förslaget.

12.6.6 Förslag: Befintliga äggsamlingar kan överlämnas

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget. Kostnaderna för en adekvat hantering av äggsamlingarna som överlämnas till berörda institutioner är troligen betydande. Ska de ur vetenskaplig synvinkel värdefulla samlingarna kunna tas om hand på ett lämpligt sätt bör de berörda institutionerna erhålla ekonomisk förstärkning. Risken är annars att oersättliga samlingar går till spillo.

12.6.7 Förslag: Undantag för innehav av vissa ägg

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget i stort.

Undantag i punkt 1 bör även omfatta innehav av ägg av fasan, raphöna och gräsand som föds upp för utsättning för jakt. Detta torde inte utgöra någon stor risk för illegal hantering eftersom verksamheten är förknippad med ytterligare tillståndskrav. Naturvårdsverket anser att fasaner, så som det är skrivet i förslaget bör tydliggöras så att det framgår vilken art som avses.

Undantag i punkt 4 bör även omfatta innehav av ägg för miljöövervakningsändamål som har beviljats tillstånd.

Naturvårdsverket kan konstatera att förslaget troligen kommer att stoppa uppfödning av prydnadsfjäderfä i hobbysyfte. Det finns ganska många uppfödare av prydnadsfjäderfä i landet och om förslaget går igenom i den här formuleringen kommer dessa uppfödare förmodligen inte kunna hantera äggen på önskat sätt.

12.6.8 Förslag: Förbud att avsiktligt störa vilda fåglar

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget. Vi har dock vissa invändningar mot utformningen av bestämmelsen, varav de synpunkter som gäller kopplingar till jaktlagstiftningen är viktigast att åtgärda.

Naturvårdsverket bedömer att bestämmelsen ger förutsättningar att vid tillämpningen ta hänsyn till berörda artens känslighet och särskilda behov eller förutsättningar för en framgångsrik reproduktion. Tanken är att bestämmelsen ska kunna vara flexibel och ge olika utslag i krav på försiktighetsmått beroende på vilken art som berörs. Bestämmelsen påminner därigenom om den tillämpning som vi enligt domstolspraxis har haft i Sverige de senaste åren.

Nuvarande svensk praxis har stötts och blötts i många domstolsprövningar både i EU-domstolen och i svenska domstolar. Det hade egentligen varit önskvärt ur perspektivet att bestämmelsen avses vara enkel att tillämpa, att i större utsträckning arbeta in lämpliga delar av svensk praxis i bestämmelsen. Naturvårdsverket anser att befintlig praxis angående begreppet ”störning” innefattar försämringar eller förstörelse av fåglars fortplantningsområden.

Föreslagen bestämmelse är komplicerat skriven och kommer troligen kräva mycket vägledning för att nå åsyftad tillämpning. Men vi har också förståelse för att bestämmelsens utformning blir på detta sätt. Naturvårdsverket anser att den möjlighet till proportionella bedömningar som dagens praxis ger behålls på ett liknande sätt i det nya förslaget, trots att bedömningarna kommer ske genom delvis andra kriterier. Det finns fördelar med att förslaget ligger nära fågeldirektivets formuleringar genom att det t.ex. i framtiden förväntas bli enklare att tillämpa ny praxis från EU-domstolen som gäller fågeldirektivet.

Naturvårdsverket vill påpeka att utredningen inte tydligt anger gränsdragning mellan jaktlagstiftningen och artskyddslagstiftningen. Författningsförslagen innehåller formulering om att avseende frågor om jakt efter vilda fåglar så finns bestämmelser i jaktlagstiftningen som reglerar detta. Naturvårdsverket erinrar om att jaktlagstiftningen reglerar mer än jakt i ordets strikta betydelse. Störningar som är tillåtna enligt jaktlagstiftningen behöver inte formellt utgöra ”jakt” enligt definitionen i 2 § jaktlagen. Exempelvis finns bestämmelser om att störning är tillåtet för skadeförebyggande åtgärder och vid jaktträning med hund.

12.7.1 Förslag: Förbud att avsiktligt fånga eller döda exemplar av vilda djur, fridlysta enligt livsmiljödirektivets bilaga IV a

12.7.2 Förslag: Förbud att avsiktligt störa exemplar av vilda djur, fridlysta enligt livsmiljödirektivets bilaga IV a

12.7.3 Förslag: Förbud att avsiktligt samla in eller förstöra ägg eller rom

12.7.4 Förslag: Förbud att försämra eller förstöra fortplantningsområden eller viloplats för djurarter som omfattas av livsmiljödirektivets bilaga IV a

Naturvårdsverket tillstyrker förslagen. Vad gäller förslag 12.7.2 gäller samma kommentar om gränsdragning mellan jaktlagstiftningen och artskyddslagstiftningen som anges i sista stycket under 12.6.8.

12.8 Förslag: Ny bestämmelse om förbud att avsiktligt plocka, samla in, skära av, dra upp med rötterna eller förstöra vissa växter

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget. En utvidgning av förbudet bör dock övervägas så att även bryta och dra upp utan rötter inkluderas.

12.9.1 Förslag: Bemyndiganden gällande artlistor och fridlysning i en del av landet

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget.

12.9.2 Förslag: Bemyndigande att anta generella föreskrifter för vissa verksamheter

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget. Det finns förvisso skäl att vara restriktiv med att införa generella förbud med grund i fridlysningsbestämmelserna. Fridlysningsbeslutet är dock i sig exempel på sådana beslut, där alltså generella förbud mot plockning, skador, skador på livsmiljöer, etc., har införts av regeringen. Mot denna bakgrund anser Naturvårdsverket att det kan finnas ytterligare situationer där generella föreskrifter kan vara ett sätt att öka förutsebarheten i olika verksamheter som kan påverka fridlysta arter, genom att tydligt beskriva vilken typ av påverkan som inte är tillåten. Sådana föreskrifter bör kunna förenkla handläggningen i enskilda ärenden för alla aktörer i samhället: myndigheter, företag och enskilda. Vi vill särskilt framhålla att föreskrifter enligt förslaget kan bli nödvändiga för att uppfylla Sveriges ansvar för att övervaka och rapportera oavsiktlig fångst och dödande av arter som skyddas enligt EU:s art- och habitatdirektiv. (Se 65 § artskyddsförordningen, Naturvårdsverket ska se till att det finns ett nationellt system för rapportering etc. Något sådant system har inte införts.)

Naturvårdsverket anser att det är bra att föreskriftsrätten endast tillkommer regeringen, som därmed kan göra en samlad bedömning för landet som helhet och alla berörda verksamheter.

12.10.1 Förslag: Bestämmelserna om undantag förblir i stort sett oförändrade

Naturvårdsverket tillstyrker att bestämmelserna förblir i stort sett oförändrade.

12.10.3 Undantag från fridlysning för vissa insekter och mossor

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget i huvudsak.

Miljöövervakning med syfte att följa artikel 11 i art- och habitatdirektivet bör kunna tolkas in i undantaget, vilket bör framgå genom ett förtydligande i författningskommentar.

12.10.4 Undantag från nationell fridlysning gällande tovsippa tas bort

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget.

