

# Skydd av arter

– vårt gemensamma ansvar

Del 1



BETÄNKANDE AV  
ARTSKYDDsutredningen



STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

SOU 2021:51

# Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar

Vol. 1

*Betänkande av  
Artskyddsutredningen*

*Stockholm 2021*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2021:51**

SOU och Ds finns på [regeringen.se](http://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](http://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

# Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet

Regeringen beslutade den 20 maj 2020 att ge en särskild utredare i uppdrag att 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.

Oppositionsrådet Lars Tysklind förordnades den 20 maj 2020 som särskild utredare. Utredningen har antagit namnet Artskyddsutredningen (M 2020:03).

Uppdraget skulle ursprungligen redovisas senast den 14 maj 2021. Genom beslut av departementsrådet Jan Terstad förlängdes utredningstiden till den 10 juni 2021.

Som experter förordnades den 6 juli 2020 advokaten Tove Andersson, Svensk vindenergi, miljöjuristen Helena Andreasson, Lantbrukarnas riksförbund, handläggaren Björn-Axel Beier, Naturvårdsverket, fågelskyddsansvarige Daniel Bengtsson Birdlife Sverige, utredaren Michael Diemer, Havs- och vattenmyndigheten, skogsdirektören Linda Eriksson, Svenskt näringsliv, miljövårdsdirektören Anne-Li Fiskesjö, Länsstyrelsen i Södermanlands län, universitetslektorn Maria Forsberg, Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, generalsekreteraren Anders Grahn, Sveriges Jordägareförbund, kanslirådet Staffan Löwhagen, Miljödepartementet, sakkunniga Emelie Nilsson, WWF, miljöjuristen Rebecca Nordenstam, Naturskyddsföreningen, samhällsvetaren Malin Pettersson, Södra, tillsynsspecialisten Magnus Pettersson, Skogsstyrelsen, sakkunnige Johan Rehnquist, Tullverket, departementssekreteraren Linnea Rosenlöf Nilsson, Miljödepartementet, seniora åklagaren Åse Schoultz, Åklagarmyndigheten, seniora sakkunnige Anders Sjölund, Trafikverket, departementssekreteraren Pär-Olof Stål, Näringsdepartementet, miljöanalytikern Mikael Svensson, Artdatabanken vid Sveriges Lantbruksuniversitet, miljömålssamordnaren

Johan Wallander, Statens jordbruksverk och rådmannen Malin Wik, Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt. Den 3 augusti 2020 förordnades departementssekreteraren Ida Karlsson, Finansdepartementet, som expert. Den 4 september 2020 förordnades kanslirådet Camilla Frisch, Näringsdepartementet, som expert. Ida Karlsson entledigades den 21 januari 2021 och ersattes samma dag av departementssekreteraren Erik Ronnle.

Artskyddshandläggare Britt Forsén förordnades som sekreterare den 22 juni 2020, docenten och rådmannen Christina Olsen Lundh förordnades som huvudsekreterare den 29 juni 2020 och länsstyrelsejuristen Sara Linde förordnades som sekreterare den 27 juli 2020.

Utredningen har bedrivits i nära samarbete med utredningens experter. Därutöver har utredningen biståtts av flera företrädare för andra berörda myndigheter och organisationer. Betänkandet har utformats i vi-form. Detta innebär inte att experterna står bakom de slutsatser och förslag som redovisas i betänkandet. Till betänkandet har fogats sju särskilda yttranden.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar* (SOU 2021:51). Uppdraget är därmed slutfört.

Strömstad, Vänersborg, Nyköping och Täby i juni 2021

Lars Tysklind

/Christina Olsen Lundh  
Britt Forsén  
Sara Linde

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>45</b>
<b>1 Författningsförslag.....</b>	<b>79</b>
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

<b>2</b>	<b>Uppdragen och genomförandet .....</b>	<b>261</b>
2.1	Utredningens uppdrag.....	261
2.2	Utredningens arbete .....	262
<b>3</b>	<b>Definitioner och begrepp .....</b>	<b>267</b>
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
<b>4</b>	<b>Bakgrund internationellt.....</b>	<b>279</b>
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
<b>5</b>	<b>EU-rättslig bakgrund .....</b>	<b>335</b>
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
<b>6</b>	<b>Bakgrund Sverige .....</b>	<b>453</b>
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
<b>7</b>	<b>Skydd av arter i Finland, Danmark och Tyskland .....</b>	<b>577</b>
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 provning ..	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 luftledningar .....	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 svårångade 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 reduceringen av fastighetsägarnas effektiva utövande av sitt ägande i det allmännas intresse? .....	705
8.6.5	Fråga 3: Framgår reduceringen av fastighetsägarnas effektiva utövande av sitt ägande av författning? .....	705
8.6.6	Fråga 4: Proportionaliteten av en sådan reducering .....	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
<b>9</b>	<b>Förebygga artskyddsbrott, bakgrund .....</b>	<b>781</b>
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**

<b>10</b>	<b>Förslag kunskapskrav och utredningsansvar .....</b>	<b>881</b>
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
<b>11</b>	<b>Förslag på nytt 8 kap. miljöbalken.....</b>	<b>915</b>
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
<b>12</b>	<b>Förslag om nya fridlysningsregler .....</b>	<b>1013</b>
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 viloplatser 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 viloplatser.....	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 togsippa 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 tillståndsprövning.....	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 framgå 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
<b>13</b>	<b>Förslag om ersättningsmodell .....</b>	<b>1147</b>
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
<b>14</b>	<b>Förslag som syftar till att förebygga artskyddsbrott ....</b>	<b>1205</b>
14.1	Allmänna utgångspunkter för övervägandena .....	1205
14.2	Bestämmelser som relaterar till artskyddsbrotten.....	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
<b>15</b>	<b>Konsekvensbeskrivning, fridlysning.....</b>	<b>1351</b>
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
<b>16</b>	<b>Konsekvensbeskrivning, förebygga artskyddsrelaterad brottslighet m.m. ....</b>	<b>1519</b>
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: Utökat 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 åkergroda..	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: Förbud 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
<b>17 Författningskommentar .....</b>	<b>1603</b>
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

# Sammanfattning

## Det ena utredningsuppdraget: fridlysning

Utredningen har haft två huvuduppdrag: dels att se över artskyddsförordningen med fridlysningsreglerna, dels att förbättra förutsättningarna för arbetet med att förebygga, upptäcka och lagföra artskyddsrelaterad brottslighet.

I det första uppdraget ska vi se över artskyddsförordningen och säkerställa ett regelverk som effektivt och rättssäkert skyddar djur- och växtarter och som säkerställer att bestämmelserna bidrar till ett effektivt artskydd som är utformat utifrån skyddsbehovet och är förenliga med Sveriges EU-rättsliga åtaganden. Samtidigt ska översynen värna och stärka den privata äganderätten i 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. Utredningen ska syfta till att säkerställa ett regelverk som effektivt och rättssäkert kan skydda hotade arter och är tydligt gentemot markägare om när man har rätt till ersättning. För att värna äganderätten ska rättssäkerheten för markägare och företag stärkas och det ska säkerställas att markägare får ekonomisk kompensation för inskränkningar i ägande- och nyttjanderätten i den utsträckning de har rätt till. Vi har inte uppfattat det som att vi ska göra avvägningar mellan uppdragens olika syften utan vi har uppfattat syftena som jämställda.

Syftena kan därmed sammanfattas i två jämställda mål. Å ena sidan effektivt skydd för arterna som är utformat utifrån skyddsbehovet, å andra sidan den privata äganderätten i skogen som ska värnas och stärkas på olika sätt, bland annat genom att stärka rättssäkerheten och överväga om en ersättningsrätt ska införas.

Det har då legat nära till hands att utgå från de två jämställda skogspolitiska målen om produktion och miljö som vägleder skogspoli-

tiken enligt principen om frihet under ansvar. För att lösa vår uppgift har vi därför, med stöd i de skogspolitiska målen och sagda princip, formulerat de tankar som ligger till grund för våra överväganden. Den principiella riktningen kan också ses som en mycket kortfattad sammanfattning av vårt förslag.

## Principiell riktning för övervägandena

Vi ser, i likhet med 1990 års skogspolitiska kommitté<sup>1</sup>, skäl att dela in marken efter behovet av hänsyn. Det handlar då om vardagslandskapet, känsliga områden och områden med behov av säkerställande.<sup>2</sup>

### *1. Områden med behov av säkerställande*

För områden med behov av säkerställande, 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. Här måste skyddet säkerställas och lämpligt är att bilda naturreservat. Ansvaret och kostnaderna på denna nivå ligger främst på staten.

### *2. Känsliga områden*

Finns det inte någon möjlighet att bedriva verksamhet inom ett område och samtidigt följa fridlysningsreglerna ska det övervägas att inrätta ett sådant biotopskyddsområde som vi har föreslagit ska kunna antas i syfte att skydda arter. Ett sådant biotopskydd ska omfatta minst 5 ha för att vara effektivt ur artskyddssynpunkt. I sådana fall kan ersättning utgå enligt 31 kap. 4 § 3 miljöbalken.

### *3. Vardagslandskapet*

I övriga fall anser vi att huvudregeln ska vara att miljömålet och produktionsmålet ska vara likställda och att principen om frihet under ansvar ska tillämpas. Med ägande följer just ansvar och med de jäm-

---

<sup>1</sup> SOU 1992:76. *Skogspolitiken inför 2000-talet*.

<sup>2</sup> *Ibid.*, s. 131.

ställda målen följer att natur och biologisk mångfald behöver förvaltas som ett normalt inslag i verksamheten. Det förutsätter i sin tur ett stort mått av kunskap, kunskap som det faller på ägarens ansvar att inhämta. Inom vardagslandskapet, som är det till ytan helt dominerande, bör alltså ansvar och kostnader i huvudsak ligga på näringsutövaren som nyttjar naturen i sin verksamhet.<sup>3</sup> I den mån de krav som behöver ställas övergår vad som är rimlig allmän hänsyn (se nedan om gråzonen) ska i första hand naturvårdsavtal övervägas. Aktivitet i vardagslandskapet bör alltså präglas av samexistens mellan arter och mänsklig verksamhet. En sådan samexistens är såväl möjlig som önskvärd och bör följa av att miljömålet och produktionsmålet ska betraktas som likställda.

#### *4. Gråzonen mellan vardagslandskap och känsliga områden*

Det finns dock en gråzon. I fall där det av någon anledning inte är lämpligt att inrätta ett biotopskydd och där förekomsten av arter innebär att det inte är möjligt att vidta åtgärder, inte ens om brukningsmetoden anpassas, kan situationen uppstå att det i praktiken handlar om ett områdesskydd trots att det inte är lämpligt att ett sådant inrättas. I sådana fall ska det vara möjligt för markägaren eller innehavaren av särskild rätt att få ersättning. En sådan möjlighet finns redan i dag genom hänvisningen i 31 kap. 4 § 7 när vissa beslut fattats med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken men vi har också föreslagit en ny bestämmelse i 31 kap. 4 § 8 som ger rätt till ersättning om en nekad artskyddsdispens, eller dispens med villkor, innebär ett avsevärt försvårande av pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten. Enligt våra överväganden ska ett sådant förbud anses gå längre än vad rimlig hänsyn enligt miljöbalken kräver, det ska också anses utgöra ett avsevärt försvårande av pågående markanvändning.

### **Fridlysningsregler**

Vilka är då dessa arter som befinner sig i vardagslandskapet, i de känsliga områdena eller i områden med behov av säkerställande? Vilka behov av skydd har de och hur ska skyddet, i praktiken, kunna utgå

---

<sup>3</sup> Jfr a.a., s. 139 där det uttrycks att ju mer åtgärderna avser bevarande av livskraftiga populationer av växter och djur, desto mer bör kostnadsansvaret ligga på näringen.



från deras skyddsbehov? Vad innebär det att ta hänsyn till arterna? Vi fokuserar här på det skyddsbehov som är känt och som på olika sätt har kommit till uttryck i form av normgivning.

Enkelt kan det uttryckas som att en arts skyddsbehov är synliggjort i lagstiftning, till exempel genom fridlysningsregler. Detta har skett på den internationella nivån genom internationella avtal (konventioner), på EU-nivån genom direktiv och förordningar och på nationell nivå genom lagstiftning om fridlysningsregler. Arters skyddsbehov kan också tillgodoses genom skydd av områden för arterna att leva ostört. Då är områdesskydd en metod för att åstadkomma det behövliga skyddet. Det kan också handla om behov av skydd från dem som vill handla med arterna, i levande eller dött eller bearbetat tillstånd.

Medan områdesskydd skyddar ett visst geografiskt område följer fridlysningsreglerna arten. Om man med stöd av ett områdesskydd skyddar en viss växt kan man i områdesskyddets föreskrifter föreskriva att växten inte får plockas och då är detta förbjudet inom området. Skulle emellertid växtens växtplats förflytta sig något, från år till år, så att den en dag dyker upp utanför gränsen för områdesskyddet, då är det fritt fram att plocka den där, även om den skulle vara precis lika hotad som innan. Om fridlysningsregler används, träffar fredningen växten, oavsett var den växer. De olika sätten att skydda kan kombineras.

De svenska fridlysningsreglerna har olika grund. Vissa av dem krävs för att Sverige ska uppfylla sina internationella eller EU-rättsliga förpliktelser, andra finns för att Sverige självt har beslutat om dem. Gemensamt är att de syftar till att bevara den biologiska mångfalden och att skydda en viss art samt, i många fall, även artindivider. Vi skiljer i framställningen mellan fridlysningsregler med EU-rättslig bakgrund och nationella fridlysningsregler. Nationella fridlysningsregler kan därmed bero på internationella (andra än EU-rättsliga) förpliktelser, som Sverige är internationellt skyldigt att efterleva, eller på att Sverige ansett att det finns ett sådant skyddsbehov.

De nationella fridlysningsreglerna har enligt utredningens förslag mer eller mindre oförändrade förts in i 8 kap. miljöbalken. Där finns också ett bemyndigande för regeringen att besluta om vilka arter som ska finnas på den nationella fridlysningslistan. Vi har föreslagit att regeringen ska göra en översyn av de arter som ska vara nationellt fridlysta, och som i dag framgår av artlistorna i bilaga 2 till artskydds-

förordningen. I samband med översynen kan regeringen, för den enskilda arten, låta skyddet omfatta artens livsmiljö.

När det gäller fridlysningsbestämmelserna som följer av EU:s båda naturvårdsdirektiv, livsmiljödirektivet<sup>4</sup> och fågeldirektivet<sup>5</sup>, är Sverige EU-rättsligt förpliktigt att implementera det skydd som följer av dem. Direktivens fridlysningsbestämmelser är i dag implementerade i gällande artskyddsförordning.<sup>6</sup> Därmed uppfylls också, i princip, de rättsliga krav som ställs enligt direktiven. Det som saknas i nuvarande artskyddsförordning är förbud mot att inneha fågelägg. Möjligheterna till undantag (dispens) enligt artskyddsförordningen är också mer generösa när det gäller vilda fåglar än vad fågeldirektivet medger. Samtidigt ger artskyddsförordningen ett något mer omfattande skydd för fåglar än fågeldirektivets fridlysningsregler fordrar.

Det är här viktigt att notera att fridlysningsbestämmelserna som omfattar vilda fåglar och arter enligt livsmiljödirektivet gäller fullt ut enligt den nuvarande artskyddsförordningen och kan tillämpas i enlighet med EU-domstolens praxis. För en direktivskonform tillämpning fordras inga ändringar i lag utan ändringar i praxis, och den nödvändiga praxisförändring som följer av avgörandet i *Skydda skogen*<sup>7</sup> har redan påbörjats<sup>8</sup>. Att artskyddsbestämmelserna, så som de följer av direktiven och EU-domstolens praxis, ska tillämpas är alltså inte en konsekvens av våra förslag. Eftersom utredningsdirektiven tydligt anger att våra förslag måste vara förenliga med Sveriges unionsrättsliga åtaganden har vi, sedan EU-domstolens dom i *Skydda skogen* meddelades den 4 mars 2021, inte sett något större utrymme att förändra reglerna. Vi har justerat och förtydligat reglerna men inte förändrat dem i någon nämnvärd omfattning.

Vi har valt att lägga förslagen som rör fridlysningsregler så nära direktivens ordalydelse som möjligt, dock med beaktande av hur begreppen har tolkats i EU-domstolens praxis. Vi har också delat upp bestämmelserna så att fågel- respektive livsmiljödirektiven regleras i separata bestämmelser. Syftet är att tydliggöra reglerna och göra det

<sup>4</sup> Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

<sup>5</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.

<sup>6</sup> Artskyddsförordning (2007:845).

<sup>7</sup> De förenade målen C-473/19 och C-474/19, *Skydda skogen*.

<sup>8</sup> Se Mark- och miljööverdomstolens dom av den 26 februari 2021 i mål M 7168-19, som i och för sig meddelades redan innan EU-domstolens dom men efter det att generaladvokaten lämnat sitt förslag till avgörande.

enklare att tolka och bedöma hur praxis från EU-domstolen ska påverka tillämpningen av enskilda regler. I vårt förslag kommer bestämmelserna om fridlysning att flyttas från artskyddsförordningen till 8 kap. miljöbalken. Att vi lyfter dem från förordningsnivå till lagnivå beror på reglernas ingripande natur, deras komplexitet och behovet av förarbeten.

God information och vägledning från behöriga myndigheter verkar, enligt kommissionen, vara ett lämpligt sätt att genomföra fridlysningsbestämmelserna.<sup>9</sup> I *Skydda skogen* påpekar EU-domstolen också att det ankommer på den nationella domstolen (som var prövningsmyndighet i fallet) att pröva huruvida skogsbruksåtgärder, såsom de som var aktuella i 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 fridlysningsreglerna.<sup>10</sup> Det är tydligt att myndigheterna ska tillämpa fridlysningsreglerna i sitt arbete med såväl tillsyn som tillståndsgivning samt genom vägledning och information. Fridlysningsbestämmelserna gäller alla, precis som miljöbalkens hänsynsregler, men tydliggörs och får rättslig effekt genom myndigheternas tillsyns-, väglednings- och prövningsverksamhet.

De straffrättsliga förbuden, som kriminaliserar samma typ av handlingar som är förbjudna enligt fridlysningsreglerna, hanteras enligt våra förslag helt och hållet i 29 kap. miljöbalken, med i princip samtliga gärningsrekvisit utskrivna i straffbestämmelsen (rörande vilka arter som avses finns emellertid hänvisningar). Den direkta kopplingen mellan 29 kap. miljöbalken och fridlysningsbestämmelserna är således borttagen.

### **Bemyndigande om generella föreskrifter samt om att upphäva gamla fridlysningsbestämmelser**

Ett sätt att genomföra fridlysningsreglerna är att använda generella föreskrifter. Det förutsätter att man känner till hoten mot arterna och hur dessa kan avvärjas. Generella föreskrifter bör kunna komma i fråga i de fall där verksamheter eller åtgärder är av likartade slag,

---

<sup>9</sup> Kommissionen (2007) *Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC* (Kommissionens vägledning [2007]), s. 37.

<sup>10</sup> De förenade målen C-473/19 och C-474/19, *Skydda skogen*, punkten 77.

och där påverkan på arterna är väl dokumenterad. En föreskrift gäller då som ett generellt minimikrav och hindrar inte en tillsyns- eller tillståndsmyndighet att skärpa kraven i det enskilda fallet. Det kan också vara aktuellt med generella föreskrifter när det gäller övervakning och rapportering av oavsiktlig fångst eller oavsiktligt dödande av fridlysta djur, vilket är ett krav enligt livsmiljödirektivets artikel 12. Vi föreslår att regeringen ska få bemyndigande att meddela sådana generella föreskrifter. Om regeringen väljer att använda bemyndigandet bör den beakta att sådana föreskrifter bryter tillstånds rättskraft, vilket fordrar särskild omsorg i utformningen av föreskrifterna.

Vi föreslår också ett begränsat bemyndigande som ger möjlighet för länsstyrelserna att upphäva inaktuella regionala fridlysningsbeslut. Under närmare 100 år har fridlysningsbesluten varit 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 förklarat att det förekommer äldre regionala fridlysningsbeslut som inte harmonierar med gällande artlistor, men som heller inte kan upphävas, eftersom länsstyrelsernas rätt att fatta beslut har försvunnit i samband med att äldre lagar har upphävts.

## Dispens

Det är möjligt att få dispens från fridlysningsreglerna. Även här följer våra förslag i princip vad som följer av EU:s båda naturvårdsdirektiv. Det har därmed blivit något olika förutsättningar för dispens, beroende på om det handlar om vilda fåglar eller andra skyddade arter. Vad gäller dispensbestämmelserna från nationella fridlysningslagar har inga ändringar gjorts.

Det har dock tydliggjorts att om dispens meddelas ska kompensationsåtgärder övervägas. Kompensationsåtgärder får emellertid inte påverka möjligheten att få dispens. Först om det står klart att en dispens är möjlig ska kompensationsåtgärder övervägas.

## Beslut som innefattar tillämpning av fridlysningsregler

Artskyddsbestämmelserna aktualiseras framför allt i tillsynsbeslut, tillståndsbeslut och dispensbeslut, men kan också påverka i beslut enligt andra lagar än miljöbalken, till exempel plan- och bygglagen. Att påverka en fridlyst art i strid med fridlysningsbestämmelserna måste i sig anses innebära att naturmiljön påverkas väsentligt. Vi har därför föreslagit en ändring i samrådsförordningen, som innebär att en åtgärd som kan antas påverka fridlysta arter eller deras livsmiljöer, i strid med bestämmelserna i 8 kap och som inte ska prövas i någon annan ordning (tillstånd eller dispens enligt miljöbalken), alltid ska anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

## Dispensbeslut tillsammans med andra beslut

Dispenser från fridlysningsbestämmelserna ska enligt vårt förslag prövas av den myndighet som är ansvarig för tillsynen enligt miljö-tillsynsförordningen<sup>11</sup>. Vi har föreslagit att det ska förtydligas i förordningen att Skogsstyrelsen har tillsyn över fridlysta arter enligt 8 kap. miljöbalken när det gäller skogsbruksåtgärder i skogen. Det betyder att Skogsstyrelsen prövar dispenser som gäller skogsbruksåtgärder i skogen och länsstyrelsen prövar dispenser i övrigt.

Syftet är att underlätta för den enskilde och att denne ska slippa ha kontakt med fler myndigheter än nödvändigt. Länsstyrelsens parallella ansvar för fridlysta arter ligger kvar, vilket innebär att även länsstyrelsen kan komma att hantera dispensärenden i skogen, i sådana fall dispensen inte är kopplad till skogsbruksåtgärder. Eftersom miljö-tillsynsförordningen förutsätter att myndigheter som har tillsynsansvaret för ett och samma tillsynsobjekt ska samarbeta och komma överens ser vi det inte som ett problem att artskyddet har två tillsynsmyndigheter i skogen.

Kommer dispensfrågan upp inom ramen för ett tillståndsärende ska tillståndsmyndigheten pröva dispensfrågan.<sup>12</sup> Underlag för prövningen får då ges in i målet. Vet man på förhand att försiktighetsmått inte räcker utan att en åtgärd fordrar dispens är det inte lämpligt att anmäla för 12:6-samråd, då är det dispens som ska sökas.

---

<sup>11</sup> Miljötillsynsförordning (2011:13).

<sup>12</sup> MÖD 2014:48.

Kommer dispensfrågan upp inom ramen för ett samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska dispensfrågan prövas på myndighetens eget initiativ, om förbud ska meddelas som en följd av 12:6-samrådet. I ett första skede räcker det då att den myndighet som handlägger ett 12:6-samråd prövar om dispensskäl kan föreligga. Detsamma gäller den myndighet som prövar en självständig dispensansökan. Om dispensskäl inte föreligger, kan beslut om nekad dispens meddelas utan egentlig prövning, eftersom en dispens aldrig kan meddelas utan dispensskäl. Först om dispensskäl kan antas föreligga bör myndigheten förelägga sökanden om att ge in en fullständig dispensansökan.

Enligt etablerad praxis<sup>13</sup> är fridlysningsreglerna att se som en precisering av miljöbalkens allmänna hänsynsregler. En del i prövningen av en dispens blir då att, med tillämpning av fridlysningsbestämmelserna i artskyddsförordningen, bedöma hur skyddade arter påverkas av den planerade verksamheten eller åtgärden.

- Om villkor, försiktighetsmått och skyddsåtgärder resulterar i att verksamheten eller åtgärden inte kommer i konflikt med fridlysningsbestämmelserna kan den tillåtas.
- Om verksamheten eller åtgärd, trots planerade försiktighetsmått, bedöms strida mot fridlysningsbestämmelserna är den i grunden förbjuden.
- Om en verksamhet eller åtgärd är förbjuden ska förutsättningar för dispens prövas.
- Om förutsättningar för dispens finns ska dispens meddelas och kompensationsåtgärder övervägas.
- Om slutsatsen, att dispens inte kan medges, dras inom ramen för en tillståndsprövning är verksamheten olämpligt lokaliserad och inte tillåtlig.
- Om slutsatsen, att dispens inte kan medges, dras inom ramen för en anmälan enligt 12 kap. 6 § ska beslut meddelas om att verksamheten eller åtgärden är förbjuden och att dispens inte kan meddelas.

Det ovan beskrivna är i enlighet med väl etablerad praxis när det gäller tillståndsprövning. Våra förslag i den här delen syftar till att göra

---

<sup>13</sup> Se till exempel MÖD 2013:13 och MÖD 2014:47.

det enklare för den som anmäler en åtgärd för samråd enligt 12 kap. 6 §, exempelvis när det gäller skogsbruksåtgärder. På så sätt behöver denne inte först invänta ett beslut från Skogsstyrelsen för att sedan söka dispens hos länsstyrelsen. Alla beslut fattas, enligt våra förslag, av samma myndighet.

### **Proportionalitetsprincip**

Vi har föreslagit en 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. Bestämmelsen svarar mot bestämmelsen i 7 kap. 25 § miljöbalken och är tänkt att tillämpas på motsvarande sätt. Proportionalitetsavvägningen kan inte förändra fridlysningsreglernas innebörd, syftet är heller inte att införa ytterligare en dispensgrund. Det handlar om att införa en rimlighetsventil, en slutlig kontroll där samtliga omständigheter i det enskilda fallet får beaktas.

### **Klagorätt för miljöorganisationer**

I syfte att kodifiera befintlig praxis från Mark- och miljööverdomstolen, där miljöbalkens regler om klagorätt har tolkats i enlighet med Aarhuskonventionen, tydliggörs genom vårt förslag att överklagbara beslut som fattats med stöd av 8 kap. miljöbalken, eller med stöd av föreskrifter som meddelats med stöd av kapitlet, får överklagas av de ideella föreningar eller andra juridiska personer som anges i bestämmelsen.

### **Finland, Danmark och Tyskland**

I enlighet med utredningsdirektiven har vi undersökt hur Finland, Danmark och Tyskland har implementerat naturvårdsdirektivens fridlysningsbestämmelser.

## Ett effektivt artskydd fordrar kunskap

För att kunna ge arterna det skydd som följer av fridlysningsreglerna, oavsett om skyddet tillgodoses inom ramen för myndigheternas prövning eller tillsyn, eller genom generella föreskrifter utfärdade av regeringen, behövs kunskap om arterna: var de finns, vad de behöver och vad som hotar dem. Om det ska vara möjligt att tala om ett *effektivt* artskydd ökar kraven på kunskap än mer. Eftersom försiktighetsprincipen ska tillämpas ökar risken för alltför långtgående försiktighetsmått och inskränkningar med bristen på kunskapsunderlag. Kunskap är enligt miljöbalken en grundförutsättning för att någon ska få vidta åtgärder eller bedriva verksamheter.

En utgångspunkt och grundpremiss för våra fortsatta överväganden är därför att kunskap är centralt för att uppnå det effektiva skydd av arterna som vi, enligt utredningsdirektiven, ska åstadkomma.

## Ägarens (verksamhetsutövarens) ansvar att inhämta kunskap om hur åtgärder eller verksamhet påverkar arter

En del av det första utredningsuppdraget har gått ut på att 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.

Vår slutsats i den här delen är att 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.

Motsvarande slutsats drogs, vad gäller skogliga verksamheter, av riksdagens jordbruksutskott i 1992/93 års betänkande. I det konstaterades att skogsägaren förvisso gavs större frihet i valet av skogsbruksåtgärder, men att denne samtidigt fick ett större ansvar för att naturvårdsintressena tillgodoses samt att det ansvaret kräver goda kunskaper om skogens ekologi. Jordbruksutskottet förutsatte att näringen skulle ta det ekonomiska huvudansvaret för skogsvården samt att den nya skogspolitiken skulle kräva stora insatser, inte minst



vidareutbildning, av dem som är verksamma i praktiskt skogsbruk. Utskottet framhöll vidare vikten av rådgivningsinsatser, vilka i ökad utsträckning skulle finansieras av skogsägaren.<sup>14</sup>

Utredningsansvaret följer alltså dels av miljöbalken, dels av principen om frihet under ansvar.

Samma slutsats har också dragits i närtid, av Skogsutredningen, som konstaterar att skogsägare har ett ansvar för kunskap, både enligt skogsvårdslagen och miljöbalken.<sup>15</sup> Kunskapsansvaret går ut på att det åligger verksamhetsutövaren, eller den som vidtar en åtgärd, att ta fram den kunskap och det underlag som behövs. Ansvaret inkluderar 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 emellertid redan framtagen och är tillgänglig hos myndigheter. Myndigheterna ska också vid behov hjälpa verksamhetsutövaren, eller 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. När det sedan kommer till hur den egna verksamheten påverkar miljön är det verksamhetsutövaren, eller den som vidtar åtgärden, som har att bekosta undersökningar och underlag för att utröna detta. Hur omfattande utredningar och artinventeringar som behövs beror av omständigheterna i det enskilda fallet, vad det är man vill göra och hur detta kan påverka arterna.

Placeringen av kunskapsansvaret är inte ett förslag från Artskyddsutredningen, utan en slutsats om vad som följer av nu gällande lagstiftning.

## Myndigheternas tillgängliggörande av befintlig information

Som framgått ovan lägger befintlig lagstiftning ett tungt ansvar på markägare och verksamhetsutövare när det gäller kunskapsunderlag. Det har inte ingått i vårt uppdrag att ändra utredningsansvarets placering. Vårt uppdrag omfattar emellertid att särskilt klargöra statens ansvar att tillhandahålla nödvändigt underlag i frågor om artskydd. Mycket av den grundläggande information som markägare och verksamhetsutövare behöver ha tillgång till, för att kunna ta sitt kun-

---

<sup>14</sup> 1992/93: JOU15. *En ny skogspolitik*.

<sup>15</sup> SOU 2020:73. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*, avsnitt 14.1.

skapsansvar, finns tillgänglig hos myndigheter. Informationen är dock utspridd i olika dokument och digitala medier hos flera olika myndigheter. Det saknas till exempel tydlig, samlad information om något så grundläggande som vilka arter som omfattas av olika formella skydd, varför arterna är fridlysta och vilka ekologiska behov arterna har. För att markägare och andra verksamhetsutövare ska kunna ta den hänsyn som lagen kräver till fridlysta arter och deras behov, samt ha en möjlighet att förebygga påverkan på dessa arter, behöver det finnas lätt tillgänglig, samlad information om arterna och deras behov. Vi har därför föreslagit följande.

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

Samtliga dessa förslag syftar till att göra det möjligt att på ett relativt enkelt sätt få del av den information och den kunskap som i dag finns samlad. Om informationen blir mer lättillgänglig kommer det att innebära en lättnad i markägarens/verksamhetsutövarens börda att inhämta nödvändig kunskap. God kännedom om arter och biologisk mångfald på den egna fastigheten bör också medföra att det är enklare att ta hänsyn på ett relevant sätt, till exempel vid avverkning eller andra åtgärder i skogen. Att det finns möjligheter att på ett relativt enkelt sätt få del av den samlade information som redan finns hos myndigheterna innebär att fokus kan läggas på konsekvenserna av den egna verksamheten och hur den påverkar arterna. Konsekvensen bör bli att ett bättre underlag kan tas fram till en lägre kostnad för markägaren/verksamhetsutövaren än om var och en av dessa också behöver söka efter den övergripande och grundläggande informationen.

Det har stått klart för oss 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. Det finns alternativ som motsvarar eller inkluderar Artportalens fynddatabas, men som främst vänder sig till forskare. De allra flesta av landets kommuner har slutat använda egna system och använder i stället Artportalen. En grundläggande förutsättning för att nå satta mål om biologisk mångfald är att information om arter finns tillgänglig. Vi har dragit slutsatsen att Artportalen i nuläget är den viktigaste och mest lättillgängliga källan gällande 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.

Vi har därför föreslagit att Statskontoret ska få 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.

### **Livsmiljöunderlag kopplar samman myndigheternas kunskap och verksamhetsutövarens kunskap**

Det finns alltså en hel del befintlig kunskap och information om biologisk mångfald både hos markägare och myndigheter. Kunskap och information finns även hos många miljöorganisationer.

Många beslut som rör de fridlysta arterna fattas i dag utan tillgång till ett sådant underlag om landskapsekologiska förhållanden som skulle behövas för att göra en fullgod bedömning av åtgärdens påverkan. 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, skulle kunna utgöra en bas för bedömning av ärenden gällande fridlysta arter. Merparten av dessa kunskapsunderlag finns redan 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.

För att få ett sådant kunskapsunderlag som behövs som stöd i beslut och planering har vi föreslagit att ett livsmiljöunderlag ska tas fram av varje länsstyrelse, och uppdateras vart femte år. Livsmiljöunderlaget ska omfatta livsmiljöer för fridlysta, hotade eller regionalt prioriterade arter.