12.11.1 Förslag: Dispens avseende arter som omfattas av bilaga IV i livsmiljödirektivet;**12.11.2 Förslag: Dispens avseende fåglar**

Naturvårdsverket tillstyrker förslagen, förutom hänvisningen till 8 kap. 1 § miljöbalken.

Som framgår av avsnitt 11.5 anser Naturvårdsverket att målsättningsparagrafen till 8 kap. inte borde införas i dess nuvarande utformning. Den föreslagna bestämmelsen är brett formulerad och blir svår att använda i enskilda dispensärenden. Utredningen har inte heller skrivit in i lagen hur en sådan prövning ska gå till vilket skapar frågetecken kring den praktiska tillämpningen. Vi anser däremot att principerna för dispensprövningen som anförs i denna del är relevanta och lämpliga och bör skrivas in i författningskommentarerna.

Miljöövervakning med syfte att följa artikel 11 i art- och habitatdirektivet bör kunna tolkas in under punkt d som en del av "forsknings- och utbildningsändamål", vilket bör framgå genom ett förtydligande i författningskommentar.

Punkten 3e bör förtydligas så att den inkluderar möjligheten till dispens att inneha ägg för avel och uppfödning av fåglar som sätts ut i populationsförstärkande syfte. Sådan verksamhet pågår idag för exempelvis vit stork, vittryggig hackspett och fjällgås.

12.11.3 Förslag: Dispens avseende nationellt fridlysta arter

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget.

12.12 Förslag: Kompensationsåtgärder ska alltid övervägas vid dispens från fridlysningsbestämmelserna

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget. Kompensation får dock aldrig påverka möjligheten att erhålla dispens vilket även klargörs av utredningen. Utfästelse eller villkor om kompensation innebär inte att en dispens kan meddelas som inte hade kunnat ges utan kompensation.

12.13 Förslag: Dispens från fridlysning söks hos tillsyns- eller prövningsmyndigheten

Naturvårdsverket tillstyrker förslagen om Skogsstyrelsens nya dispensbehörighet och Naturvårdsverkets klagorätt. Vi anser dock att förslaget till 16 a § artskyddsförordningen behöver justeras.

Praktiska problem i ärendehantering för ansvarsfulla skogsägare kan förväntas minska om Skogsstyrelsen får behörighet att pröva artskyddsdispens enligt utredningens förslag. Förslaget innebär att anmälan om avverkning och ansökan om artskyddsdispens kan samordnas effektivt. Naturvårdsverket anser att detta förändrade handläggningssätt är positivt och kan förenkla handläggningen avsevärt utan negativ påverkan på artskyddet.

För att miljöintressena och andra allmänna intressen ska kunna tillvaratas bör Naturvårdsverket i enlighet med utredningens förslag ges rätt att överklaga beslut om artskyddsdispens. Detta ligger väl i linje med att Naturvårdsverket har det övergripande tillsynsvägledningsansvaret för artskyddet, samt med hur vårt ansvar har reglerats enligt 7 kap. miljöbalken.

Vi har invändningar mot hur den nya bestämmelsen i artskyddsförordningen är skriven. Enligt förslag till 8 kap. 40 § miljöbalken får Naturvårdsverket överklaga beslut enligt 21 – 23 § §, d.v.s. bestämmelserna om dispens från fridlysningsregler. För att det ska vara möjligt för Naturvårdsverket att bevaka och göra urval kring vilka ärenden som bör överklagas, ska meddelande om fattade beslut enligt förslag till 16 a § artskyddsförordningen skickas till myndigheten. De beslut som ska meddelas Naturvårdsverket är beslut där dispens har meddelats. Även beslut som innebär att beslutande myndighet meddelar att dispens inte krävs t.ex. genom att avvisa en dispensansökan, kan falla inom Naturvårdsverkets klagorätt enligt 8 kap. 40 § miljöbalken. Här jämför vi med dom från Mark- och miljödomstolen i Vänersborg från den 17 oktober 2014 i mål nr M 1531-14. Domen avser Naturvårdsverkets klagorätt i ärende om strandskyddsdispens, men är relevant också i aktuell diskussion. Alla beslut som kan falla in under Naturvårdsverkets klagorätt ska skickas till myndigheten enligt 16 a § artskyddsförordningen.

Därutöver bör 16 a § inte vara utformad som att ett meddelande ska skickas till Naturvårdsverket om att beslut har fattats. Bestämmelsen bör utformas i enlighet med liknande bestämmelser i förordningen om områdesskydd, d.v.s. att beslutet som sådant ska skickas till Naturvårdsverket.

12.13.3 Förslag: Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket ska tillsammans med länsstyrelserna ta fram vägledning för dispensprövning.

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget.

12.14 Förslag: Översyn av nationellt fridlysta arter enligt nya kriterier

Naturvårdsverket avstyrker förslaget till kriterier för nationell fridlysning.

De svenska fridlysningsreglerna bör vara utformade för att fånga upp de arter som har behov av fridlysning ur ett nationellt perspektiv, eller på grund av andra internationella överenskommelser, och som inte är skyddade av naturvårdsdirektiven. Precis som utredningen nämner är de vanligaste hoten numera förluster av livsmiljöer. Utredningen tar inte upp att praxis vad gäller fridlysning ändrades åren 2016 och 2017, se domarna MÖD 2016:1 (Klinthagendomen) respektive MÖD 2017:7 (Bombmirkledomen) och att därmed både pågående markanvändning och exploateringsföretag träffas av de nationella fridlysningsreglerna. I kriterierna och fridlysningen bör det skiljas på de arter som behöver skydd från insamling och plockning och de som hotas av pågående eller förändrad markanvändning. Naturvårdsverket anser att olika regler och olika kriterier bör gälla för dessa grupper.

Naturvårdsverket har redan fått ett uppdrag av regeringen att göra en översyn av de nationellt fridlysta arterna. I samband med det kommer Naturvårdsverket att i samråd med Artdatabanken att ta fram reviderade kriterier. Vi tror att detta är en mer ändamålsenlig lösning än att anta utredningens förslag till kriterier.

12.14.1 Förslag: Skäl för nationell fridlysning ska framgå av bilagorna till artskyddsförordningen

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget. Att skälen till fridlysningen anges i bilagorna till förordningen skulle innebära en ökad tydlighet och underlätta förståelsen av varför enskilda arter är fridlysta.

12.14.2 Förslag: Omfattning av nationell fridlysning

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget. Vid nationell fridlysning måste en avvägning alltid göras angående instrumentets effektivitet för den enskilda arten. Att arten i fråga är hotad och har specifika krav på livsmiljön behöver inte innebära att fridlysning är det mest effektiva skyddet eller ens funktionellt. Att undanta tomtmark för nationellt fridlysta arter är därvidlag en adekvat justering av förordningen.

12.14.3 Förslag: Skydd för livsmiljöer för vissa arter fridlysta enligt nationella bestämmelser

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget. Tillstyrkan gäller under förutsättning att kriterierna för fridlysning ses över. Det föreslagna skyddet är heller inte lämpligt att införa för alla idag nationellt fridlysta arter. Förslaget är i huvudsak ändå lämpligt att genomföra.