Genom livsmiljöunderlaget skapas en länk mellan den kunskap som myndigheterna har och ska tillgängliggöra (och genom livsmiljöunderlagen också analysera) och det utredningsansvar som i det enskilda fallet åligger en verksamhetsutövare eller den som ska vidta en åtgärd. Genom att livsmiljöunderlagen ska vara föremål för samråd finns också en möjlighet för markägare/verksamhetsutövare eller miljöorganisationer att på ett tidigt stadium komplettera myndigheternas underlag med sin kunskap om de specifika förhållandena. Beslut om att anta livsmiljöunderlag ska fattas av länsstyrelsen och underlagen ska avse länet. 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.

De livsmiljöunderlag som vi föreslår kan därmed ses som en brygga mellan den information som finns hos myndigheter och den utredning som markägare eller verksamhetsutövare är skyldiga att ta fram. I det enskilda fallet kan underlagen ligga till grund för att, i ett initialskede, bedöma vilket utredningsbehov – eller snarare utredningskrav som kan förutses, och som åligger markägaren eller verksamhetsutövaren. Visar livsmiljöunderlaget att det är sannolikt att vissa arter förekommer kommer kraven att ställas högre. Genom förslaget klargörs statens ansvar att tillhandahålla nödvändigt underlag i frågor om artskydd.

### Värdet av livsmiljöunderlagens kunskap

Samlad och tillgängliggjord kunskap kan betraktas som ett slags service till aktörerna, oavsett om det handlar om tillsynsmyndigheter, tillståndsmyndigheter, verksamhetsutövare eller markägare. Genom livsmiljöunderlagen finns grundläggande kunskap att utgå ifrån när en

verksamhetsutövare eller markägare ska ta fram kunskap om hur verksamheten eller åtgärder kan komma att påverka arterna och deras livsmiljö, vilka försiktighetsmått som kan vidtas och vad som är tillräckligt och rimligt. Kunskapsunderlag representerar ett ekonomiskt värde. I den mån det allmänna inte tillgängliggör kunskap om landskapet och om markerna, kommer enskilda verksamhetsutövare eller den som vill vidta en åtgärd att själva behöva inhämta det underlag som behövs för att de ska kunna följa fridlysningsreglerna.

I samtliga beslutssituationer kan livsmiljöunderlagen tjäna som ett grundläggande underlag.

### **Hänsyn till arterna eller inskränkning i förfoganderätten**

Kunskap om artförekomster bör leda till att åtgärder och verksamheter anpassas efter arterna så att fridlysningsreglerna kan följas. En sådan anpassning kan betraktas som en begränsning i förfoganderätten. Begränsningen är av sådant slag att den är möjlig enligt såväl Europakonventionen för de mänskliga fri- och rättigheterna samt den svenska regeringsformen. Artförekomster är ytterligare en faktor att beakta när metod eller teknik för en åtgärd eller verksamhet ska väljas.

### **Biotopskyddsområde i känsliga områden**

Om ett ärende inkommer till en myndighet och fridlysta arter berörs ska påverkan på arterna bedömas. Om det handlar om pågående markanvändning och ett förbud mot att vidta en åtgärd meddelas med stöd av fridlysningsbestämmelserna, tillsammans med beslut om nekad dispens, är det relevant att myndigheten ställer sig frågan om förbudet gäller åtgärden ifråga med just den metoden, eller om förbudet skulle aktualiseras oaktat alla möjliga rimliga anpassningsåtgärder och hänsynsmått.

Ett förbud kan indikera att det handlar om ett känsligt område. Om så är fallet bör ett biotopskydd inrättas. I syfte att skydda de livsmiljöer som behövs för att bevara fridlysta arter har vi föreslagit att en ny grund ska införas 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. Ersättning ska då utgå enligt de bestämmelser som gäller vid inrättande av sådant områdesskydd.

### Naturvårdsavtal vid gråzon

Om det inom pågående markanvändning beslutas om förbud med stöd av fridlysningsreglerna, om det inte finns möjlighet till dispens, och om det av någon anledning inte är lämpligt att inrätta biotopskydd, kan det vara så att man befinner sig i gråzonen mellan vardagslandskap och känsligt område. I sådana fall bör länsstyrelsen eller Skogsstyrelsen på statens vägnar söka träffa en uppgörelse med sakägare som gör anspråk på ersättning, enligt den bestämmelse vi föreslår ska införas i artskyddsförordningen, med förebild i förordningen om områdesskydd<sup>16</sup>. Sådana uppgörelser kan vara aktuella även om det inte handlar om förbud. De försiktighetsmått som krävs kan vara av det slaget att de är lämpliga som skötselkrav i kombination med andra naturvårdande åtgärder.

Naturvårdsavtal bör eftersträvas som den lämpligaste skyddsformen, särskilt om det behövs en skyddszon eller utvecklingsmark för att den biologiska mångfalden ska bevaras. Naturvårdsavtal kan förenas med skötselplaner, medan biotopskyddsområden inte ska omfattas av sådana. Det innebär att områden som behöver skyddas, och dessutom kräver viss skötsel, inte lämpar sig som biotopskyddsområden. Olika områdets potential för utvecklings- och bevarandearbete, och var det kan vara möjligt att skapa olika nyttor, kan framgå av livsmiljöunderlagen.

Utgångspunkten ska vara att söka träffa en uppgörelse om någon form av naturvårdsavtal som båda parter är nöjda med. Viktigt här är att när ersättningen bestäms i avtalet så får ersättning inte utgå för sådant som följer av lag. I och med avtalsparternas möjlighet att påverka utformningen av ett naturvårdsavtal och att det kan löpa på viss tid (upp till 50 år) kan avtalet vara en attraktiv och förutsebar lösning för alla parter.

---

<sup>16</sup> Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

## Ersättningsförhandlingar om naturvårdsavtal inte är möjligt

Om det inte är lämpligt att inrätta ett biotopskyddsområde, och parterna inte kan enas om ett naturvårdsavtal, ska de i uppgörelsen i stället fokusera på att enas om vilken ersättning som ska utgå. Inte heller här ska ersättning utgå för att markägaren eller innehavaren av särskild rätt följer lagen. I och med förhandlingsmöjligheten kan emellertid andra ersättningsformer än pengar också diskuteras, till exempel ersättningsmark.

## Allmän hänsyn i vardagslandskapet

Om det inte handlar om förbud utan om försiktighetsmått och det av någon anledning inte är möjligt att ingå naturvårdsavtal är det sannolikt att det handlar om vardagslandskapet. Här ska allmän hänsyn iakttas enligt miljöbalken, och grundförutsättningen bör vara att mänsklig aktivitet och arter ska kunna samexistera. Samexistensen bygger emellertid på att den mänskliga aktiviteten anpassas till arternas behov genom att allmän hänsyn visas. Sådan hänsyn kan vara omfattande, och går ut på att man också ska använda de anpassade metoder som är lämpliga i området, inte bara med hänsyn till geografi, trädslag med mera utan också lämpliga med hänsyn till de arter som finns i området. Här blir kunskap centralt, kunskap som det faller på ägarens ansvar att inhämta som en del av det ansvar som följer med ägandet. Inom vardagslandskapet ligger ett stort ansvar på näringsutövaren och det är för aktiviteter i vardagslandskapet som de likställda målen inom skogsbruket, miljömålet och produktionsmålet, blir som mest påtagliga.

## Stämma staten som sista utväg

Om myndigheten inte finner det lämpligt att bilda ett biotopskyddsområde och parterna inte kan enas, vare sig om naturvårdsavtal eller om ersättning, eller om markägaren eller innehavaren av särskild rätt anser att ställda hänsynskrav går utöver vad som är rimligt enligt en avvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken, och att ersättning ska utgå trots att det inte är fråga om förbud, återstår för markägaren att stämma staten. Regler för hur detta ska ske finns i 31 kap. 13 § miljö-



balken och det ska göras inom ett år från det att beslutet om nekad dispens vann laga kraft.

I syfte att förstärka markägarens/innehavarens av särskild rätt möjlighet till rättslig prövning har vi här föreslagit att bestämmelsen i 25 kap. 6 § miljöbalken, som ger domstolen möjlighet att frångå rättegångsbalkens huvudregel om att tappande part ska ersätta motparten för dennes rättegångskostnader, ska ändras så att domstolen alltid ska använda miljöbalkens särreglering i sådana mål, förutsatt att markägaren eller innehavaren av särskild rätt haft skälig anledning att få sin sak prövad.

### **Avvägt och effektivt skydd med tydlig fördelning av kostnadsansvaret**

Att endast använda områdesskydd eller områdesskyddsliknande instrument, som i princip enda åtgärd för att genomföra fridlysningsregler, är enligt vår bedömning inte ett effektivt artskydd. För att vara effektivt måste det vara tydligt vem som ansvarar för det (och för kostnaderna för det) och i vilka situationer.

I syfte att åstadkomma ett levande skogsbruk, där de skogspolitiska målen om produktion och miljö faktiskt jämföras, behöver mänskliga aktiviteter och fridlysta arter kunna existera inom samma område i vardagslandskapet. En effekt av utredningens förslag är att det tydliggörs i vilken utsträckning biotopskyddsområde bör bildas till skydd för arter i känsliga miljöer, när naturvårdsavtal kan vara lämpligare samt i vilka situationer markägaren eller innehavaren av särskild rätt behöver tillämpa sina kunskaper och använda rätt metod i rätt område, också med hänsyn till arterna.

Ersättningsmodellen ökar på så sätt chansen för ett avvägt skydd för fridlysta arter, som inte blir mer långtgående än vad som krävs för att uppnå miljömålen, och med bibehållen balans mellan när staten bör ha kostnadsansvaret (för områden med behov av säkerställande och viss utsträckning för känsliga miljöer) och när ansvaret bör ligga på markägaren eller innehavaren av särskild rätt (vardagslandskapet). Vi bedömer det också 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.

## System för övervakning av oavsiktlig fångst och dödande

Ett utredningsuppdrag som följer av att naturvårdsdirektivens fridlysningsbestämmelser ska implementeras är att utreda och föreslå system för övervakning av oavsiktlig fångst och dödande. Enligt artikel 12.4 i livsmiljödirektivet ska ett sådant system finnas för djur som omfattas av bilaga IV a till direktivet.

Enligt gällande 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. Naturvårdsverket har emellertid inte tagit fram något sådant system för rapportering. Orsaken är att Naturvårdsverket inte kan styra hur länsstyrelser, domstolar med flera dokumenterar uppgifter på ett sätt som möjliggör ett rationellt nationellt system för detta. När det gäller fiske och övervakning av bifångster är Havs- och vattenmyndigheten huvudansvarig för tillsyn och tillsynsvägledning. EU-kommissionen har inlett ett överträdelseärende mot Sverige gällande oavsiktliga bifångster av tumlare.<sup>17</sup> Om Sverige inte vidtar åtgärder för att inrätta ett sådant system som krävs riskerar svenska staten höga böter.

Utredningen har föreslagit att Naturvårdsverket med biträde av Naturhistoriska riksmuseet ska ta fram ett system för övervakning och rapportering. Vi har också föreslagit att bemyndigandet om föreskriftsrätt ska omfatta möjligheter för regeringen att genom generella föreskrifter reglera vad som ska gälla ifråga om sådan övervakning. Vi föreslår också att det införs regler om 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 av sådana arter som listas i bilaga IV a till livsmiljödirektivet, och som dött eller fångats som en följd av verksamheten eller åtgärden. Med jaktförordningens regler om vilt som tillfaller staten (statens vilt) som förlaga har vi föreslagit att markägare, arrendatorer, befälhavare med flera ska vara skyldiga att anmäla om de hittar döda eller fångade djur av arter som listas i livsmiljödirektivets bilaga IV a på sin mark eller på sitt fartyg. Vi har också föreslagit att om en verksamhet med krav på miljökonsekvensbeskrivning kan innebära ett oavsiktligt dödande eller fångade av

---

<sup>17</sup> Överträdelenummer 2020/4037, KOM:s ref. C (2020) 4393 final, dnr N2020/01882.

arter så ska miljökonsekvensbeskrivningen innehålla förslag på hur detta ska övervakas.

Det är i grunden myndigheterna som ansvarar för att den som söker tillstånd, eller som blir föremål för tillsyn, medvetandegörs om övervakningsansvaret. Det är också myndigheterna som ska 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.

### **Det andra utredningsuppdraget: förebygga artskyddsrelaterad brottslighet**

I det andra utredningsuppdraget har vi fått i uppdrag att förbättra förutsättningarna för arbetet med att förebygga, upptäcka och lagföra artskyddsrelaterad brottslighet. De senaste åren har det skett en tydlig ökning av antalet artskyddsbrottssärenden. 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. Det finns även tecken på inslag av internationell, organiserad brottslighet.

Arbetet för att förebygga och lagföra artskyddsrelaterad brottslighet är en viktig del i verksamheten för att bevara hotade arter, eftersom hotade djur och växter är föremål för omfattande insamling, och den illegala handeln med produkter av hotade arter är utbredd. Det finns också ett behov av att komplettera fridlysningsbestämmelsernas förbud mot att samla in fågelägg med ett förbud mot att inneha äggsamlingar, något som också bör kriminaliseras. Enligt utredningsdirektiven finns alltså ett behov av att se över de regler som gäller för 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.

## Artskyddsbrott

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, dödats, störts 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. Transporteras sedan exemplaret över gränsen mellan olika länder är fråga om smuglingsbrott. 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. Det normala är därför att slutanvändarna är helt vanliga, laglydiga privatpersoner, som intet ont anandes 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.

Kännetecknande för artskyddsbroten är att de kan betraktas som offerlösa, de drabbar främst vilda djur och växter som inte har någon utpekad ägare, vilket bland annat medför ett stort mörkertal och en liten upptäcktsrisk. Artskyddsbrott räknas därför som spaningsbrott, som kräver aktiva insatser för att upptäckas och utredas, vilket i sin tur fordrar att brott misstänks. Det är emellertid sällan som brott misstänks, eftersom de ofta begås inom legala strukturer.

Ett problem som bidrar till att artskyddsrelaterade brott begås, men även till att brott inte misstänks och anmäls, är svårigheterna att tolka och förstå lagstiftningen. Det finns gärningspersoner 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. Det händer också att handläggningen dröjt på grund av att myndigheten inte vet hur ett ärende ska hanteras.

I syfte att tydliggöra vad som utgör brott enligt gällande lagstiftning har vi delat upp de olika artskyddsbroten i egna paragrafer och gett dem nya och egna brottsrubriceringar. Av en (1) paragraf har nu blivit elva paragrafer. Eftersom ingen brottsrubricering är just art-

skyddsbrott kan det begreppet användas som samlingsbegrepp för samtliga. Nya brottsrubriceringar som införts är bland annat fridlysningsbrott, olovlig utsättning av art, olovlig hantering av kräftor, CITES-brott, och otillåten handel med fridlyst art. Vi har också försökt att i möjligaste mån arbeta bort blankettstraffkaraktären i brottsbeskrivningarna.

Resultatet har blivit omfattande och långa paragrafer. Syftet har varit tydlighet och att man redan genom brottsrubriceringarna ska kunna få en uppfattning om vad som är kriminaliserat. Tydligare lagstiftning bör bidra till en ökad medvetenhet och ökade möjligheter att lagföra överträdelser. Det i sin tur kan lyfta den allmänna kunskapen om vad som utgör en brottslig gärning. I slutänden kan det bidra till att de artskyddsrelaterade brotten kan minska och i bästa fall upphöra.

När det gäller handel med skyddade arter handlar mycket om efterfrågan. Om efterfrågan på, och därmed marknaden för, illegala exemplar 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 i stor utsträckning kan bidra till att förebygga, upptäcka och lagföra artskyddsrelaterad brottlighet.

Det handlar emellertid inte endast om nya brottsrubriceringar, förtydliganden och justeringar. Tre nya brott har tillkommit genom våra förslag: olovligt innehav av fågelägg och otillåten handel med nationellt fridlyst art, samt ett tillägg i straffkatalogen i 29 kap. 8 § miljöbalken.

## Olovligt innehav av fågelägg

Enligt utredningsdirektiven ska vi lämna ett förslag till förbud mot samlingar av fågelägg och föreslå hur ett sådant förbud kan genomföras. Som ett led i arbetet har vi undersökt hur regleringen av ägginnehav ser ut i Finland, Norge och Danmark.

Vi har föreslagit ett totalförbud. Anledningen till det är att vi inte velat skapa ett förbud där de problem som är avsedda att lösas genom kriminaliseringen kvarstår. 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. 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 förfälskade intyg, urkundsförfälskning och liknande.