12.15 Förslag: Inför bestämmelse om proportionalitetsavvägning i 8 kap. miljöbalken

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget. Förslaget säkerställer att beslut med stöd av 8 kap. miljöbalken eller föreskrifter som fattats med stöd av kapitlet inte är orimliga med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

12.16 Förslag: Övervakning och rapportering av oavsiktligt dödade eller fångade djur

Naturvårdsverket konstaterar att förslaget, för vissa arter, riskerar att innebära en dubbelreglering då viss anmälningsplikt m.m. regleras i jaktlagstiftningen⁵.

Naturvårdsverket anser att det är viktigt att ett utförligare svenskt regelverk på området kommer till stånd. Däremot är det olyckligt om djur av samma arter ska rapporteras till flera myndigheter och det är olämpligt att fler myndigheter ansvarar för att se till att samma individ tas om hand. Det är även olyckligt om bemyndigande att ta fram föreskrifter för samma arter som ”tas om hand” ligger i både Artskyddsförordningen (förslag 65 f §) och Jaktförordningen. Förhållandet mellan miljöbalken och jaktlagstiftningen på aktuellt område kan därför behöva ses över närmare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

12.16.7 Förslag: Myndigheter får förelägga eller meddela villkor om övervakning eller rapportering

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget. Naturvårdsverket anser att begrepp i författningsförslagen om rapporteringsplikt MB 17 b § för den som påträffat ett dödat eller fångat djur, fångat eller påträffat ett dött djur bör tydliggöras.

⁵ Den som påträffat ett dött djur av sådan art som avses i 33 § första stycket jaktförordningen (ex fjällräv, varg, björn, utter, lo, valar) eller har omhändertagit eller vid annat än tillåten jakt dödat ett sådant djur ska anmäla det till Polismyndigheten (36 § jaktförordningen). Polismyndigheten ska enligt 38 § jaktförordningen se till att dessa djur tas om hand. Djuren ska sedan hanteras enligt de föreskrifter som Naturvårdsverket tagit fram med stöd av bemyndigandet i 38 § jaktförordningen (NFS 2019:5). Underrättelse till Polismyndigheten gäller även för arterna björn, varg, järv, lo, älg, hjort, rådjur, utter, vildsvin, mufflonfår eller örn som varit inblandat i en sammanstötning med ett motorfordon eller spårbundet fordon. Detta enligt 40 § jaktförordningen.

12.16.8 Förslag: Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket ska ta fram vägledning gällande övervakning och rapportering av oavsiktlig fångst och dödande

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget.

12.16.9 Förslag: MKB ska innehålla förslag på övervakningssystem

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget. Naturvårdsverket instämmer i att uppgifter om åtgärder som planeras för att övervaka oavsiktligt dödande eller oavsiktlig fångst av vilda djur bör ingå i en miljökonsekvensbeskrivning. Det bör påminnas om att denna bestämmelse enbart berör ett fåtal vanligen mycket ovanliga arter.

12.17 Förslag: Utred artskyddets tillämpning i jordbruket och havs- och vattenmiljöer

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget. Det finns ett behov av att utreda frågan då kunskapen om hur artskyddet tillämpas i de aktuella miljöerna är bristfällig. Utan den aktuella kunskapen är det inte möjligt att avgöra om det artskyddsrelaterade regelverkets utformning och implementering är adekvat.

12.18 Förslag: Utred föreskrifter om att luftledningar för el ska säkras mot risker för fågellivet

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget, men med ändringen att Energimarknadsinspektionen ska genomföra utredningen i samråd med Svenska Kraftnät. Förslaget hör hemma i annan lagstiftning precis som utredningen indikerar. Detta är ett av problemen med artskyddets genomförande i Sverige. Till skillnad från genomförandet av Natura 2000 finns det endast i miljölagstiftningen. Det skulle stärka skyddet för arter om kravet på hänsyn till fridlysta arter infördes i annan lagstiftning som reglerar verksamheter som påverkar fridlysta arter.

Vid nybyggnationer av elledningar bedömer Naturvårdsverket att anläggningarna normalt säkras mot incidenter med fåglar, likaså när befintliga nät byggs om. Problemet rör äldre anläggningar och det torde vara stora kostnader förknippade med att åtgärda alla dessa. Det borde dock finnas ett krav att genomföra fågelsäkrande åtgärder i samband med andra arbeten. Energimarknadsinspektionen bör få ett uppdrag att föreslå lagstiftning och lämpliga åtgärder.

12.19 Förslag: En bestämmelse införs som gör det möjligt att upphäva gamla fridlysningsbeslut

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget. Det finns idag behov av att kunna upphäva äldre fridlysningsbeslut som inte längre är aktuella. I en del fall finns inget bemyndigande för att upphäva dessa. Förslaget läker denna brist.

12.20 Förslag: Nytt skäl för beslut om biotopskydd införs i förordningen om områdesskydd

Naturvårdsverket avstyrker utredningens förslag.

Naturvårdsverket bedömer att skyddssystemet i onödan görs krångligare genom att införa denna på artskyddsområdet nya skyddsform. Om det finns en förväntan på att artskyddet görs om till ett områdesskydd kan skyddet av arter genom fridlysning också bli otydligare definierat om arten inte samtidigt skyddas av ett områdesskydd. Konceptet artskydd bygger på principerna att undvika påverkan på arterna i första hand och vidta skyddsåtgärder i andra hand. I sista hand kan man söka en dispens. Det kan därutöver vara olämpligt att skapa

ett permanent biotopskydd för en skyddad art om arten sedan flyttar på sig. Biotopskyddet har då förlorat det syfte som det bildades för.

13 Förslag om ersättningsmodell

13.8 Förslag: Ny ersättningsbestämmelse i 31 kap. Miljöbalken

Naturvårdsverket avstyrker utredningens förslag till ersättningsmodell. Vi anser att ersättningsrätten bör frikopplas från 2 kap. 7 § miljöbalken och kopplas direkt till rekvisiten avsevärt försvårande av pågående markanvändning i 31 kap. 4 § miljöbalken.

Naturvårdsverket anser att vad utredningen har redogjort för angående EU:s statsstödsregler visar att det eventuellt finns ett behov av att se över förenligheten mellan samtliga regler i 31 kap. 4 § miljöbalken och EU:s statsstödsregler. Vi avstyrker dock förslaget om avdrag i sin nuvarande form.

Naturvårdsverket har en inställning i andra hand, för det fall att särskilda avdrag för vad markägaren måste tåla utan ersättning ändå införs i enlighet med utredningens förslag. I den situationen anser Naturvårdsverket att avdragen måste regleras genom bestämmelser i miljöbalken.

Naturvårdsverket konstaterar att utredningens förslag leder till två parallella rättsliga möjligheter att begära ersättning för intrång på grund av artskyddsregler. Vi anser att det lämpligaste vore att göra systemet enklare och mer enhetligt, med endast en väg till ersättning för anspråk som egentligen har samma artskyddsrättsliga grund. Detta skulle i så fall kräva ytterligare justeringar av 31 kap. 4 § miljöbalken än de som utredningen föreslår.

Ersättningsrätt och tillämpning av allmänna hänsynsreglerna

I andra typer av miljörättsliga bedömningar syftar 2 kap. 7 § miljöbalken till att sortera ut orimliga åtgärder, vilka verksamhetsutövaren då inte kan bli skyldig att följa. Eftersom artskyddsförordningens fridlysningsregler är förbud måste dessa alltid efterlevas när de blir tillämpliga på en verksamhet eller åtgärd.

Naturvårdsverket invänder mot utredningens tolkning av lag och praxis, särskilt slutsatsen att en teoretisk tillämpning av 2 kap. 7 § miljöbalken är möjlig. Att artskyddsreglerna utgör en precisering av hänsynsreglerna menar vi innebär att en avvägning redan har gjorts i lagstiftningen av vilka regler som är rimliga att följa för att artskyddet ska kunna tryggas. Därför aktualiseras inte 2 kap. 7 § miljöbalken, teoretiskt eller inte (jfr Mark- och miljööverdomstolens dom den 5 maj 2015, mål nr M 1260-14, avseende prövning av dispens från det generella dumpningsförbudet enligt 15 kap. miljöbalken). Det blir särskilt svårt att se logiken i förslaget, då utredningen har föreslagit en proportionalitetsbestämmelse i 8 kap. 38 § miljöbalken. Det är svårt att se avgränsningen för hur den bestämmelsen ska tillämpas om 2 kap. 7 § ska tillämpas parallellt.

Naturvårdsverket ser inte att det är praktiskt möjligt efter en teoretisk tillämpning av 2 kap. 7 § miljöbalken att avgöra vilka åtgärder som ska kunna ligga till grund för ersättningsrätt, och vilka åtgärder som inte ska göra det. Införandet av en ny ersättningsrätt, som kopplas till ersättning vid nekad artskyddsdispens, bör hellre kopplas direkt till rekvisiten att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Det skulle innebära att ersättning vid nekad

artskyddsdispens får en reglering som motsvarar övriga ersättningstyper enligt miljöbalken.

Naturvårdsverkets bedömning är att förslaget medför ökad administration för skogsägare och dessutom risk för orättvisa ekonomiska effekter beroende på möjligheter att sätta sig in i ett komplicerat juridiskt förfarande. Dessutom bedömer vi att kostnaderna för staten och rättsväsendet kommer att öka avseende administrativa kostnader.

Avdrag på ersättningen samt statsstöd

Naturvårdsverket anser att det i och för sig är rimligt att ersättningen endast utgår för den skada den enskilde lider utöver de allmänna krav som gäller alla. Problemet är att den teoretiska tillämpningen av 2 kap. 7 § miljöbalken som utredningen föreslår leder till oklar tillämpning av ersättningsfrågan. Naturvårdsverket föredrar att ersättningssystemet enligt 31 kap. 4 § miljöbalken hålls så enhetlighet som möjligt. Vi ser betydande nackdelar med att skapa alltför specifika regler för en viss ersättningstyp. Inte minst blir det svårhanterligt ur ett processuellt perspektiv i sådana fall där staten ser behov av att växla över en process som börjar med nekad artskyddsdispens, till ett ärende om bildande av någon form av områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken.

Naturvårdsverket inser att en grundläggande poäng med utredningens förslag på avdrag är att säkerställa förenlighet med EU:s statsstödsregler, genom att ersättningen läggs så nära faktisk skada som möjligt. Naturvårdsverket anser att vad utredningens analys pekar mot snarare kan vara ett behov av en bredare analys av förenlighet mellan samtliga ersättningsregler i 31 kap. 4 § miljöbalken och EU:s statsstödsregler. Problem som utredningen pekar på eventuellt kan uppstå är inte isolerade till nekade artskyddsdispenser. Vi ser inte att det finns tillräckliga skäl mot bakgrund av EU-rätten för att ha särskilda regler för artskyddsdispenser.

Angående inställningen i andra hand: För det fall att regeringen inför utredningens förslag i sin nuvarande form är det viktigt att bestämmelserna ändå går att tillämpa så rättssäkert som möjligt. Alltför centrala resonemang är i nuläget beskrivna endast i författningskommentar och analyser utan tydlig koppling till lagregel. För att rättssäker tillämpning ska kunna uppnås måste regler om avdrag tas in i miljöbalken.

13.8.5 Skogsutredningen och 25-procentsregeln

Naturvårdsverket tillstyrker att utföra i utredningen beskrivet uppdrag, se även avsnitt 10.4 i Naturvårdsverkets yttrande i Skogsutredningen.

13.8.6 Förslag: Ersättning utgår inte för allmän hänsyn

Naturvårdsverket avstyrker utredningens förslag i sin nuvarande form. Naturvårdsverket instämmer i utredningens slutsatser att det i och för sig är rimligt att ersättningen endast utgår för den skada den enskilde lider utöver de allmänna krav som gäller alla. Vi ser dock flera skäl emot att välja den reglering som utredningen föreslår, och avstyrker därför förslaget. Se vidare under avsnitt 13.8.

Enligt Naturvårdsverkets bedömning måste de avdrag som utredningen föreslår ska göras på ersättningsnivåerna regleras i miljöbalken. För det fall att regeringen går vidare med utredningens förslag behöver i vart fall en sådan komplettering göras.

13.9 Förslag: Inskrivning av nekad dispens eller dispens med villkor som lett till ersättning

Naturvårdsverket delar utredningens bedömning och tillstyrker förslaget.

13.10 Naturvårdsavtal

Naturvårdsverket delar utredningens bedömning att naturvårdsavtal kan vara en lämplig metod. Tecknande av naturvårdsavtal förutsätter dock att det som avtalet innefattar inte redan prövats inom ramen för ett beslut enligt en dispensansökan. Naturvårdsverket vill i sammanhanget även uppmärksamma att naturvårdsavtal är en negativ upplåtelseform där det är förbindelsen för markägaren att tillåta eller tåla något angående naturvården på fastigheten som omfattas av det sakrättsliga skyddet. Positiva förpliktelser är snarare att se som ett köp av tjänst och kan inte sakrättsligt skyddas genom inskrivning i fastighetsregistret. (Se s 220 i skogsutredningen.)

Naturvårdsverket delar utredningens bedömning att det är lämpligt att, i vart fall vid längre avtalstider, skriva in dessa i fastighetsregistret, en åtgärd som redan idag är möjlig.

13.12 Förslag: Skyldighet att söka träffa uppgörelse om ersättning

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget i sak men vill samtidigt påtala att författningsförslaget, som till sin utformning tagit ledning av 34§ områdesskyddsförordningen, tar fasta på en befintlig felskrivning (felskrivningen har även uppmärksammats av Skogsutredningen i en fotnot på sid 190). Bestämmelsen tar sikte på den ersättningsprocess som följer enligt 31 kap miljöbalken och bör istället kopplas dit. Naturvårdsverket har i en bilaga till sitt yttrande över Skogsutredningen bekräftat att denna felskrivning finns och utförligt redogjort för hur den uppstod och nu kan rättas till. Synonymt med det föreslår Naturvårdsverket att en motsvarande bestämmelse i artskyddsförordningen ges en från början korrekt lydelse, enligt nedanstående:

79 § I ärenden enligt 31 kap. miljöbalk (1998:808) som kan följa efter ärenden där dispens från fridlysningsbestämmelser i 8 kap. miljöbalk (1998:808) förenats med villkor eller nekats ska länsstyrelsen eller Skogsstyrelsen på statens vägnar söka träffa uppgörelse med sakägare som gör anspråk på ersättning.