Om det finns ett lagligt innehav är risken stor att den illegala marknaden förses med nya ägg som åtkommits genom brott, men som "tvättas" genom att de byts ut mot ägg som innehas lagligt. Att så sker innebär att brottsutredningarna blir oproportionerligt tunga, svåra och dyra. Proportionalitetavvägningen gäller här det intrång i den personliga friheten som en kriminalisering innebär (att inneha ägg som i och för sig kan vara lagligt åtkomna sedan lång tid tillbaka och som det i dag är lagligt att inneha), respektive den nytta för skyddet av biologisk mångfald som följer av bättre möjligheter att till lägre kostnad lagföra de ständigt pågående jaktbrott och artskyddsbrott som möjliggörs genom samlingarna.

En kriminalisering av innehav underlättar bevisföringen, eftersom det inte längre krävs att åklagaren för varje ägg måste visa att det åtkommits genom brott samt att brottet inte är preskriberat. Totalförbud underlättar också vad avser brottets subjektiva delar. För såväl uppsåts- som oaksamhetsbrott kan det annars uppstå bevissvårigheter i flera led. Det kan råda tveksamhet om vilken fågelart ägget kommer från (det vill säga om det är en förbjuden art eller en tillåten art), om huruvida den misstänkte förstod att ägget kom från en förbjuden fågelart, och huruvida den misstänkte förstod att ägget var insamlat i naturen. Ett totalt förbud innebär därmed att risken minskas väsentligt för att nya ägg samlas in och blir föremål för handel. Det har också fördelar ur ett rättssäkerhetsperspektiv, eftersom allmänheten inte kan förväntas besitta detaljkunskaper på området och ha förmågan att skilja mellan olika fågelarters ägg. Det är förbjudet att inneha fågelägg. Den vetenskapen räcker.

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, skulle falla in under ringaundantaget som bör vara undantagna. Av tydlighetsskäl anser vi dock att det finns behov av att uttryckligen undanta dessa. En grundförutsättning för att en gärning ska undantas är därför att den måste framstå som obetydlig med hänsyn till det intresse som är avsett att skyddas. I den mån det av något 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.

### **Förbud mot handel med nationellt fridlysta djur**

Vi föreslår att det förbud mot handel med vissa nationellt fridlysta arter som ska införas även ska vara kriminaliserat. 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 i dagsläget inga förbud mot fortsatt hantering som exempelvis handel, byte, transport eller förvaring. Sådan hantering blir nu kriminaliserad, men omfattar endast djurarter.

### **Straffkatalogen**

Regeringen har genom vårt förslag på bemyndigande givits möjlighet att införa försiktighetsmått som generella föreskrifter. Vi föreslår att det i straffkatalogen också ska föreskrivas ett straffrättsligt ansvar att följa sådana föreskrifter.

### **Nya förverkandeformer**

Förverkande är, med något enskilt undantag, en särskild rättsverkan av brott. Språkligt syftar termen *förverkande* på den förlust som uppstår för den som drabbas av åtgärden. Eftersom förverkande inte är en brottspåföljd innebär en dom på förverkande inte att någon fälls till ansvar. Oftast drabbar förverkandet den som har begått brottet som gärningsman. Det kan emellertid också drabba någon annan än den som har begått brottet.

Innehav av så kallade CITES-arter<sup>18</sup> är inte olagligt enligt gällande regelverk. Även om brott kan misstänkas ligga bakom innehavet, eller vara nära förestående, så finns det inte någon möjlighet för myndigheter att ingripa mot själva innehavet. Situationen vållar stora utredningsproblem. Vi har övervägt att förbjuda innehav av CITES-arter men har funnit att det inte är proportionerligt, givet att det

---

<sup>18</sup> Här avses arter som finns upptagna i bilaga A eller B till rådets CITES-förordning 338/97.

finns många lagliga exemplar, där ägarna inte har någon möjlighet att visa lagligheten. Vårt förslag är i stället en precisering av förverkanderegeln i 36 kap. 3 § 1 brottsbalken, som innebär att om ett föremål som på grund av sin särskilda beskaffenhet och omständigheterna i övrigt kan befaras komma till brottslig användning, så får det förverkas. Den särskilda beskaffenheten i det här sammanhanget är att det är fråga om ett en CITES-art. För förverkande måste omständigheterna i övrigt också tala för att exemplaret kan befaras komma till brottslig användning. Här får man bedöma om det finns en märkbar risk för försäljning eller annat ekonomiskt utbyte. Om förutsättningarna är uppfyllda finns inte något krav på att den brottslighet som kan befaras ska vara av allvarlig art.

Utredningen har också haft 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. Efter att ha studerat Finlands konstruktion med värdeförverkande har vi föreslagit en liknande konstruktion i Sverige, nämligen artvärdesförverkande.

Artvärdesförverkande är en typ av otillbörlighetsförverkande och ska ske jämte utbytesförverkande. Det syftar till att neutralisera den vinning, faktisk eller upplevd, som gjorts på bekostnad av statens arbete med arternas bevarande. Enligt vårt förslag ska artvärdesförverkande aktualiseras vid fridlysningsbrott, CITES-brott eller otillåten handel med fridlyst (även nationellt fridlyst) art. Artvärdet ska alltid förverkas, även om annat förverkas. Om beloppen sammantaget blir orimliga kan dessa jämkas genom en skälighetsbedömning.

Regeringen ska fastställa vilka belopp som ska gälla och redovisa dessa i listor, så att beloppet inte ska behöva räknas ut varje gång ett förverkande äger rum. Motsvarande bestämmelse om artvärdesförverkande införs enligt vårt förslag i jaktlagen, fiskelagen och smuglingslagen, dock utan att påverka befintliga förverkanderegler i dessa lagar.



## Åtgärder för att kontrollera, tillsyna och förebygga brott

Flera av våra förslag är inriktade på ett mer effektivt genomförande av befintliga regler som syftar till att möjliggöra tillsyn och kontroll samt lagföring när det gäller de artskyddsrelaterade brotten.

Det finns olika marknader för hotade arter. Marknaden för sällskapsdjur består bland annat av ormar, skorpioner, sköldpaddor, fiskar och fåglar av olika slag. En annan marknad består av traditionell medicin, naturläkemedel och hälsokostpreparat som innehåller delar av djur och växter som mals ner. På souvenirmarknaden finns föremål tillverkade av hotade arter som köps av svenskar på resor utomlands i tron att de säljs lagligt. När varorna hamnat i Sverige begås nya brott genom att föremålen säljs vidare på andrahandsmarknaden. Detsamma gäller marknaden för exklusiva varor, till exempel möbler, ramar, musikinstrument eller målarpenslar som kan vara tillverkade av hotade träslag eller delar av skyddade arter. Brotten kan ha 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.

Öppna gränser för frihandel inom EU, i kombination med den ökade användningen av internet, har lett till att helt nya marknader har öppnat sig för handel med djur och växter. Det finns ökade möjligheter att skapa kontakter med nya marknader och att generera och upprätthålla en efterfrågan. Omfattande handel med levande CITES-listade djur sker via internet inom slutna hobbygrupper samt vid mässor och liknande arrangemang. Det gör att det är otydligt var gränsen går för när handel behöver tillståndsprövas. Den okontrollerade handeln 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. I syftet att öka kontrollen av den försäljning som sker av levande CITES-listade djurarter i Sverige, under andra former än via traditionella zoo-butiker, föreslår vi ett utökat krav på tillstånd för handel med vissa skyddade arter.

Många privatpersoner har uppstoppade (monterade) djur i sin ägo. I samband med arv eller liknande kan frågor uppstå om det är lagligt att sälja montaget. Regelverket är i dag svåröverskådligt, och det skulle underlätta för enskilda om tydlig information finns tillgänglig. Vi föreslår därför att ett utredningsuppdrag ska lämnas till Naturvårds-

verket och Jordbruksverket om att samla information om regler för monterade djur.

Handel inom EU är reglerad i 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 inregränslagen.<sup>19</sup> Det handlar om nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän, fisk och reptiler och Tullverkets befogenhet att kontrollera varor är begränsad till dessa. Efter som 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. Utredningen föreslår att Tullverket ska ges denna befogenhet.

När det gäller timmer och produkter tillverkade av träslag som är CITES-listade ligger ansvaret för tillsynen på länsstyrelserna. Skogsstyrelsen ansvarar för tillsyn av handel med timmer och produkter tillverkade av trä inom ramen för EU:s regelverk, som motverkar handel inom EU med olagligt avverkat virke och trävaror från sådant virke. En svårighet med tillsyn gällande trävaror är att identifiera olika träslag. Eftersom Skogsstyrelsen har bättre kompetens än länsstyrelserna i att skilja olika träslag från varandra, både i form av timmer och i bearbetade produkter, samt har fungerande rutiner för kontroll och provtagning i syfte att identifiera trävaror, föreslår vi att Skogsstyrelsen ska ta över tillsynen ifråga om timmer och produkter tillverkade av träslag som är CITES-listade.

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. Havs- och vattenmyndigheten har redan uppdrag gällande artskydd inskrivet i sin instruktion.

---

<sup>19</sup> Lag (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen.

Det finns också 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. Därför föreslår vi att uppdrag ska ges till Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen om ansvar för kunskapsförsörjning.

Ett uppdrag bör också lämnas till alla myndigheter som ingår i den nationella operativa gruppen för artskydd att ta fram en gemensam handlingsplan med risker och prioriteringar gällande artskyddsbrottslighet. 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 framtidsytande 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. Vi föreslår också ett utredningsuppdrag till Jordbruksverket att ta fram plan för införandet av ett register för A- och B-listade CITES-djur.

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) är i dag biträdande vetenskaplig CITES-myndighet, som ska bistå Naturvårdsverket i dess roll som huvudsaklig vetenskaplig CITES-myndighet. HaV 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 HaV genomför åtgärder i praktiken, medan inkommande ärenden och

beslut går via Naturvårdsverket. Utredningen föreslår därför att HaV ska vara likvärdig vetenskaplig CITES-myndighet, tillsammans med Naturvårdsverket, där HaV ansvarar för CITES-frågor som gäller vattenlevande arter och Naturvårdsverket ansvarar för övriga vetenskapliga CITES-frågor.

## Sekretess

En annan brottsförebyggande åtgärd är att införa en möjlighet sekretessbelägga vissa personuppgifter. Bakgrunden till förslaget är att Jordbruksverket ibland hanterar frågor om import av jakttroféer. Troféerna kan lagligt tas in till Sverige om de har införskaffats på laglig väg och uppfyller alla krav från både ursprungs- och mottagarland. Vissa troféer är dock 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 troféerna stjäls och därefter hamnar på marknaden.

## Översynen av artskyddsförordningen

Flertalet förslag som följer av vår översyn av artskyddsförordningen kan sorteras in under de två huvuduppgifterna gällande fridlysning respektive artskyddsrelaterad brottslighet. Återstår gör emellertid ett antal förslag som inte med självklarhet kan kategoriseras på så sätt.

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. Naturvårdsverket har inte bemyndigande att besluta om avlivning eller destruktion av levande exemplar som har förverkats. I de fall myndigheten inte hittar någon anläggning att placera exemplaret på, finns inget sätt att hantera exemplaret. Vi har därför föreslagit att Naturvårdsverket ska få bemyndigande att besluta om avlivning eller destruktion, förutsatt att det inte finns något lämpligt alternativ.

Bestämmelserna som gäller pälsproduktion upphävs i artskyddsförordningen och hanteras i jaktförordningen och på föreskriftsnivå. Reglerna om djurparkstillstånd föreslås att renodlas till att endast behandla parkens uppfyllnad av kravet att bidra till bevarandet av den biologiska mångfalden. De punkter som ändå prövas enligt djurskyddsreglerna ska, enligt vårt förslag, tas bort från artskyddsförordningen för att undvika dubbelprövning. Vi föreslår också ett förbud för djurparker att sälja djur, levande eller döda, till privatpersoner.

Härutöver föreslagit ett antal justeringar i artskyddsförordningen. Dessa är dels följdändringar till andra förslag, dels en följd av utredningens uppdrag att göra en allmän översynen av förordningen.

## **Förslag på utredningsuppdrag eller framtida utredningar**

Vi har dessutom lagt en rad förslag om utredningsuppdrag och förslag på framtida utredningar, bland annat:

- 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.
- Regeringen ska utreda att införa föreskrifter om att luftledning för el-överföring ska säkras mot risker för fågellivet från kollisioner med linor och elolyckor.
- Utformningen av ett förbud mot handel, transport med mera för nationellt fridlysta växter som omfattas av nuvarande 8 och 9 §§ artskyddsförordningen ska utredas.
- Statskontoret ska 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.

- 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.



# 1 Författningsförslag

## 1.1 Lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken (1998:808)

dels att nuvarande 8 kap. 1 och 2 §§ ska upphöra att gälla

dels att 1 kap. 2 §, 16 kap. 13 §, 24 kap 1 §, 25 kap. 6 §, 29 kap. 2 b, 8, 11, 12 §§, 31 kap. 4 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas 65 nya paragrafer, 8 kap. 1, 2, 7–40 §§, 12 kap. 6 b §, 29 kap. 2 d–m, 12 c §§ av följande lydelse,

och närmast före 8 kap. 1, 7, 9, 14, 17 a, 18, 20, 21, 24, 38, 39 nya rubriker av följande lydelse,

dels att det i övergångsbestämmelserna ska införas en bestämmelse av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 kap.

#### 2 §<sup>1</sup>

Bestämmelserna i denna balk om hushållning med mark- och vattenområden, tillstånd, anmälan och tillåtlighet ska i fråga om geologisk lagring av koldioxid tillämpas även på Sveriges kontinentalsockel utanför territorialgränsen.

Ytterligare bestämmelser om balkens tillämpning utanför territorialgränsen finns i 7 kap. 32 §, 10 kap. 18 a § och 15 kap. 27 § samt i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln och i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

Ytterligare bestämmelser om balkens tillämpning utanför territorialgränsen finns i 7 kap. 32 §, 8 kap. 2 §, 10 kap. 18 a § och 15 kap. 27 § samt i lagen (1966:314) om kontinentalsockeln och i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

---

<sup>1</sup> (2019:494).



## 8 kap

### Mål och tillämpningsområde

#### 1 §

*Målet med bestämmelserna i detta kapitel är att bevara biologisk mångfald så att förändringar bland arterna sker i ett naturligt tempo som inte hotas av mänsklig verksamhet samt att bidra till att alla naturligt förekommande arter ska bevaras i livskraftiga populationer.*

#### 2 §

*Bestämmelserna i 8 kap. miljöbalken och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken ska tillämpas även i Sveriges ekonomiska zon.*

*Bestämmelser om hänsyn till folkerättsliga grundsatser finns i 10 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.*

*I fråga om jakt efter vilda däggdjur och fåglar finns bestämmelser i jaktlagen (1987:259) samt föreskrifter som meddelats med stöd av den.*

*I fråga om fiske finns bestämmelser i fiskelagen (1993:787) eller föreskrifter antagna med stöd av den.*

### Livsmiljöunderlag

#### 7 §

*Varje länsstyrelse ska besluta om att anta livsmiljöunderlag för länet.*

## 8 §

*Regeringen får meddela föreskrifter om livsmiljöunderlagen, om hur de tas fram och beslutas samt om deras innehåll.*

Fridlysning av fåglar och ägg

## 9 §

*Det är förbjudet att avsiktligt, eller genom att acceptera en sådan konsekvens av sitt handlande, fånga eller döda exemplar av fågelarter som förekommer vilt inom Europeiska unionens europeiska territorium.*

*I fråga om jakt efter vilda fåglar finns bestämmelser i jaktlagen (1987:259) eller föreskrifter antagna med stöd av den.*

## 10 §

*Det är förbjudet att avsiktligt, eller genom att acceptera en sådan konsekvens av sitt handlande, förstöra eller skada bon eller ägg av fågelarter som förekommer vilt inom Europeiska unionens europeiska territorium. Det är också förbjudet att bortföra deras bon.*

*I fråga om jakt genom att göra ingrepp i vilda fåglars bon eller genom att förstöra deras ägg finns bestämmelser i jaktlagen (1987:259) eller föreskrifter antagna med stöd av den.*

## 11§

*Det är förbjudet att samla in ägg från fåglar som förekommer vilt inom Europeiska unionens europeiska territorium, även om de är tomma.*

*I fråga om jakt genom att samla in deras ägg finns bestämmelser i jaktlagen (1987:259) eller föreskrifter antagna med stöd av den.*

## 12 §

*Det är förbjudet att inneha fågelägg.*

*Förutsatt att innehavet framstår 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, 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,*

*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 med stöd av tillstånd enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 12 a §.*

*I fråga om jakt genom att samla in och behålla deras ägg finns bestämmelser i jaktlagen (1987:259) eller föreskrifter antagna med stöd av den.*

#### 12 a §

*Den myndighet regeringen bestämmer får lämna tillstånd till institutioner för forskning eller undervisning att inneha fågelägg samt meddela föreskrifter för institutionernas innehav av fågelägg.*

*Regeringen får meddela föreskrifter om vilken myndighet som får ta emot fågelägg som inte får innehas.*

*Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad som ska gälla för sådant mottagande som avses i andra stycket.*