13.13 Förslag: Rättegångskostnader

Naturvårdsverket tillstyrker och ser positivt på att skapa tydlighet vad gäller rättegångskostnader vid en ersättningsstalan.

14 Förslag som syftar till att förebygga artskyddsbrott**14.7 Förslag: Inför förbud mot handel, transport etc. för nationellt fridlysta djurarter**

Naturvårdsverket tillstyrker att frågan regleras. Vi avstyrker val av rättslig reglering, och anser att tillståndskrav borde ändras till förbud.

Naturvårdsverket anser att en ologisk reglering riskerar att uppstå genom att reglera denna typ av handel som en tillståndsplikt, medan handel med EU-skyddade arter omfattas av förbud. Handel med nationellt fridlysta arter bör också utformas som ett förbud med dispensprövning, i syfte att skapa en mer enhetlig lagstiftning. Det skulle vara bättre ur ett artskyddsperspektiv. Det

viktigaste är dock att frågan regleras överhuvudtaget. Att införa en tillståndsplikt är därmed trots allt bättre för artskyddsarbetet än nuläget.

Arterna järv och myskoxe tycks ha dubbelreglerats i några avseenden gällande förvaring, handel och transport. De nämns särskilt i flera bestämmelser i 8 kap. miljöbalken som avser förbud eller tillståndsplikt avseende sådana aktiviteter. De omfattas också av ytterligare punkter som hänvisar till 8 kap. 20 § p. 1-4 miljöbalken, Järv och myskoxe är inte fridlysta p.g.a. EU:s-naturvårdsdirektiv utan skyddas på annan grund. De omfattas därmed av flera bestämmelser i 8 kap. Miljöbalken, från 24 § - till 25 §. Regleringen förefaller vara överflödigt. Det uppstår oklarheter kring vilken eller vilka bestämmelser den som vill bedriva en verksamhet ska söka tillstånd eller dispens.

14.7.1 Förslag: Undantag från förbud mot förvaring, transport etc. av vissa nationellt fridlysta djurarter

Naturvårdsverket tillstyrker bestämmelsen, med reservationen för att den bör kompletteras enligt nedan.

Som 8 kap. 25 § och 27 § miljöbalken är skrivna kan det bli olagligt att transportera huggorm, även i situationer när detta är avsett att vara tillåtet i enlighet med 8 kap. 14 c § miljöbalken. Detta behöver regleras på ett mer rättssäkert sätt.

Naturvårdsverket ser behov av att fler verksamhetstyper som sysslar med miljöinformation och miljöövervakning inkluderas i undantagsbestämmelsen i 8 kap. 27 § tredje stycket. Dessa verksamheter är centrala för miljöarbetet i Sverige och det är viktigt att de fungerar effektivt. Även vissa verksamheter som bedrivs i bolagsform, t.ex. IVL kan därför behöva inkluderas.

14.8 Bedömning: Undantag från förbud mot förvaring för försäljning av vissa fåglar

Naturvårdsverket ifrågasätter utredningens bedömning. Vi informerar härmed regeringen om att fågeldirektivets bilaga III A, enligt vår bedömning, inte är korrekt implementerad i svensk lagstiftning.

Naturvårdsverket har i vägledning och i beslut i det enskilda fallet prövat frågan om dispens från försäljningsförbudet i nuvarande 25 § artskyddsförordningen. Vi har ansett att det finns brister i hur implementeringen av fågeldirektivet har gjorts i Sverige avseende direktivets bilaga III del A. För de fågelarter som förekommer på bilaga III del A får Sverige inte förbjuda försäljning, transport för försäljning, förvaring för försäljning och salubjudande av levande eller döda fåglar, samt lätt igenkännbara delar eller derivat av sådana exemplar. Förbudet i EU-rätten mot nationell förbudslagstiftning gäller under förutsättning att fåglarna på ett lagligt sätt har dödas eller fångats eller på annat lagligt sätt förvärvats. Artikel 6.2 i fågeldirektivet innebär enligt vår bedömning en inskränkning av medlemsstaternas behörighet att lagstifta om förbud för arter på bilaga III A. Artikel 6.2 kan inte läsas på något annat sätt än att handel med arterna på aktuell bilaga är tillåten, självfallet förutsatt att kriteriet om laglig åtkomst är uppfyllt. Det är inte, som utredningen anfört i avsnitt 14.8, endast en inskränkning i medlemsstatens skyldighet att lagstifta om förbud. Bilaga III B och artikel 6.3 innebär däremot en sådan typ av reglering som utredningen syftar på, men bilaga III B avser andra arter.

Naturvårdsverkets tolkning av fågeldirektivets bilaga III överensstämmer med utredningens egen beskrivning och analys som den presenteras i avsnitten 5.6.2,

5.6.10 samt 5.6.14, vilket gör utredningens slutsats i avsnitt 14.8 svårare att förstå. Den engelska språkversionen styrker tydligt Naturvårdsverkets tolkning. Men inte heller de av utredningen anförda franska, tyska och danska språkversionerna leder enligt Naturvårdsverket till någon annan bedömning.

Det finns ett par sätt att lösa frågan om implementeringsbristen. Antingen behöver handel med alla arter på bilaga III A tillåtas, på samma sätt som redan skett med vissa av bilagans arter. Detta avser fasan, raphöna och gräsand. Lagändringen genomförs i så fall lämpligen genom att alla arter från bilaga III A flyttas från p. 8 till p. 7 i förslaget till 8 kap. 28 § miljöbalken. Alternativt kan handel med bilaga III A-arter tillåtas med restriktioner som är förenliga med EU-rätten. Vi bedömer att det är tillåtet att lagstifta nationellt om reglering som inte innebär förbud även för arter på bilaga III A. Ett alternativ är därför att införa någon form av tillstånds- eller anmälningsplikt för handel med arter från bilaga III A, istället för ett strikt förbud. Naturvårdsverket anser att det förslaget har flera fördelar, och bör kunna utformas på ett sätt som är förenligt med EU-rätten.

Utredningens farhågor avseende hybridisering eller skador på inhemska arter kan vara befogade. Det talar för att inte släppa handeln helt fri för alla arter på bilaga III A utan att istället reglera den på något sätt. Vi anser att det också bör vara möjligt för Sverige att fortsatt ha en strikt reglering i andra frågor som berör de relevanta fågelarterna, som transport och förvaring enligt nuvarande 23 § artskyddsförordningen, eller utsättning i naturen eller vilthägn.

14.9 Förslag: Krav att ägg ska innehålla embryo tas bort

Naturvårdsverket noterar att förbud mot förvaring/innehav av ägg enligt föreslagna författningsförslag innebär en dubbelreglering, se författningsförslag MB, kap 8, 12 §, 24 a § samt 24 b §. Naturvårdsverket anser att det bör förtydligas vilka ägg som avses i de olika författningsförslagen. Detta specifikt med tanke på att utredningen föreslår att Naturvårdsverket kan meddela tillstånd för innehav av ägg, Länsstyrelsen kan meddela dispens från förbudet att inneha ägg under vissa förutsättningar och Jordbruksverket kan meddela dispens från förbudet att förvara ägg under vissa förutsättningar.