#### 13 §

*Det är förbjudet att avsiktligt, eller genom att acceptera en sådan konsekvens av sitt handlande, störa fåglar som förekommer vilt inom Europeiska unionens europeiska territorium, särskilt under deras häcknings- och uppfödningssperiod, 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.*

*I fråga om jakt efter vilda fåglar finns bestämmelser i jaktlagen (1987:259) eller föreskrifter antagna med stöd av den.*

Fridlysning av andra djur än fåglar

14 §

*Det är förbjudet att avsiktligt, eller genom att acceptera en sådan konsekvens av sitt handlande, fånga eller döda vilt levande exemplar av de djurarter, andra än fåglar, som framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 20 § p. 5 i djurens naturliga utbredningsområde.*

*I fråga om jakt efter vilda däggdjur finns bestämmelser i jaktlagen (1987:259) eller föreskrifter antagna med stöd av den. I fråga om fiske finns bestämmelser i fiskelagen (1993:787) eller föreskrifter antagna med stöd av den.*

14 a §

*I fråga om sådana vilt levande djurarter som framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 20 § p. 5 är det förbjudet att för fångst eller dödande använda medel eller metoder som inte är selektiva och som lokalt kan medföra att populationen av arten försvinner eller utsätts för en allvarlig störning. Fångst eller dödande får inte ske från motorfordon i rörelse eller från flygplan.*

*Första stycket gäller inte fångst eller dödande av fåglar eller däggdjur. I fråga om medel och metoder för fångst eller dödande av sådana djur finns bestämmelser i jaktlagen (1987:259) eller föreskrifter antagna med stöd av den. I fråga om fiske finns bestämmelser i fiskelagen (1993:787) eller föreskrifter antagna med stöd av den.*

#### *14 b §*

*I fråga om sådana vilt levande kräldjur, groddjur och ryggradslösa djur som framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 20 § p. 1–4 är det förbjudet att i den omfattning som regeringen bestämmer*

- 1. döda, skada, fånga eller på annat sätt samla in exemplar,*
- 2. ta bort eller skada ägg, rom, larver eller bon, eller*
- 3. förstöra eller försämra reproduktionsområden eller viloplatser.*

*Förbudet gäller även järv och myskoxe. Jakt efter sådana djur regleras i jaktlagen (1987:259) eller föreskrifter antagna med stöd av den.*

#### *14 c §*

*Trots förbudet i 14 och 14 b §§ får huggorm som påträffas på tomtmark*

- 1. infångas och flyttas, eller*
- 2. dödas, om det inte är möjligt att fånga ormen och det inte finns någon annan lämplig lösning.*

*15 §*

*Det är förbjudet att störa sådana andra vilda djur än fåglar, av de arter som framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 20 § p. 5, i djurens naturliga utbredningsområde. Förbudet gäller särskilt under deras parnings-, uppfödning-, övervintrings- eller flyttningssperioder.*

*I fråga om jakt efter däggdjur finns bestämmelser i jaktlagen (1987:259) eller föreskrifter antagna med stöd av den. I fråga om fiske finns bestämmelser i fiskelagen (1993:787) eller föreskrifter antagna med stöd av den.*

*16 §*

*Det är förbjudet att förstöra eller samla in exemplar av ägg eller rom från andra vilt levande djur än fåglar av de arter som framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 20 § p. 5, i djurens naturliga utbredningsområde.*

*I fråga om fiske finns bestämmelser i fiskelagen (1993:787) eller föreskrifter antagna med stöd av den.*

*16 a §*

*Trots förbuden i 14 b och 16 §§ får i fråga om kopparödla, mindre vattensalamander, skogsödla, vanlig groda, vanlig padda och åker-groda*

*1. ägg (rom) och larver (yngel) samlas in, om*

a) det sker i liten omfattning för studie av äggets eller larvens utveckling till djur,

b) de insamlade exemplaren återutsätts på den plats där de samlades in, så snart de har utvecklats till vuxna djur eller tidigare, och

c) insamlingen inte har något kommersiellt syfte, eller

2. enstaka exemplar tillfälligt fångas in för studie, om exemplaret inte flyttas från den plats där det fångades och snarast släpps tillbaka på den platsen.

Undantag enligt första stycket gäller i fråga om åkergröda endast om insamlingen behövs för forsknings- eller utbildningsändamål.

## 17 §

Det är förbjudet att försämra eller förstöra fortplantningsområden eller viloplatser för andra vilda djur än fåglar av de arter som framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 20 § p. 5, i deras naturliga utbredningsområde.

## Oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande

### 17 a §

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 sådana andra vilda djur än fåglar, av de arter



*som framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 20 § p. 5, 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.*

*Övriga verksamheter eller åtgärder ska i rimlig utsträckning övervaka oavsiktligt dödade eller fångade av andra vilda djur än fåglar, av de arter som framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 20 § p. 5 och som dött eller fångats som en följd av verksamheten eller åtgärden. För rapporteringen ska vad som i 17 b § anges för anmälan gälla.*

#### *17 b §*

*Den som påträffar ett dödat eller fångat djur av en sådan art, annat än fåglar, som framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 20 § p. 5, ska snarast möjligt anmäla detta till den myndighet och på det sätt som regeringen bestämmer.*

*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.*

*Djur för vilka det föreskrivs anmälningskyldighet enligt 25 § jaktlagen (1987:259) ska anmälas i enlighet med vad som där anges.*

### Fridlysning av växter

#### 18 §

*Det är förbjudet att plocka, samla in, skära av, dra upp med rötterna eller förstöra vilt levande växter, av de arter som framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 20 § p. 5 i deras naturliga utbredningsområde.*

*Förbudet gäller alla stadier i den biologiska cykeln.*

#### 18 a §

*I fråga om sådana vilt levande kärlväxter, mossor, lavar, svampar och alger, av de arter som framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 20 § p. 1–4 är det förbjudet att i den omfattning som framgår av regeringens föreskrifter*

*1. plocka, gräva upp eller på annat sätt ta bort eller skada exemplar av växterna,*

*2. ta bort eller skada frön eller andra delar.*

*3. förstöra eller försämra livsmiljöer.*

*Förbudet i första stycket gäller inte inom hemfridszon.*

*18 b §*

*I fråga om sådana vilt levande kärlväxter, mossor, lavar, svampar och alger, av de arter som framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 20 § p. 1–4 är det förbjudet att i den omfattning som framgår av regeringens föreskrifter*

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

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

*18 c §*

*Trots förbudet i 18 a § får markägaren och den som har nyttjanderätt till marken skörda exemplar av mistel för försäljning, om*

*1. det sker för att vårda värdträdet, och*

*2. den berörda populationens fortbestånd inte påverkas negativt.*

*19 §*

*Trots förbuden i 14, 14 b, 18 a, och 18 b §§ får enstaka exemplar av djurarterna bredkantad dykare, bred kärrtrollslända, bred paljett-dykare, brun gräsfjäril, citronfläckad kärrtrollslända, grön mosaikslända och pudrad kärrtrollslända samt enstaka exemplar av växtarterna norskoxel, skogsrör, styvnate, grön sköldmossa, hårklo-mossa, käppkrokemossa, långskaftad svanmossa, nordisk klipptuss, gotländsk hättemossa, vedtrådmossa,*

*mikroskapania och barkekvastmossa samlas in, om*

*1. det krävs för dokumentering av arten och sker för forsknings- eller utbildningsändamål, och*

*2. det inte finns något annat tillfredsställande alternativ och den berörda populationens fortbestånd inte påverkas negativt,*

*Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka förutsättningar som gäller sådan insamling.*

### Bemyndiganden

#### 20 §

*Regeringen får meddela föreskrifter om vilka arter som bestämmelserna i 9–12, 13–19 §§ ska tillämpas för. Sådana föreskrifter får meddelas om*

*1. arten är eller riskerar att bli hotad i hela eller delar av sitt utbredningsområde i Sverige,*

*2. arten är utsatt för eller riskerar att utsättas för omfattande plockning, uppgrävning, insamling, dödande eller infångande,*

*3. arten annars riskerar att bli föremål för insamling och är svår att skilja från en art som avses i punkten 1 eller 2,*

*4. det krävs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden utöver dem som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen om skydd för arten, eller*

*5. sådana bestämmelser krävs för att uppfylla förpliktelser till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.*

*20 a §*

*Bestämmelser som regeringen meddelar enligt 20 § får om det finns särskilda skäl meddelas för del av landet, dock ej för mindre område än ett län.*

*20 b §*

*Om det framstår som mer ändamålsenligt än beslut i enskilda fall, får regeringen meddela föreskrifter som ska gälla för verksamhets- eller åtgärdstyper av visst slag i landet eller del av landet, för att efterleva vad som föreskrivs i detta kapitel.*

*Föreskrifter enligt första stycket får meddelas för att skydda sådana arter i sådan omfattning som framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 20 § p. 5 och får gälla förbud, skyddsåtgärder, begränsningar eller andra försiktighetsmått.*

*För sådana andra arter än fåglar som framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 20 § p. 5 får föreskrifter också meddelas om övervakning av oavsiktlig fångst eller oavsiktligt dödande.*

Dispensbestämmelser

## 21 §

*Den myndighet som utövar tillsynen enligt bestämmelser i 26 kap. eller bestämmelser som har meddelats med stöd av samma kapitel får i det enskilda fallet ge dispens från förbuden i 9–12 eller 13 §§. En dispens får ges endast om*

*1. det inte finns någon annan lämplig lösning,*

*2. beståndet av de berörda arterna bibehålls på en tillfredsställande nivå, och*

*3. dispensen behövs,*

*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 som krävs för detta, eller*

*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.*

## 22 §

*Den myndighet som utövar tillsynen enligt bestämmelser i 26 kap. eller bestämmelser som har meddelats med stöd av samma kapitel*

*får i det enskilda fallet ge dispens från förbuden i 14, 15, 16, 17 eller 18 §§. En dispens får ges endast om*

*1. det inte finns någon annan lämplig lösning,*

*2. dispensen inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde, och*

*3. dispensen behövs,*

*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 över-skuggande 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 eller*

*e) för att under strängt kontrollerade förhållanden selektivt och i begränsad omfattning tillåta insamling och förvaring av vissa exemplar av de arter och i den begränsade mängd som fastställts av regeringen.*

## 23 §

*Den myndighet som utövar tillsynen enligt bestämmelser i 26 kap. eller bestämmelser som har meddelats med stöd av samma kapitel får ge dispens från förbuden i 14 b, 18 a och 18 b §§, om det inte finns någon annan lämplig lösning och dispensen inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde.*

## 23 a §

*Vid beslut om att meddela dispens enligt 21–23 §§ 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. Ett beslut om att vidta sådana åtgärder ska omfatta villkor om att åtgärderna ska övervakas och utvärderas under viss tid.*

*Om frågan om dispens enligt 21–23 §§ aktualiseras i samband med en anmälan enligt 12 kap. 6 § ska dispensfrågan prövas inom ramen för anmälningsärendet.*

Kommersiella aktiviteter, import, export med mera

## 24 §

*Utöver det som gäller enligt rådets förordning (EG) nr 338/97 är det förbjudet att importera, exportera eller reexportera*



1. levande fåglar och fågelägg  
av arter som lever vilt inom Euro-  
peiska unionens europeiska terri-  
torium,

2. levande djur och växter av  
arter som framgår av föreskrifter  
meddelade med stöd av 20 § p. 5  
samt myskoxe och järv.

Första stycket gäller inte djur  
som åtkommits i enlighet med en  
bestämmelse i jaktlagen (1987:259).

24 a §

Det är förbjudet att förvara eller  
transportera

1. levande fåglar och fågelägg  
av arter som lever vilt inom Euro-  
peiska unionens europeiska terri-  
torium,

2. levande djur och växter av  
arter som framgår av föreskrifter  
meddelade med stöd av 20 § p. 5  
samt myskoxe och järv.

Förbudet gäller alla levnads-  
stadier hos djuren och alla stadier  
i växternas biologiska cykel.

24 b §

Det är förbjudet att förvara för  
försäljning eller bjuda ut till försälj-  
ning, sälja, köpa eller byta levande  
eller döda

1. fåglar av arter som lever vilt  
inom Europeiska unionens euro-  
peiska territorium,

2. djur, växter, ägg, fröer, spo-  
rer och delar av djur och växter av  
de arter som framgår av föreskri-  
fter meddelade med stöd av 20 §  
p. 5 samt myskoxe och järv.

*Detsamma gäller delar eller varor som härrör från sådana djur och växter.*

*Detsamma gäller också 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.*

*Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från första stycket.*

#### 24 c §

*Det krävs tillstånd för att i större omfattning eller annars i förvärvssyfte handla med*

*1. levande fåglar och fågelägg av arter som lever vilt inom Europeiska unionens europeiska territorium,*

*2. levande djur och växter av de arter som framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 20 § p. 5 samt myskoxe och järv, och*

*3. levande djur och växter av arter som anges i bilaga A eller B till rådets förordning (EG) nr 338/97.*

*Kravet på tillstånd gäller även om handeln avser något som en-*

ligt 28 § eller enligt föreskrifter eller dispensbeslut som har meddelats med stöd av 37 § är undantaget från förbudet i 24 b §.

Regeringen får meddela föreskrifter om vad som ska gälla för sådant tillstånd.

## 25 §

Det är förbjudet att utan tillstånd från den myndighet regeringen bestämmer importera, exportera, sälja, köpa, byta, saluföra, transportera, skicka eller förvara levande eller döda djur av de arter som framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 20 § p. 1–4.

Förbudet gäller alla levnadsstadier hos djur, monterade och skinnlagda djur samt varje igenkännlig del eller produkt av dem.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad som ska gälla för sådant tillstånd.

## 26 §

Förbudet i 24 a § gäller inte

1. djur, dock fågelägg, om det visas att exemplaret har tagits från naturen i enlighet med bestämmelser i jaktlagen (1987:259),

2. växter och djur utom fåglar, om det visas att varken växten eller djuret eller dess föräldrageneration har levt vilt,

3. växter och djur utom fågelägg, om det visas att exemplaret

*har tagits från naturen på ett lagligt sätt före den 1 januari 1999,*

*4. vid transitering i enlighet med rådets förordning (EG) nr 338/97,*

*5. tillfällig förvaring i samband med omhändertagande för vård och behandling på grund av sjukdom eller skada, eller*

*6. fasan, rapphöna och gräsand.*

## *27 §*

*Trots förbudet i 25 § är det tillåtet att förvara och transportera döda exemplar som har insamlats lagligt före den 1 januari 1999 eller som har insamlats enligt beslutad dispens.*

*Avseende nordlig blombock och nyckelpigespindel är det tillåtet att förvara och transportera döda exemplar som har insamlats lagligt före den 1 januari 2008.*

*Det är tillåtet att förvara och transportera döda exemplar som har insamlats lagligt och ingår i dokumenterade samlingar hos statliga och regionala museer, universitet och högskolor.*

## *28 §*

*Förbudet i 24 b § gäller inte*

*1. handel med djur och ägg, om det visas att djuret har fångats, dödats eller, i fråga om ägg (annat än fågelägg), har samlats in, i enlighet med jaktlagen (1987:259) eller föreskrifter meddelade med stöd av den,*

2. döda djur och ägg (annat än fågelägg) samt del eller vara av djur, om det visas att exemplaret har tagits från naturen på ett lagligt sätt före den 1 januari 1999.

3. levande och döda växter, om det visas att exemplaret har tagits från naturen på ett lagligt sätt före den 1 januari 1999,

4. levande växter och djur utom fåglar, om det visas att varken växten eller djuret eller dess föräldrageneration har levt vilt,

5. handel med döda djur som utgör ett naturligt led i en prepareringsverksamhet som bedrivs av den som har tillstånd för preparering enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 30 §,

6. djur och växter av arter som omfattas av förbud mot kommersiella aktiviteter i rådets förordning (EG) nr 338/97,

7. förvar av och handel med fasan, raphhöna och gräsand,

8. döda exemplar av dalripa, rödhöna, klipphöna, ringduva, bläsgås, grågås, bläsand, kricka, stjärtand, skedand, brunand, vigg, bergand, ejder, sjöorre, fjällripa, tjäder, orre, sothöna, enkelbeckasin och morkulla, eller

9. försäljning m.m. av döda djur och växter och delar därav som bedrivs inbördes mellan sådana museer och andra institutioner som enligt föreskrifter meddelade med stöd av 30 § har undantagits från

*kraven på tillstånd för viss prepareringsverksamhet.*

*Regeringen får meddela föreskrifter om vad som ska gälla för sådant tillstånd.*

## 29 §

*Kravet på tillstånd enligt 24 c § gäller inte handel med fasan, raphöna, gräsand och artificiellt förökade växter.*

## 30 §

*Det krävs tillstånd för att i större omfattning eller annars i förvärvssyfte preparera hela eller delar av*

*1. fåglar av arter som lever vilt inom Europeiska unionens europeiska territorium,*

*2. däggdjur av arter som lever vilt i Sverige,*

*3. djur och växter av de arter som framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 20 § p. 5 samt myskoxe och järv,*

*4. djur och växter som anges i bilaga A eller B till rådets förordning (EG) nr 338/97.*

*Första stycket gäller inte preparering av artificiellt förökade växter, enstaka fjädrar, enstaka skelettdelar eller horn från dovhjort, kronhjort, rådjur, älg eller mufflonfår.*

*Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om tillstånd enligt första stycket.*

*Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag för tillståndskrav för statliga museer och statliga forskningsinstitutioner och verksamhet vid andra institutioner.*

### 31 §

*Det är förbjudet att utan tillstånd förevisa djur av vilda arter i en djurpark. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad som ska gälla för sådant tillstånd. Den myndighet regeringen bestämmer får ge dispens i det enskilda fallet.*

*En djurpark som är tillståndspliktig och som bedrivs utan tillstånd ska stängas för allmänheten.*

*Om tillståndet för en djurpark helt eller delvis har återkallats, ska djurparken stängas för allmänheten i de delar för vilka tillståndet återkallats.*

*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.*

*Regeringen får meddela föreskrifter om vad som ska gälla för sådant tillstånd.*

### 31 a §

*Levande eller döda djur från djurparker får säljas eller på annat sätt överlämnas endast till djur-*

*parker som har tillstånd enligt 8 kap. 31 § miljöbalken.*

*Regeringen får meddela föreskrifter om dispens från förbudet i första stycket.*

### 32 §

*Det är förbjudet att utan anmälan till den myndighet regeringen bestämmer mot betalning eller annars yrkesmässigt för allmänheten förevisa*

*1. levande fåglar och ägg av arter som lever vilt inom Europeiska unionens europeiska territorium,*

*2. levande däggdjur av arter som lever vilt i Sverige,*

*3. levande djur av de arter som framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 20 § p. 5 samt myskoxe och järv, samt*

*4. levande djur av arter som anges i bilaga A eller B till rådets förordning (EG) nr 338/97.*

*Första stycket gäller inte förevisning som omfattas av krav på tillstånd enligt 31 §.*

### 33 §

*Det är förbjudet att i förvärvssyfte importera oberedda pälsskinn, garvade eller på annat sätt beredda pälsskinn och produkter av sådana skinn av ungar av grönländssäl (*Pagophilus groenlandicus*) eller klappmyts (*Cystophora cristata*).*

*Den myndighet som regeringen bestämmer får i det enskilda fallet*



*ge dispens från förbudet i första stycket om den som ansöker om dispens kan visa att skinnet kommer från sälar som fångats eller dödats av inuiter vid traditionell säljakt.*

### 34 §

*Det är förbjudet att till Sverige föra in levande eller okokta sötvattenskräftor av arter inom familjerna Astacidae, Cambaridae och Parastacidae. Förbudet gäller kräftornas alla levnadsstadier.*

*Det är vidare förbjudet att förvara eller att transportera levande eller okokta sötvattenskräftor av arter inom familjerna Astacidae, Cambaridae och Parastacidae. Förbudet gäller kräftornas alla levnadsstadier.*

### 35 §

*Förbudet i 34 § gäller inte*

*1. flodkräftor (Astacus astacus) som fångats eller odlats i Sverige, eller*

*2. signalkräftor (Pacifastacus leniusculus) som i samband med fiske och efterföljande transport till kokningsanläggning eller för destruktion hålls*

*a) i sluten förvaring, och*

*b) inom ett hanteringsområde för signalkräfta enligt föreskrifter meddelade av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.*

## 36 §

*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.*

## 37 §

*Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från 24, 24 a, 24 b, 34 och 36 §§. Den myndighet regeringen bestämmer får i det enskilda fallet besluta om dispens från 24, 24 a, 24 b, 34 och 36 §§.*

*Föreskrifter om undantag och beslut om dispens får meddelas endast*

- 1. för naturvårds-, forsknings- eller undervisningsändamål,*
- 2. om det inte finns någon annan tillfredsställande lösning, och*
- 3. om hanteringen inte kommer att påverka artens eller andra vilt levande arters överlevnad i områden där dessa naturligt förekommer.*

## 37 a §

*Den myndighet regeringen bestämmer får i det enskilda fallet besluta att levande exemplar av djur eller växter som har tagits i beslag eller förverkats får avlivas eller destrueras om*

1. det inte finns någon annan lämplig lösning, och

2. exemplaret ifråga inte är en individ som är särskilt viktig att bevara.

Om ett artexemplar som avlivats eller destruerats enligt första stycket inte förverkas, har ägaren rätt till ersättning med skäligt belopp.

### Proportionalitetsavvägning

#### 38 §

Beslut som fattas med stöd av 8 kap. miljöbalken eller med stöd av föreskrifter som meddelats med stöd av detta kapitel, som innebär en inskränkning i en enskilds rätt att använda mark eller vatten, får inte gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses.

### Verkställighet och överklagande

#### 7 §

Föreskrifter eller beslut i enskilda fall enligt detta kapitel skall gälla omedelbart, även om de överklagas.

#### 39 §

Föreskrifter eller beslut i enskilda fall enligt detta kapitel som meddelas om förbud eller särskilda villkor ska gälla omedelbart, även om de överklagas.

#### 40 §

Naturvårdsverket får, för att tillvarata miljöintressen och andra allmänna intressen, överklaga beslut enligt 21–23 §§.

**12 kap.***6 b §*

*Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur samråd enligt 6 § ska ske vad gäller arter som omfattas av fridlysning enligt 8 kap. miljöbalken.*

**16 kap.****13 §<sup>2</sup>**

Överklagbara domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk, om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. eller om tillsyn enligt 10 kap. eller i sådana frågor enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, får överklagas av en ideell förening eller en annan juridisk person som

Överklagbara domar och beslut om tillstånd, godkännande eller dispens enligt denna balk, om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap., *om skydd av arter enligt 8 kap.* eller om tillsyn enligt 10 kap. eller i sådana frågor enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, får överklagas av en ideell förening eller en annan juridisk person som

1. har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen,
2. inte är vinstdrivande,
3. har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och
4. har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd.

Rätten att överklaga enligt första stycket gäller även om överklagandet enbart avser ett villkor eller en annan bestämmelse i domen eller beslutet och även om domen eller beslutet är resultatet av en prövning enligt 22 kap. 26 §, 24 kap. 2, 3, 5, 7, 10 eller 13 § denna balk eller en prövning enligt 7 kap. 13, 14 eller 16 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Rätten att överklaga enligt första stycket gäller dock inte domar och beslut som rör Försvarmakten, Fortifikationsverket, Förvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

---

<sup>2</sup> (2018:1407).

Den som vill överklaga med stöd av första eller andra stycket ska göra det innan tiden för överklagande har gått ut för parterna och sakägarna.

## 24 kap.

### 1 §<sup>3</sup>

Om en dom eller ett beslut som har meddelats i ett ansökningsmål enligt 21 kap. 1 a § första stycket denna balk eller 7 kap. 1 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet avser tillstånd till en verksamhet enligt balken och domen eller beslutet har vunnit laga kraft, gäller tillståndet mot alla, såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. Detsamma gäller beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som har meddelats av en länsstyrelse eller kommun med stöd av 9 kap. 8 § samt beslut om tillstånd till markavvattning som har meddelats av en länsstyrelse enligt 11 kap. Om tillståndet avser utförandet av en vattenanläggning, innefattar det rätt att bibehålla anläggningen. Till följd av detta kapitel, till följd av 7 kap. 20 eller 22 §, 9 kap. 5 §, 10 kap. 17 §, 11 kap. 9 c § eller 12 kap. 10 § denna balk eller till följd av 2 kap. 10 § eller 7 kap. 13, 14, 15, 16 eller 17 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, kan dock ett tillstånd begränsas eller förenas

Om en dom eller ett beslut som har meddelats i ett ansökningsmål enligt 21 kap. 1 a § första stycket denna balk eller 7 kap. 1 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet avser tillstånd till en verksamhet enligt balken och domen eller beslutet har vunnit laga kraft, gäller tillståndet mot alla, såvitt avser frågor som har prövats i domen eller beslutet. Detsamma gäller beslut om tillstånd till miljöfarlig verksamhet som har meddelats av en länsstyrelse eller kommun med stöd av 9 kap. 8 § samt beslut om tillstånd till markavvattning som har meddelats av en länsstyrelse enligt 11 kap. Om tillståndet avser utförandet av en vattenanläggning, innefattar det rätt att bibehålla anläggningen. Till följd av detta kapitel, till följd av 7 kap. 20 eller 22 §, 8 kap. 20 b §, 9 kap. 5 §, 10 kap. 17 §, 11 kap. 9 c § eller 12 kap. 10 § denna balk eller till följd av 2 kap. 10 § eller 7 kap. 13, 14, 15, 16 eller 17 § lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet, kan dock ett tillstånd begränsas eller

<sup>3</sup> (2018:1407).

med ändrade eller nya villkor, eller återkallas och fortsatt verksamhet förbjudas. Ett sådant ingripande kan också ske genom förelägganden eller förbud enligt 10 kap. 14 § eller 26 kap. 9 § fjärde stycket.

Med tillstånd avses i detta kapitel även godkännande av arbeten eller åtgärder enligt 11 kap. 16 §.

En omprövningsdom eller ett omprövningsbeslut har samma verkan som en tillståndsdom eller ett tillståndsbeslut.

## 25 kap.

### 6 §<sup>4</sup>

Ogillas i mål enligt 31 kap. 13 § talan som har väckts av fastighetsägaren eller innehavare av särskild rätt till fastigheten angående ersättning eller inlösen men har den som väckt talan haft skälig anledning att få sin talan prövad av mark- och miljödomstolen, *kan* mark- och miljödomstolen förordna att motparten *skall* ersätta fastighetsägaren eller innehavaren av särskild rätt för rättegångskostnader *eller att vardera parten skall svara för sina kostnader vid mark- och miljödomstolen*.

förenas med ändrade eller nya villkor, eller återkallas och fortsatt verksamhet förbjudas. Ett sådant ingripande kan också ske genom förelägganden eller förbud enligt 10 kap. 14 § eller 26 kap. 9 § fjärde stycket.

Ogillas i mål enligt 31 kap. 13 § talan som har väckts av fastighetsägaren eller innehavare av särskild rätt till fastigheten angående ersättning eller inlösen men har den som väckt talan haft skälig anledning att få sin talan prövad av mark- och miljödomstolen, *ska* mark- och miljödomstolen förordna att motparten *ska* ersätta fastighetsägaren eller innehavaren av särskild rätt för rättegångskostnader.

## 29 kap.

### 2 b §<sup>5</sup>

*För artskyddsbrott döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet*

*För fridlysningsbrott döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet*

<sup>4</sup> (2010:923).

<sup>5</sup> (2018:1427).

1. 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 §,

2. 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 §,

3. sätter ut ett djur eller en växt i naturmiljön i strid med en föreskrift om förbud som regeringen har meddelat med stöd av 8 kap. 4 § första stycket 1 och andra stycket,

4. transporterar eller på annat sätt förflyttar, importerar, exporterar, förvarar, förevisar, preparerar, använder i vinstsyfte, förvärvar, säljer, hyr ut, byter eller byter ut, erbjuder sig att köpa, saluför eller innehar för försäljning djur, växt, ägg, rom, frö eller bo, eller del eller produkt därav, eller annan vara,

a) i strid med artikel 8.1, 8.5 eller 9.1 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, eller

b) i strid med en föreskrift om förbud eller tillstånd som regeringen har meddelat med stöd av 8 kap. 4 § första stycket 2 och andra stycket, eller

sambet inom deras naturliga utbredningsområde

1. fångar eller dödar exemplar av djurarter som framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 8 kap. 20 § eller exemplar av vilda fåglar,

2. samlar in, förstör eller skadar exemplar av vilda fåglars ägg eller bon eller bortför deras bon,

3. stör vilda fåglar på ett sätt som har en påverkan på den lokala populationen och som inte saknar betydelse,

4. stör sådana andra djur än fåglar som framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 8 kap. 20 § p. 5, särskilt under deras föröknings-, övervintrings- och flyttperioder,

5. förstör eller samlar in ägg av andra djurarter än fåglar, av de arter som framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 8 kap. 20 §,

6. försämrar eller förstör fortplantningsområden eller viloplats för andra arter än fåglar, av de arter som framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 20 § p. 5,

7. plockar, samlar in eller förstör växter, av de arter som framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 8 kap. 20 §, eller

8. försämrar eller förstör livsmiljöer för arter som framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 8 kap. 20 § p. 1–4.

5. bryter mot ett villkor eller en bestämmelse som i det enskilda fallet har beslutats med stöd av

a) artikel 8.3 eller 9.2 jämförd med artikel 11.3 rådets förordning (EG) nr 338/97, eller

b) en föreskrift som avses i 4 b.

Är brottet grovt, döms för grovt artskyddsbrott 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 artskyddsbrott döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 §.

Om gärning enligt första stycket omfattas av eller har vidtagits i enlighet med

– ett tillstånd,

– ett beslut om försiktighetsmått,

– en meddelad dispens från frid-

lysningsreglerna i 8 kap,

– undantag från fridlysningsreglerna enligt 8 kap. eller föreskrifter meddelade med stöd av 8 kap, eller

– är tillåtlig enligt jaktlag (1987:259) eller fiskelag (1993:787) eller föreskrifter meddelade med stöd av dessa.

ska inte dömas till ansvar enligt första stycket.

Till ansvar för gärning som avses i p. 3 ska dömas endast om gärningen inte saknar betydelse för det intresse som ska skyddas.

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.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 § eller enligt jaktlag (1987:259) eller föreskrifter antagna med



*stöd av den eller enligt fiskelag (1993:787) eller föreskrifter antagna med stöd av den.*

## *2 d §*

*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 i strid med en föreskrift om förbud som regeringen har meddelat med stöd av 8 kap. 4 § första stycket 1 och andra stycket.*

*Är brottet grovt, döms för grovt 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 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. brottsbalk (1962:700).*

*Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 § eller enligt jaktlagen (1987:259) eller föreskrifter antagna med stöd av den eller enligt fiskelagen (1993:787) eller föreskrifter antagna med stöd av den.*

## 2 e §

*För CITES-brott döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet*

*4. a) för in exemplar till gemenskapen eller exporterar eller reexporterar exemplar från unionen utan tillstånd eller intyg, eller med ett tillstånd eller intyg som är felaktigt, förfalskat, ogiltigt eller ändrat utan godkännande från den ansvariga myndigheten,*

*b) åsidosätter villkor som föreskrivs i ett tillstånd eller intyg som utfärdats i enlighet med Rådets förordning (EG) 338/97,*

*c) lämnar osann förklaring eller avsiktligt lämnar en oriktig uppgift för att få ett tillstånd eller ett intyg,*

*d) använder ett tillstånd eller intyg som är felaktigt, förfalskat eller ogiltigt, eller som har ändrats utan godkännande, för att erhålla ett inom unionen utfärdat tillstånd eller intyg eller för varje annat officiellt syfte som har samband med Rådets förordning 338/97,*

*e) underlåter att anmäla import eller avgivande av en osann importanmälan,*

*f) transporterar levande exemplar som inte tillräckligt har förberetts så att riskerna för skador, sjukdom eller grym behandling minimeras,*

*g) använder exemplar av arter som upptagits i Rådets förordning 338/97 bilaga A för andra ända-*

*mål än de som anges i det godkännande som lämnades vid utfärdandet av importtillståndet eller senare,*

*h) handlar med artificiellt ökade växter i strid med de bestämmelser som antagits i enlighet med Rådets förordning 338/97 artikel 7.1 b,*

*i) transporterar exemplar till eller från gemenskapen och transitering av exemplar via gemenskapen utan vederbörligt tillstånd eller intyg utfärdat i enlighet med bestämmelserna i Rådets förordning 338/97 och, vid export eller reexport från ett tredje land som är konventionspart, i enlighet med bestämmelserna i konventionen om handel med hotade arter, eller utan tillfredsställande bevis på att det finns ett sådant tillstånd eller intyg,*

*j) köper, erbjuder sig att köpa, förvärvar för kommersiella ändamål, för kommersiella ändamål för allmänheten förevisar, använder i vinstsyfte, säljer, innehar för försäljning, saluför eller för försäljning transporterar exemplar av de arter som upptagits i Rådets förordning (EG) 338/97 bilaga A,*

*k) använder ett tillstånd eller intyg för ett annat exemplar än det för vilket det har utfärdats,*

*l) förfalskar eller ändrar ett tillstånd eller intyg som utfärdats i enlighet med Rådets förordning (EG) 338/97,*

*m) underlåter att informera om avslag på ansökningar om införsel till gemenskapen, export och reexport, i enlighet med Rådets förordning (EG) 338/97 artikel 6.3 eller*

*n) på annat sätt handlar på sätt som framgår av artikel 16.1 i rådets förordning (EG) nr 338/97.*