14.10 Förslag: Undantag för preparering av horn begränsas till arter som lever vilt i Sverige

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget i stort. Naturvårdsverket anser att även horn från myskoxe och vitsvanshjort bör undantas. Båda förekommer i vilt tillstånd i landet.

14.12 Förslag: Utred förbud mot handel, transport etc. för nationellt fridlysta växter

Naturvårdsverket tillstyrker att ett förbud mot handel med nationellt fridlysta växter utreds närmare.

14.13 Förslag till förslag till förändringar i 29 kap. miljöbalken samt 14.14 Förslag: Fridlysningsbrott

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget. Naturvårdsverket anser att det är positivt att bestämmelserna om artskyddsbrott tydliggörs och att blankettstraffbuden tas bort i möjligaste mån.

14.14.5 Undantag från förbudet att inneha ägg

Naturvårdsverket tillstyrker att frågan regleras straffrättsligt men har synpunkter på förslaget i sak, se 12.6.7.

14.15 Förslag: Olovlig utsättning av art

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget.

14.16 Förslag: CITES-brott

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att ett särskilt CITES-brott införs. Vi har däremot invändningar mot förslagets utformning samt mot författningskommentaren.

Naturvårdsverket bedömer att utredningen inte har löst frågan om kriminalisering av gärning där någon utger sig för att sälja A-listat CITES-exemplar trots att detta i själva verket är falsk marknadsföring. Enligt Naturvårdsverkets tolkning av EU-lagstiftningen är Sverige skyldiga att kriminalisera sådan hantering. Högsta domstolen friade den tilltalade i mål om prärievargar som utgetts av säljaren för att vara varg, och där den tilltalade friades p.g.a. översättningsproblematik (dom den 30 juni 2016, mål nr B 5819-14). Friandet skedde p.g.a. oklarheter i den svenska översättningen av EU:s CITES-förordning nr 338/97. Eftersom den svenska straffregeln inte har egna definitioner utskrivna utan hänvisar till förordningen för faktiskt innehåll, blev den bristande översättningen av förordningen ett avgörande problem. Den svenska översättningen har därefter rättats för att bli tydligare.

Nuvarande straffbestämmelse finns idag i 29 kap. 2 b § första stycket punkt 4 a miljöbalken. Det framgår där att det är förbjudet att hantera bl.a. djur, växt eller annan vara på ett sätt som strider mot artikel 8.1 i förordningen 338/97. Artikel 8.1 läst tillsammans med artikel 2 t) i förordningen 338/97 definierar att det är begreppet "exemplar" som är det relevanta, samt att begreppet ska definieras bl.a. som något som är packat eller märkt så att det framstår som att det rör sig om en skyddad art. Det är genom detta förhållande som t.ex. försäljning av skinn från prärievarg som utges för att vara varg passar in.

Vad Högsta domstolen anført i p. 18 i domen B 5819-14 bedömer Naturvårdsverket är ett missförstånd av domstolen angående syftet med CITES-konventionen. Domstolen skriver: "Om CITES-förordningen skulle avse också sådant, t.ex. produkter, som inte på något sätt härrör från en skyddad art – men som utges för att vara det – skulle det alltså innebära en avvikelse från konventionen." Visserligen stämmer det att vargen är skyddsvärd, och inte prärievarg, för att ta det aktuella exemplet. Men genom att prärievarg marknadsförs som varg skapar man en större marknad för A-listade CITES-varor, vilket är negativt på sikt för vargen som art. Därför gör Naturvårdsverket bedömningen att det visst ligger inom CITES-konventionens syfte att förbjuda felaktig marknadsföring av icke skyddade exemplar såsom att det rör sig om exemplar av skyddade arter, d.v.s. bedräglig märkning eller marknadsföring. EU-lagstiftaren har ställt sig bakom en sådan reglering.

Den nya bestämmelsen för CITES-brott är 29 kap. 2 e § miljöbalken. Här mest aktuellt är första stycket j). Centralt är även det andra stycket: "Vad som avses med exemplar framgår av artikel 2 t) Rådets förordning (EG) 338/97"

Även förslaget till ny straffbestämmelse hänvisar alltså, när det gäller förklaringen av begreppet exemplar, till förordningen 338/97. Texten från 2 t) - bestämmelsen finns även utskrivna i författningskommentar. Den skrivning som utredningen har utgått ifrån i kommentaren (avsnitt 17.1 - s. 1640-1641) är tyvärr den äldre och inte längre giltiga svenska versionen, vilket blir vilseledande. Där används begreppet "framgår att" istället för det nya begreppet "framstår som". Begreppet "framstår som" gör det juridiskt tydligare att det är

förbjudet att använda falska dokument, fraktsedlar etc. för att få en art att framstå som en skyddad och därmed potentiell mer värdefull art. Den felaktiga hänvisningen i utredningen understryker att det, trots den gjorda ändringen i förordningen 338/97, kan vara svårt för en enskild att få fram korrekt information om vad som gäller. Det kan t.ex. vara svårt för en enskild att hitta rätt version av förordning 338/97. Risken finns att domstol i brottmål skulle fria på nytt i ett mål som liknar vargskinnsmålet.

Som ett minimum behöver författningskommentaren ändras avseende 29 kap. 2 e § miljöbalken, men vi ställer oss tveksamma till om det är tillräckligt. En lösning kan vara att en tydligare beskrivning av "exemplar" görs direkt i den svenska lagstiftningen. Naturvårdsverket föreslår därför en ändring av 29 kap. 2 e § andra stycket miljöbalken genom att skriva ut en text som liknar texten i förslag till ny 29 kap. 2 f § första stycket c. tredje strecksatsen miljöbalken (otillåten handel med fridlyst art): "andra varor där det i åtföljande dokument, på förpackning eller i märkning anges att varan utgör del av eller härrör från djur eller växter, eller där det finns någon annan omständighet som är ägnad att ge intrycket att varan utgör del av eller härrör från djur eller växter". Texten kan behöva anpassas i 2 e § för att säkerställa förenlighet med förordningen 338/97.

14.17 Förslag: Otillåten handel med fridlyst art respektive nationellt fridlyst art

Naturvårdsverket har ovan (se 14.7) tillstyrkt att frågan regleras men ansett att det bör göras genom ett förbud snarare än tillståndsplikt. Naturvårdsverket tillstyrker av samma skäl att frågan regleras straffrättsligt, men anser att bestämmelsen bör kriminalisera överträdelser av ett förbud snarare än en tillståndsplikt.

14.18 Förslag: Ny punkt i 29 kap. 8 § miljöbalken

Naturvårdsverket noterar att den föreslagna lydelsen i 29 kap. 8 § 15 p. miljöbalken samt författningskommentaren hänvisar till 8 kap. 23 § miljöbalken medan förslaget i 14.18 hänvisar till 8 kap. 8 § miljöbalken. Av sammanhanget att döma ska den nya punkten i 29 kap. 8 § miljöbalken rätteligen hänvisa till 8 kap. 8 § miljöbalken. Eftersom Naturvårdsverket har avstyrkt förslaget om livsmiljöunderlag avstyrker vi även en straffrättslig koppling till underlagen.