*Vad som avses med exemplar framgår av artikel 2 t) Rådets förordning (EG) 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 jaktlagen (1987:259) eller föreskrifter antagna med stöd av den eller enligt fiskelagen (1993:787) eller föreskrifter antagna med stöd av den.*

## *2 f §*

*För otillåten handel med fridlyst art döms till böter eller fängelse i högst två år den som med*

*uppsåt eller av oaktsamhet beträffande djur- och växtarter i som avses i 8 kap. 20 § p. 5, vilda fåglar eller myskoxe och järv, oavsett djurets levnadsstadium eller stadium i växtens biologiska cykel,*

*a. importerar, exporterar eller reexporterar ägg eller levande djur, växter,*

*b. förvarar eller transporterar ägg eller levande djur eller växter,*

*c. förvarar för försäljning eller bjuder ut till försäljning, säljer, köper eller byter*

*– levande eller döda djur, växter, ägg, fröer, sporer, eller*

*— delar av 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 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, eller*

*d. bryter mot ett villkor eller en bestämmelse som i det enskilda fallet har beslutats med stöd av en föreskrift som meddelats med stöd av 8 kap. 4 § denna balk.*

*Gärning enligt punkten a medför inte straffansvar om gärningen avser djur som åtkommit i enlighet med en bestämmelse i jaktlagen (1987:259) eller föreskrift meddelad med stöd av den.*

*Gärning enligt punkten b medför inte straffansvar om gärningen*

*– avser växter och andra djur än fåglar och det visas att varken växten eller djuret eller dess föräldrageneration har levt vilt, eller*  
*– avser växter och djur och det visas att exemplaret har tagits från naturen på ett lagligt sätt före den 1 januari 1999, eller*

*– avser tillfällig förvaring i samband med omhändertagande för vård eller behandling på grund av sjukdom eller skada, eller*

*– avser fasan, raphöna eller gräsand, eller*

*– vidtas i samband med transitering i enlighet med CITES-förordningen,*

*Gärning enligt punkten c medför inte straffansvar om gärningen avser*

*– handel med djur och ägg och det visas att djuret har fångats, dödats eller, i fråga om ägg, har samlats in, i enlighet med jaktlagen (1987:259) eller föreskrift som meddelats med stöd av den,*

*– döda djur och ägg eller del eller vara av djur eller levande eller döda växter och det visas att exemplaret har tagits från naturen på ett lagligt sätt före den 1 januari 1999,*

*– levande växter och andra djur än fåglar och 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,

– förvar av eller handel med fasan, rapphöna eller gräsand,

– döda exemplar av dalripa, rödhöna, klipphöna, ringduva, bläsgås, grågås, bläsand, kricka, stjärtand, skedand, brunand, vigg, bergand, ejder, sjöorre, fjällripa, tjäder, orre, sothöna, enkelbeckasin eller morkulla, eller

– försäljning m.m. av döda djur eller växter eller delar därav som bedrivs inbördes mellan sådana museer och andra institutioner som har undantagits från kraven på tillstånd för viss prepareringsverksamhet.

Är brottet grovt, döms för grov otillåten handel med fridlyst 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 2 e §§ eller enligt jaktlagen (1987:259) eller föreskrifter antagna med stöd av den eller enligt fiskelagen (1993:787) eller föreskrifter antagna med stöd av den.*

## *2 g §*

*För otillåten handel med nationellt fridlyst art döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet importerar, exporterar, säljer, köper, byter, saluför, transporterar, skickar eller förvarar levande eller döda exemplar av djurarter som avses i 8 kap. 20 § p. 1–4, inklusive ägg eller rom, monterade och skinnlagda djur samt varje igenkännlig del eller produkt av dem.*

*Första stycket gäller inte*

*1. förvaring av döda exemplar som har insamlats lagligt före den 1 januari 1999 eller som har insamlats enligt beslut om dispens.*

*2. förvaring av döda exemplar av nordlig blomcock och nyckelpigespindel som har insamlats lagligt före den 1 januari 2008 eller som har insamlats enligt beslut om dispens.*

*3. att skicka, förvara eller transportera exemplar 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 nationellt fridlyst 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 nationellt 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, 2 e eller 2 f §§ eller enligt jaktlagen (1987:259) eller föreskrifter antagna med stöd av den eller enligt fiskelagen (1993:787) eller föreskrifter antagna med stöd av den.*

## *2 h §*

*För otillåten import av pälskinn döms till böter eller fängelse i högst två år den som utan dispens med uppsåt eller av oaktsamhet och i förvärvssyfte importerar oberedda pälskinn, garvade eller på annat sätt beredda pälskinn och produkter av sådana skinn av grönländssäl (*Pagophilus groenlandicus*) eller klappmyts (*Cystophora cristata*).*

*Är brottet grovt, döms för grov otillåten import av pälskinn till fängelse i lägst sex månader och*

*högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas 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 import av pälsskinn döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.*

*Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1, 2 e–2 g §§ eller enligt jaktlagen (1987:259) eller föreskrifter antagna med stöd av den eller enligt fiskelagen (1993:787) eller föreskrifter antagna med stöd av den.*

## *2 i §*

*För olovlig hantering av kräftor döms till böter eller fängelse i högst två år den som, utan dispens, till Sverige, med uppsåt eller av oaktsamhet, för in eller förvarar eller transporterar levande eller okökta sötvattenskräftor av arter inom familjerna Astacidae, Cambaridae och Parastacidae.*

*Gärning enligt första stycket medför inte straffansvar om gärningen avser förvaring eller transport av flodkräftor (*Astacus astacus*) som fångats eller odlats i Sverige, eller signalkräftor (*Pacifastacus leniusculus*) som hanteras i enlighet med 8 kap. 35 §.*

*Är brottet grovt, döms för grov olovlig hantering av kräftor till fäng-*

*else i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas 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 hantering av kräftor döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.*

*Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1, 2 e–2 g §§ eller enligt fiskelagen (1993:787) eller föreskrifter antagna med stöd av den.*

## 2 j §

*För otillåten saluföring av varghybrid döms till böter eller fängelse i högst två år den som, med uppsåt eller av oaktsamhet, utan dispens, när en hund bjuds ut till försäljning eller annan överlåtelse använder beteckningen varghybrid eller på annat sätt ange att hunden har särskilt nära släktskap med en varg eller har rovdjursliknande beteende eller utseende.*

*Är brottet grovt, döms för grov otillåten saluföring av varghybrid till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas 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 saluföring av varg-hybrid döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.*

*Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf om gärningen är tillåten enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 8 kap. 37 §.*

*Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1, 2 e–2 g §§ eller enligt jaktlagen (1987:259) eller föreskrifter antagna med stöd av den.*

## 2 k §

*För otillåten preparering döms till böter eller fängelse i högst två år den som, utan tillstånd, med uppsåt eller av oaktsamhet, i förvärvssyfte preparerar hela eller delar av fåglar, vilda däggdjur som lever vilt i Sverige, djur eller växter, av de arter som avses i 8 kap. 20 § p. 5 §§, samt djur och växter som anges i bilaga A eller B till rådets förordning (EG) 338/97.*

*Gärning enligt första stycket medför inte straffansvar om gärningen avser*

- artificiellt förökade växter,*
- enstaka fjädrar,*
- enstaka skelettdelar,*
- horn från dovhjort, kronhjort, rådjur, älg eller mufflonfår.*

*Är brottet grovt, döms för grov otillåten preparering till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brot-*

*tet 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 preparering döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.*

*Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf om gärningen är tillåten enligt föreskrift som meddelats med stöd av 8 kap. 30 §.*

*Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1, 2 e–2 g §§ eller enligt jaktlagen (1987:259) eller föreskrifter antagna med stöd av den.*

## *2 l §*

*För otillåtet förevisande av djur döms till böter eller fängelse i högst två år den som, utan tillstånd och dispens, som föreskrivits i 8 kap. 31 §, med uppsåt eller av oaktsamhet*

*– förevisar djur av vilda arter i en djurpark, eller*

*– utan anmälan till länsstyrelsen mot betalning förevisar exemplar av fåglar som vilt inom Europeiska unionens europeiska territorium eller deras ägg, levande däggdjur av arter som lever vilt i Sverige, levande djur som avses i 8 kap. 20 § p. 5 samt levande djur av arter som anges i bilaga A eller*

*B till rådets förordning (EG) 338/97 för allmänheten.*

*Är brottet grovt, döms för grovt otillåtet förevisande av djur 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 otillåtet förevisande av djur döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.*

*Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1, 2 e–2 g §§ eller enligt jaktlagen (1987:259) eller föreskrifter antagna med stöd av den eller enligt fiskelagen (1993:787) eller föreskrifter antagna med stöd av den.*

## *2 m §*

*För olovligt innehav av ägg döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet innehar ägg från fåglar.*

*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 enligt första stycket om innehavet avser*

1. ägg från höns, kalkoner, pärlhöns, ankor, änder, gäss, vaktlar, duvor, fasaner, rapphöns 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.

Om gärning enligt första stycket omfattas av eller har vidtagits i enlighet med ett tillstånd ska inte dömas till ansvar enligt första stycket.

Är brottet grovt, döms för grovt olovligt innehav av ägg 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.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 § eller enligt jaktlagen (1987:259) eller föreskrifter antagna med stöd

*av den eller enligt fiskelagen  
(1993:787) eller föreskrifter an-  
tagna med stöd av den.*

## 8 §<sup>6</sup>

Till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot en föreskrift för totalförsvaret som har meddelats med stöd av 1 kap. 5 §, om en överträdelse av den lagbestämmelse från vilken avvikelserna har föreskrivits är straffbelagd,

2. bryter mot en föreskrift om försiktighetsmått inom ett miljöskyddsområde, som regeringen har meddelat med stöd av 7 kap. 20 §,

3. bryter mot en föreskrift eller ett beslut om förbud mot utsläpp av avloppsvatten m.m. som regeringen har meddelat med stöd av 9 kap. 4 §,

4. bryter mot en föreskrift om försiktighetsmått vid miljöfarlig verksamhet som regeringen har meddelat med stöd av 9 kap. 5 §,

5. i ett miljöriskområde som avses i 10 kap. 17 § vidtar en åtgärd som ökar belastningen av föroreningar i eller omkring området, annars försämrar den miljömässiga situationen eller försvårar avhjälpande-åtgärder,

6. bryter mot den skyldighet att underhålla en vattenanläggning som följer av 11 kap. 17 § första stycket, 20 § första stycket eller 21 § första stycket,

7. bryter mot ett förbud till skydd för naturmiljön enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket,

8. bryter mot bestämmelsen i 13 kap. 8 § om utredning innan en genteknisk verksamhet påbörjas eller mot en föreskrift om utredningen som regeringen har meddelat med stöd av 13 kap. 9 §,

9. bryter mot en föreskrift om försiktighetsmått vid genteknisk verksamhet som regeringen har meddelat med stöd av 13 kap. 11 §,

10. bryter mot skyldigheten att upprätta en kemikaliesäkerhetsrapport enligt vad som krävs i artiklarna 37.4 och 39.1 i förordning (EG) nr 1907/2006,

11. bryter mot skyldigheten att förse Europeiska kemikaliemyndigheten med information enligt vad som krävs i artiklarna 38, 39.2 och 66.1 i förordning (EG) nr 1907/2006,

---

<sup>6</sup> (2016:783).



12. bryter mot förbudet mot dumpning eller förbränning av avfall enligt 15 kap. 27 §,

13. bryter mot ett förbud mot fiske som i det enskilda fallet har beslutats med stöd av 28 kap. 13 §, *eller*

14. bryter mot artikel 4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 511/2014 av den 16 april 2014 om åtgärder för användarnas efterlevnad i Nagoya-protokollet om tillträde till och rimlig och rättvis fördelning av vinster från utnyttjande av genetiska resurser i unionen genom att inte följa ömsesidigt överenskomna villkor eller söka efter, bevara eller överföra information i enlighet med det som anges i artikeln i fråga om en genetisk resurs eller traditionell kunskap som avses i förordningen eller en traditionell kunskap som avses i 8 kap. 5 § andra stycket.

13. bryter mot ett förbud mot fiske som i det enskilda fallet har beslutats med stöd av 28 kap. 13 §,

14. bryter mot artikel 4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 511/2014 av den 16 april 2014 om åtgärder för användarnas efterlevnad i Nagoya-protokollet om tillträde till och rimlig och rättvis fördelning av vinster från utnyttjande av genetiska resurser i unionen genom att inte följa ömsesidigt överenskomna villkor eller söka efter, bevara eller överföra information i enlighet med det som anges i artikeln i fråga om en genetisk resurs eller traditionell kunskap som avses i förordningen eller en traditionell kunskap som avses i 8 kap. 5 § andra stycket, *eller*

*15. bryter mot en föreskrift om försiktighetsmått till skydd för fridlysta arter som regeringen har meddelat med stöd av 8 kap. 23 §.*

För försök till brott som avses i första stycket 12 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 9 § första stycket 5.

#### 11 §<sup>7</sup>

Om en gärning som avses i 2, 2 a, 2 b, 2 c, 3, 3 a eller 3 b §, 4 § första stycket 2, 5 § 1 eller 7 a, 8 eller 9 § är att anse som ringa,

Om en gärning som avses i 2, 2 a, 2 b, 2 c, 2 d, 2 e, 2 f, 2 g, 2 h, 2 i, 2 j, 2 k, 2 l, 2 m, 3, 3 a eller 3 b §, 4 § första stycket 2, 5 §

<sup>7</sup> (2020:1174).

döms inte till ansvar. En gärning är att anse som ringa om den framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som är avsett att skyddas genom straffbestämmelsen.

1 eller 7 a, 8 eller 9 § är att anse som ringa, döms inte till ansvar. En gärning är att anse som ringa om den framstår som obetydlig med hänsyn till det intresse som är avsett att skyddas genom straffbestämmelsen.

Till ansvar enligt detta kapitel döms inte om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken. Om gärningen är straffbar både enligt detta kapitel och enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling men ansvar inte kan dömas ut enligt den lagen, döms till ansvar enligt detta kapitel.

Om ett vitesföreläggande har överträtts, döms inte till ansvar enligt detta kapitel för en gärning som omfattas av föreläggandet.

Om en gärning som avses i 1–9 §§ kan föranleda miljöstraffsavgift och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, får åtal väckas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt.

## 12 §<sup>8</sup>

Egendom får förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt och egendomen

1. har varit föremål för brott enligt 1, 2, 2 b, 2 c, 3, 4, 4 a, 5, 6 eller 8 § och är	1. har varit föremål för brott enligt 1, 2, 2 b, 2 c, 2 d, 2 e, 2 f, 2 g, 2 h, 2 i, 2 j, 2 k, 2 l, 2 m, 3, 4, 4 a, 5, 6 eller 8 § och är
--	--

a. ett djur, en växt eller en annan organism eller en produkt som utvunnits av ett djur eller en växt,

b. en sådan genetisk resurs som avses i förordning (EU) nr 511/2014,

c. utbrutet material vid täktverksamhet,

d. en kemisk produkt, en bioteknisk organism eller en vara som innehåller en kemisk produkt,

e. en genetiskt modifierad organism eller en produkt som innehåller eller består av en genetiskt modifierad organism, eller

f. avfall,

2. är utbytet av ett brott som avses i 1,

<sup>8</sup> (2019:496).

3. är ett fortskaffningsmedel eller annan egendom som har använts som hjälpmedel vid ett brott som avses i 1, eller

4. varit avsedd att användas som hjälpmedel vid ett brott som avses i 1 och brottet har fullbordats eller förfarandet har utgjort ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse.

*5. på grund av sin särskilda beskaffenhet och omständigheterna i övrigt kan befaras komma till brottslig användning.*

Egendomen får förklaras förverkat enligt första stycket 3 eller 4 endast om det behövs för att förebygga brott eller om det finns andra särskilda skäl.

I stället för egendomen kan dess värde helt eller delvis förklaras förverkat.

#### 12 c §

*Döms någon för brott som anges i 2 b, 2 e, 2 f, 2 g, 2 j, 2 k eller 2 m ska det artvärde som en fridlyst växt eller djur har som representant för sin art förklaras förverkat om det inte är uppenbart oskäligt.*

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska fastställa artvärden för djur- och växter som regleras i detta kapitel.*

### 31 kap.

#### 4 §<sup>9</sup>

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

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 kulturresevat,

---

<sup>9</sup> (2009:1322).

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 §§, eller

7. förelägganden eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket som rör viss verksamhet.

*8. en dispens enligt 8 kap. 21–23 §§ som har förenats med särskilda villkor eller en nekad dispens.*

*Ersättning enligt punkten 8 lämnas endast till den del pågående markanvändning avsevärt försvåras.*

En föreskrift enligt 7 kap. 3 § om begränsning av rätten till jakt efter björn, lo, varg, järv, älg eller örn medför inte rätt till ersättning.