14.19 Förslag: Förverkande av CITES-listade exemplar

Naturvårdsverket tillstyrker utredningens förslag att inte kriminalisera innehav av CITES-listat exemplar. Vi tillstyrker även att ändringar görs i bestämmelser om förverkande och beslag, men avstyrker utformningen av förslaget.

Naturvårdsverket anser att utredningen har presenterat övertygande skäl för varför ett straffbeläggande av innehav av CITES-listat exemplar kan bli orimligt.

Naturvårdsverket ifrågasätter varför den nya bestämmelsen om förverkande inte är specifikt skriven för att gälla för djur och växter som är föremål för CITES-brottslighet. Bestämmelsen kan med föreslagen utformning sannolikt bli tillämplig på fler fall som inte utredningen nödvändigtvis har avsett. Mot bakgrund av att 36 kap. 3 § punkten 1 brottsbalken redan är formellt tillämplig på brott enligt 29 kap. miljöbalken, och utredningens ändringsförslag är tänkt att förtydliga detta, borde man föreslagit en mer specifik bestämmelse. På så sätt hade man kunnat bättre försäkra sig om att 29 kap. 12 § miljöbalken får avsedd tillämpning.

14.20 Förslag: Artvärdesförverkande

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget. Vårt tillstyrkande görs med reservationen att viktiga delar av förslaget utformning skjuts på framtiden. Framtida utredningar av beloppens storlek och beräkningsmodellens konstruktion är centrala delar av förslaget, som påverkar dess användbarhet och konsekvenser. Vi bedömer vidare att dessa utredningar kommer bli omfattande och resurskrävande. En halv årsarbetskraft, enligt utredningens förslag, kan inte förväntas vara tillräckligt.

Vi instämmer i att förverkande som rättslig form har klara fördelar jämfört med att försöka uppnå samma ändamål med skadeståndsrättsliga regler. Vi anser sammantaget att utredningens analys visar på ett tydligt behov av att införa ett system av detta slag. Vi bedömer också att det finns goda förutsättningar att utforma systemet på ett sätt som är proportionerligt.

14.20.2 Förslag: Artvärdesförverkande i miljöbalken;**14.20.3 Förslag: Artvärdesförverkande i jaktlagen;****14.20.4 Förslag: Artvärdesförverkande i fiskelagen;****14.20.5 Förslag: Artvärdesförverkande i smugglingslagen**

Naturvårdsverket tillstyrker utformningen av bestämmelsen.

14.20.6 Förslag: Förordning om djur och växters värden som representant för sin art

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget. Naturvårdsverket bedömer att det är lämpligt att artvärden regleras i förordningsform. Vi anser att det är positivt ur tydlighetsaspekter att frågan regleras i en egen förordning. Vi tillstyrker förordningens utformning. Vi bedömer att det är lämpligt att Naturvårdsverket får uppdraget att ta fram en lista över artvärden.

14.20.7 Motsvarighet till artvärdesförverkande för invasiva arter

Naturvårdsverket instämmer i utredningens analys. Naturvårdsverket bedömer att det kan finnas fördelar med någon form av ersättningssystem som det utredningen översiktligt beskriver. Vi instämmer i att det är lämpligt att utreda frågan vidare.

14.21 Förslag: Krav på tillstånd för handel som sker i större omfattning eller i förvärvssyfte

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget till ändrade kriterier för att handel ska vara tillståndspliktig.

Skillnaden mot gällande rätt är att ”yrkesmässigt eller annars i förvärvssyfte” byts mot ”större omfattning eller annars i förvärvssyfte”. Vi bedömer att den ändringen är positiv. Begreppet ”större omfattning” täcker in en omsättning med ett större antal överlåtelser även om dessa inte sker yrkesmässigt, och oavsett om någon tjänar pengar på överlåtelserna. Begreppet ”förvärvssyfte” kan liksom tidigare täcka in färre enskilda försäljningar som ändå drar in stora pengar. Att upphäva begreppet ”yrkesmässig” framstår som lämpligt.

14.22 Förslag: Ändringar i artskyddsförordningens definitioner

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget. Begreppet artificiellt förökade växter används i både rådets förordning (EG) nr 338/97 och kommissionens förordning (EG) nr 865/2006 och är därför bättre anpassat till EU-lagstiftningen.

14.23 Förslag: Havs- och vattenmyndigheten ska vara vetenskaplig CITES-myndighet

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget. Förslaget kan förväntas leda till tydligare förutsättningar för myndighetssamverkan i CITES-frågor och mer effektiv myndighetsutövning.

14.24 Förslag: Tullverket får ökad befogenhet gällande CITES-arter vid Sveriges inre gräns

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget. Naturvårdsverket noterar att Inregränslagsutredningen (SOU 2006:9) kommit fram till en annan slutsats men bedömer i likhet med Artskyddsutredningen att det bör vara möjligt att införa en befogenhet för Tullverket att kontrollera varor som omfattas av CITES-bestämmelserna vid gräns mot ett annat EU-land. Naturvårdsverket instämmer också i att en sådan reglering är förenlig med artikel 36 FEUF.

14.25 Förslag: Skogsstyrelsen tar över tillsyn över CITES-listade träslag

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget. Naturvårdsverket bedömer i likhet med utredningen att en överföring av ansvaret kommer att leda till en mer effektiv och ändamålsenlig tillsyn.

14.26 Förslag: Inför möjlighet för myndigheter att sekretessbelägga vissa personuppgifter

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget. Naturvårdsverket anser att rätten att ta del av allmänna handlingar är ett tungt vägande intresse men bedömer att förslaget är motiverat ur artskyddssynpunkt. Utredningen bör dock förtydliga hur sekretessen ska bibehållas efter utlämnande till annan myndighet. Enligt Naturvårdsverkets uppfattning är det inte tydligt att sekretessen överförs när uppgiften utlämnas till annan myndighet eftersom uppgiften då ingår i ett annat ärende hos den mottagande myndigheten som därmed inte kan tillämpa bestämmelsen. Utredningen bör också motivera varför en bestämmelse som medger utlämnande av uppgifter till andra myndigheter utan sekretessprövning behövs.

14.27 Förslag: Ansvar för nationell kunskapsförsörjning om artskydd

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om samverkan mellan myndigheter för kunskapsförsörjning. Vi föreslår att behovet av ett förtydligt ansvar för Naturvårdsverket att samordna och utveckla nationell informationshantering till stöd för artskyddet utreds. Naturvårdsverket gör bedömningen att krav och förväntningar på ett samordnat digitalt informationsflöde för kunskapsförsörjningen inom artskyddsarbetet, d.v.s. hur informationen utbyts mellan myndigheter, hur den lämnas ut och sprids till allmänhet och verksamhetsutövare, gör att behovet av samordning av myndigheter behöver stärkas. Ett sätt att stärka detta är att förtydliga ansvaret för samordning och utveckling av det nationella sammanhängande systemet för miljöinformation, t.ex. däribland vad Naturvårdsverkets uppdrag att samordna och utveckla miljöinformationsförsörjningen i Sverige innebär. Naturvårdsverket har redan tidigare uppmärksammat att Sverige saknar ett nationellt sammanhållet system för miljöinformation⁶.

⁶ En analys av föreslagna rekommendationer för genomförande av Århuskonventionen, NV-00201-21 Kapitel 5.

14.28 Förslag: Naturvårdsverket får utökad befogenhet att besluta om beslagtagna levande exemplar

Naturvårdsverket avstyrker förslaget i sin nuvarande utformning. Vi tillstyrker att en liknande bestämmelse som den föreslagna istället införs.

Naturvårdsverket anser att det är positivt att utredningen försöker skapa bättre möjligheter att hantera de svåra situationer som kan uppstå vid hantering av framför allt levande exemplar som tagits i beslag eller förverkats. Det är särskilt viktigt att verktygen blir tillämpliga för exemplar som tagits i beslag, och inte endast efter förverkande. Naturvårdsverket anser att inkludering av punkten 2 i 8 kap. 37 a § första stycket miljöbalken däremot kommer att begränsa bestämmelsens tillämpning på ett omotiverat sätt. Det kommer sannolikt att bli problem när Naturvårdsverkets ställs inför den praktiska situationen att vi behöver hantera ett levande och särskilt viktigt exemplar, som ändå inte är möjligt att placera av olika skäl. Vi instämmer naturligtvis i att det är lämpligt att avlivning inte utgör primärt alternativ om det rör sig om t.ex. ett genetiskt viktigt exemplar. Vi invänder däremot mot att det förhållandet ställs upp som en absolut spärr mot beslut om avlivning. Det måste understrykas att bestämmelsens syfte är artbevarande och inte individskydd. Mot den bakgrunden kan avlivning vara det mest lämpliga alternativet, även för en visserligen värdefull individ.

Punkten 2 i 8 kap. 37 a § miljöbalken bör därför strykas från förslaget. Istället anser vi att det bör framgå i författningskommentaren till bestämmelsen att man ska väga in i bedömningen av rekvisitet ”annan lämplig lösning” att exemplaret är en individ som är särskilt viktigt att bevara. Prövningen blir då en avvägning, där skyddet av särskilt viktiga individer kan bli avgörande i ett enskilt fall men inte alltid måste bli det.

Naturvårdsverket anser att hantering av döda exemplar enligt 62 § artskyddsförordningen har ett oklart lagstöd. Vi föreslår att tydligare lagstöd skrivs in i 8 kap. miljöbalken, för att det inte ska kunna ifrågasättas att det finns laglig grund för Naturvårdsverkets beslut i enskilda fall. Frågan kan lämpligen regleras i 8 kap. 37 a § miljöbalken, eller i en nära efterföljande paragraf.

14.29 Bedömning: Prövning och tillsyn av djurparker bör koncentreras till färre länsstyrelser

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att prövning och tillsyn av djurparker koncentreras till några utvalda län då det kan effektivisera handläggningen och öka likvärdigheten i beslut.

14.30 Förslag: 49 § i artskyddsförordningen ändras för att undvika dubbelprövning med djurskyddsreglerna

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget. Naturvårdsverket bedömer att villkoren som regleras i 49 § 3-7 p. artskyddsförordningen kan tillgodoses inom ramen för den prövning och tillsyn som sker enligt djurskyddslagstiftningen och att punkterna därför kan tas bort utan att det påverkar genomförandet av djurparksdirektivet.

14.31 Förslag: Ansvar för artskydd införs i instruktion för Jordbruksverket och Naturvårdsverket

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget. Naturvårdsverket anser att det är positivt att myndigheternas ansvar för artskyddet i Sverige förtydligas ytterligare.

14.32 Förslag: Djurparksdjur får endast säljas till andra djurparker

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget. Förslaget behöver dock motiveras tydligare. Utredningens kommentarer till förslaget är kortfattade. Vi anser att det behöver förtydligas i författningskommentar vad som avses med begreppet "överlämna". Begreppet är eventuellt lämpligt att använda, framför allt om avsikten är att täcka in situationer där ett djur överlämnas i någon annans vård eller förvaring utan att formell ägaröverlåtelse har skett. Det är enligt vår bedömning visserligen lämpligt att detta ingår i förbudet, men den avsikten bör då klargöras. Om sådana överlämningsituationer inte är avsedda att ingå i förbudet kan hellre något annat begrepp som t.ex. "överlåta" användas.

14.33 Förslag: Samla information om regler för handel med monterade djur

Naturvårdsverket avstyrker förslaget. Naturvårdsverket bedömer att arbetsuppgiften redan utförs av myndigheten och att det finns samlad information som är tillgänglig för allmänheten, bland annat på Naturvårdsverkets hemsida.

14.34 Förslag: Ta fram handlingsplan gällande artskydd och artskyddsbrottslighet

Naturvårdsverket avstyrker förslaget. Naturvårdsverket anser att förslaget är bra i sak men NOGA:s mandat måste förtydligas innan uppdrag som denna kan ges till gruppen. I Jordbruksverkets rapport från 2019⁷ hade de som förslag att NOGA bör bli permanent och ges ett tydligare uppdrag, mandat och basfinansiering. Naturvårdsverket anser att detta behöver införlivas innan uppdrag ges via regleringsbrev.

14.35 Förslag: Jordbruksverket ska ta fram en genomförandeplan för registrering av CITES-djur

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget. Naturvårdsverket ser positivt på registreringen av CITES-listade djur och förslaget är ett första steg för att åstadkomma detta.

För att uppnå syftet med att förebygga artskyddsbrottslighet genom att enskilda CITES-listade exemplar ska kunna identifieras så att det går att avgöra om exemplaret är lagligt eller inte, anser Naturvårdsverket att register och metoder för märkning även bör omfatta material från döda djur (t ex skinn, kranium) där märkning eller annan metod för identifiering är praktisk möjlig.

Uppdraget till Jordbruksverket bör även innehålla vilka författningsändringar som behövs, inte bara för att hålla registret utan även för att det ska vara tvingande att märka, samt om ytterligare myndigheter behöver bemyndiganden för märkning (exempelvis länsstyrelsen som utövar tillsyn vid rovdjursjakt) eller för att ta del av uppgifter ur registret (ex Polismyndigheten). Om man inkluderar material från döda djur krävs också en plan för hur man ska inkludera material från tidigare år, både med och utan befintlig märkning.

14.36 Förslag: Säkerställ resurser för internationell medverkan gällande CITES

Naturvårdsverket tillstyrker mer resurser men anser att ytterligare en halv årsarbetskraft inte räcker för att täcka upp det omfattande arbete som den

⁷ Jordbruksverket, 2019: Förslag på åtgärder för ett stärkt arbete mot artskyddsbrott. <https://webbutiken.jordbruksverket.se/sv/artiklar/ra1914.html>

internationella medverkan kräver. En adekvat bemanning ligger snarare på 1,5 årsarbetskraft.

14.37 Förslag: Regler om pälsproduktion i 37–39 §§ artskyddsförordningen upphävs och flyttas

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget. Naturvårdsverket har föreskriftsrätt för regler om användning av fångstredskap samt vilt i hägn och det är rimligt att bestämmelser om anläggningar för pälsproduktion ligger i samma lagstiftning.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger efter föredragning av avdelningschef Maria Ohlman.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschef Gunilla Sallhed och handläggarna Lena Brunsell, Anders Bussqvist, Olof Ekström, Liselott Eriksson, Mikael Lindberg, Per Risberg och Johan Wulff.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Maria Ohlman

Kopia till:
m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se