## Övergångsbestämmelser

*1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.*

*2. En gärning som avses i 29 kap. 2 m § som begås innan den 30 juni 2023 medför inte straffansvar.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

## 1.2 Lag om ändring i rättegångsbalken (1942:740)

Härigenom föreskrivs att 27 kap. 14 a § rättegångsbalken (1942:740) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 27 kap.

#### 14 a §<sup>10</sup>

Kan föremål skäligen antagas vara förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken, må det tagas i beslag. Härvid äga bestämmelserna i detta kapitel om beslag motsvarande tillämpning.

Kan föremål skäligen antagas vara förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken *eller 29 kap. 12 § första stycket 5 miljöbalken*, må det tagas i beslag. Härvid äga bestämmelserna i detta kapitel om beslag motsvarande tillämpning.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

---

<sup>10</sup> (1975:403).

### 1.3 Lag om ändring i jaktlag (1987:259)

Härigenom föreskrivs att 3 och 48 §§ jaktlagen (1987:259) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 3 §<sup>11</sup>

Viltet är fredat och får jagas endast om detta följer av denna lag eller av föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen. *När viltet är fredat, gäller fredningen också dess ägg och bon.*

Viltet är fredat och får jagas endast om detta följer av denna lag eller av föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen.

*Ägg eller bon med ägg från fåglar får inte samlas in i naturen, såvida det inte är tillåtet enligt någon bestämmelse i denna lag eller föreskrifter meddelade med stöd av denna lag.*

Detta gäller även inom Sveriges ekonomiska zon.

#### 48 §<sup>12</sup>

Om någon har begått jaktbrott eller jakthäleri, skall vilt som han eller hon kommit över genom brottet förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt. I stället för viltet kan dess värde helt eller delvis förklaras förverkat. Även annat utbyte av sådant brott skall förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt.

Vilt som förverkats tillfaller jakträttshavaren i de fall som föreskrivs av regeringen.

Vilt som förverkats tillfaller jakträttshavaren i de fall som föreskrivs av regeringen.

*Dessutom ska viltets artvärde förklaras förverkat. Viltets artvärde framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 29 kap. 12 c § miljöbalken.*

<sup>11</sup> (1994:1820).

<sup>12</sup> (2005:298).

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

## 1.4 Lag om ändring i fiskelag (1993:787)

Härigenom föreskrivs att 45 § fiskelagen (1993:787) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 45 §<sup>13</sup>

Om det inte är uppenbart oskäligt, skall fisk som varit föremål för brott enligt denna lag förklaras förverkad.

Detsamma gäller annat utbyte av sådant brott. Även vad någon har tagit emot som ersättning för kostnader i samband med ett sådant brott eller värdet av det mottagna skall förklaras förverkat, om mottagandet utgör brott enligt denna lag och förverkandet inte är uppenbart oskäligt.

Om bara en del i ett parti fisk varit föremål för brott enligt denna lag, får hela partiet förklaras förverkat om det inte kan utredas hur stor del av partiet som omfattas av brottet.

Fiskeredskap som använts eller medförts vid brott enligt denna lag skall förklaras förverkade, om det inte är oskäligt.

Detsamma gäller fiskefartyg och andra hjälpmedel om det behövs för att förebygga brott.

Utöver vad som sägs i tredje stycket får egendom förklaras förverkad, om egendomen har varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott enligt denna lag och brottet har fullbordats eller förfarandet har utgjort ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse och förverkandet behövs för att förebygga brott.

I stället för fisken, redskapet eller den egendom som annars använts, medförts eller varit avsedd att användas som hjälpmedel, kan dess värde helt eller delvis förklaras förverkat. Kan bevisning om värdet inte alls eller endast med svårighet föras, får värdet uppskattas till ett belopp som är skäligt med hänsyn till omständigheterna.

*Om brottet avser art som regleras i 8 kap. miljöbalken ska dessutom artexemplarets artvärde förklaras förverkat. Artvärdet framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 29 kap. 12 c § miljöbalken*

<sup>13</sup> (2005:305).



Förverkande får inte ske enbart på grund av överträdelse av 25 § andra–tredje styckena. Vid överträdelse av 25 § fjärde stycket eller 26 § får förverkande inte avse annat än fiskeredskap.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

—

## 1.5 Lag om ändring i lag (2014:1009) om handel med timmer och trävaror

Härigenom föreskrivs att 9 § lag (2014:1009) om handel med timmer och trävaror ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 9 §

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot förbudet i artikel 4.1, jämförd med artikel 2, i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 995/2010 av den 20 oktober 2010, i den ursprungliga lydelsen, 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

1. tillstånd eller godkännande,
2. anmälan eller underrättelse till en myndighet eller föreskriven tidsfrist efter sådan anmälan eller underrättelse,
3. villkor i ett tillstånd eller i ett beslut om godkännande,
4. områdesskydd till skydd för särskilda miljöer eller arter, eller
5. tillstånd eller förbud när det gäller export. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Om gärningen är belagd med samma eller strängare straff enligt brottsbalken eller enligt 29 kap. 2 b § miljöbalken, får inte dömas till ansvar enligt denna paragraf.

Om gärningen är belagd med samma eller strängare straff enligt brottsbalken eller enligt 29 kap. miljöbalken, får inte dömas till ansvar enligt denna paragraf.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

## 1.6 Lag om ändring i lag (2000:1225) om straff för smuggling

Härigenom föreskrivs att 16 § lag (2000:1225) om straff för smuggling ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 16 §

Om det inte är uppenbart oskäligt, skall följande egendom förklaras förverkad:

1. vara som varit föremål för brott enligt denna lag eller en sådan varas värde,
2. utbyte av brott enligt denna lag, och
3. vad någon tagit emot som ersättning för kostnader i samband med ett brott enligt denna lag, eller värdet av det mottagna, om mottagandet utgör brott enligt denna lag.

En vara som avses i första stycket 1 eller en särskild rätt till varan får inte förklaras förverkad, om varan eller rättigheten efter brottet förvärvats av någon som inte haft vetskap om eller skälig anledning till antagande om egendomens samband med brottet. Vid förverkande enligt första stycket 1 av en vara gäller inte bestämmelserna i 36 kap. 5 § första och andra styckena brottsbalken om hos vem förverkande får ske.

*Om brott innefattar exemplar som skyddas enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 8 kap. miljöbalken eller enligt rådets förordning (EG) nr 338/97 ska artvärdet förklaras förverkat.*

*Artvärdet framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 29 kap. 12 c § miljöbalken.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

## 1.7 Lag om ändring i offentlighets- och sekretesslag (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 20 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslag (2009:400) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 20 kap.

#### 2 §

*Sekretess gäller för uppgift om namn, adress och andra kontaktuppgifter som finns avseende innehavare i ett ärende om importtillstånd för jakttroféer av arter som omfattas av skydd enligt rådets förordning (EG) nr 338/97 om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan risk att jakttrofén bringas ur innehavarens besittning.*

*Sekretessen i första stycket hindrar inte att en uppgift lämnas till någon annan myndighet.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

## 1.8 Lag om ändring i lag (1996:701) om Tullverkets befogenhet vid Sveriges inre gräns mot ett annat land inom EU

Härigenom föreskrivs att 3 § lag (1996:701) om Tullverkets befogenhet vid Sveriges inre gräns mot ett annat land inom EU ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 §<sup>14</sup>

Lagen är tillämplig endast på följande varor:

1. krigsmateriel som avses i lagen (1992:1300) om krigsmateriel, och produkter som avses i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd,
2. narkotika som avses i narkotikastrafflagen (1968:64),
3. vapen och ammunition som avses i vapenlagen (1996:67),
4. injektionssprutor och kanyler,
5. dopningsmedel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,
6. springstiletter, springknivar, knogjärn, kaststjärnor, riv- eller nithandskar, batonger, karatepinnar, blydaggar, spikklubbor och liknande,
7. kulturföremål som avses i 5 kap. kulturmiljölagen (1988:950),
8. hundar och katter för annat ändamål än handel,
9. spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker, teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat enligt alkohollagen (2010:1622), samt tobaksvaror och elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare vid kontroll av åldersgränsen i 5 kap. 20 § lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter,
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,

---

<sup>14</sup> (2020:860).

12. barnpornografi enligt lagen (1998:1443) om förbud mot införsel och utförsel av barnpornografi,

13. varor som avses i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor,

14. varor som ska beskattas enligt lagen (2014:1470) om beskattning av viss privatinförsel av cigaretter,

15. sprängämnesprekursorer enligt artikel 5.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1148 av den 20 juni 2019 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer, om ändring av förordning (EG) nr 1907/2006 och om upphävande av förordning (EU) nr 98/2013, i den ursprungliga lydelsen och 3 § lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer,

16. explosiva varor som avses i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

12. exemplar som omfattas av Rådets förordning (EG) 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,

13. barnpornografi enligt lagen (1998:1443) om förbud mot införsel och utförsel av barnpornografi,

14. varor som avses i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor,

15. varor som ska beskattas enligt lagen (2014:1470) om beskattning av viss privatinförsel av cigaretter,

16. sprängämnesprekursorer enligt artikel 5.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1148 av den 20 juni 2019 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer, om ändring av förordning (EG) nr 1907/2006 och om upphävande av förordning (EU) nr 98/2013, i den ursprungliga lydelsen och 3 § lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer,

17. explosiva varor som avses i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

## 1.9 Lag om ändring i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon

Härigenom föreskrivs att 3 § lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 §<sup>15</sup>

Till skydd för den marina miljön finns det också bestämmelser om

1. geologisk lagring av koldioxid i 1 kap. 2 § och 4 kap. 9 § miljöbalken,

2. särskilda skyddade naturområden i 7 kap. 27–30 och 32 §§ miljöbalken,

3. allvarliga miljöskador i 10 kap. 18 a § miljöbalken,

4. dumpning i 15 kap. 27–29 §§ miljöbalken,

5. föroreningar från fartyg i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg, *och*

6. hantering och kontroll av fartygs barlastvatten och sediment från sådant vatten i barlastvattenlagen (2009:1165),

5. föroreningar från fartyg i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg,

6. hantering och kontroll av fartygs barlastvatten och sediment från sådant vatten i barlastvattenlagen (2009:1165),

7. skydd av arter i 8 kap. miljöbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

<sup>15</sup> (2019:495).

## 1.10 Förordning om ändring i artskyddsförordningen (2007:845)

Häri genom föreskrivs i fråga om artskyddsförordningen (2007:845)

*dels* att 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 35, 37, 38, 39, 41, 42 artskyddsförordningen (2007:845) ska upphöra att gälla,

*dels* att bilaga 1 till artskyddsförordningen (2007:845) ska upphöra att gälla,

*dels* att rubrikerna närmast före 10, 16, 23, 35 och 37 §§ ska utgå,

*dels* att 1, 2, 13, 29, 32, 34, 36, 40, 43, 44, 45, 46, 47, 47 a, 48, 49, 50, 51, 53, 55, 56, 57, 59, 62, 63 a, 65, 68 §§ ska ha följande lydelse

*dels* att bilaga 2 till artskyddsförordningen (2007:845) ska ha följande lydelse,

*dels* att rubriken närmast före 4 § ska lyda "Fridlysning med mera",

*dels* att det ska införas 23 nya paragrafer, 4, 14, 15, 16, 16 a, 46 a, 49 b, 65 a–g, 74–82 §§ av följande lydelse

*dels* att det ska införas sju nya bilagor, 1–6 och 8, av följande lydelse,

*dels* att det närmast före 19 § ska införas en ny rubrik som ska lyda "Kommersiella aktiviteter, import, export med mera" och närmast före 74, 78, 79 och 82 nya rubriker av följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 1 §

Denna förordning är meddelad med stöd av

– 8 kap. 1 § miljöbalken i fråga om 4–6, 10, 11, 13–15 och 65 §§,

– 8 kap. 2 § miljöbalken i fråga om 7–9 och 12–15 §§,

– 8 kap. 4 § miljöbalken i fråga om 16–57 och 59–64 §§,

– 8 kap. 11 § regeringsformen i fråga om 67 §,

– 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

Denna förordning är meddelad med stöd av

– 8 kap. miljöbalken och

– 8 kap. 7 § regeringsformen

– 8 kap. 11 § regeringsformen

i fråga om 67 §.



2 §<sup>16</sup>

I förordningen avses med

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>16</sup> (2011:197).

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

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

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

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

#### 4 §

*De arter som anges i bilaga 1 till denna förordning ska tillämpas för bestämmelsen i 8 kap. 20 b § miljöbalken.*

*De arter som anges i bilaga 4 till denna förordning ska tillämpas för bestämmelserna i 8 kap. 14, 14 a, 15, 16, 17–17 b, 20 b, 24–24 c, 30, 32, 29 kap. 2 b p. 1, 2 b p. 4, 2 b p. 5, 2 f, 2 k och 2 l §§ miljöbalken.*

*De arter som anges i bilaga 5 till denna förordning ska tillämpas för bestämmelserna i 8 kap. 18, 24–24 c, 29 kap. 2 b p. 6, 2 f och 2 k §§ miljöbalken.*

*De arter som anges i bilaga 7 till denna förordning ska tillämpas för bestämmelserna i 8 kap. 14 b, 18 a, 18 b, 25, 29 kap. 2 b p. 6, 2 b p. 7 och 2 g §§ miljöbalken.*

#### 13 §

*Trots förbuden i 6, 8 och 9 §§ får enstaka exemplar av djurarterna bred gulbrämad dykare, bred kärrtrollslända, bred paljettdykare, brun gräsfjäril, citronfläckad kärr-*

*Insamling som tillåts enligt 8 kap. 19 § förutsätter att*

*trollslända, grön mosaiktrollslända och pudrad kärrtrollslända samt enstaka exemplar av växtarterna norskoxel, skogsrör, styvnate, grön sköldmossa, hårklomossa, käppkrokmossa, långskaftad svanmossa, nordisk klipptuss och pyramidmossa samlas in, om*

3. den som är ansvarig för insamlingen senast den 31 januari kalenderåret efter insamlingen redovisar till länsstyrelsen

a) vilken eller vilka arter som omfattas av insamlingen,

b) antalet insamlade exemplar av varje art,

c) var exemplaren har tagits, och

d) syftet med insamlingen,

4. den som är ansvarig för insamlingen anmäler till Artdatabanken vid Sveriges lantbruksuniversitet

a) fullständiga fynduppgifter för påträffade nya lokaler för arten, och

b) var de insamlade exemplaren förvaras, och

5. det insamlade materialet hålls tillgängligt för forskning

1. den som är ansvarig för insamlingen senast den 31 januari kalenderåret efter insamlingen redovisar till länsstyrelsen

a) vilken eller vilka arter som omfattas av insamlingen,

b) antalet insamlade exemplar av varje art,

c) var exemplaren har tagits, och

d) syftet med insamlingen,

2. den som är ansvarig för insamlingen anmäler till Artdatabanken vid Sveriges lantbruksuniversitet

a) fullständiga fynduppgifter för påträffade nya lokaler för arten, och

b) var de insamlade exemplaren förvaras, och

3. det insamlade materialet hålls tillgängligt för forskning

### Tillstånd för innehav av fågelägg

#### 14 §

*Naturvårdsverket får meddela tillstånd för innehav av fågelägg till institutioner för forskning och undervisning. Sådant tillstånd får meddelas om den som söker till-*

*ståndet 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.*

#### 15 §

*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 8 kap 12 a §.*

#### 16 §

*Om beslut som avses i 12 kap. 6 § fjärde stycket miljöbalken grundar sig på bestämmelser i 8 kap. eller föreskrifter som meddelats med stöd av samma kapitel, ska den myndighet som avses i 12 kap. 6 § första stycket, i samband med att beslut fattas, pröva om skäl för dispens föreligger och om så inte är fallet meddela beslut om nekad dispens samtidigt med beslutet.*

*Om myndigheten finner att dispensskäl kan föreligga ska den förlägga den anmälningsskyldige, att inkomma med det underlag som behövs för att pröva dispensansökan.*

## 16 a §

*Om dispens meddelas enligt 8 kap. 21–23 §§ ska den myndighet som meddelat dispensen skicka meddelande om det till Naturvårdsverket.*

29 §<sup>17</sup>

*Förbudet i 24 § gäller inte*

*1. flodkräftor (Astacus astacus) som fångats eller odlats i Sverige, eller*

*2. signalkräftor (Pacifastacus leniusculus) som i samband med fiske och efterföljande transport till kokningsanläggning eller för destruktion hålls*

*a) i sluten förvaring, och*

*b) inom ett hanteringsområde för signalkräfta enligt förordningen (2018:1939) om invasiva främmande arter eller i enlighet med vad Havs- och vattenmyndigheten föreskrivit om fiske i vatten utanför ett hanteringsområde enligt den förordningen.*

*Vad som föreskrivs i förordningen (2018:1939) om invasiva främmande arter samt vad Havs- och vattenmyndigheten föreskrivit om fiske i vatten utanför ett hanteringsområde enligt den förordningen ska gälla vid tillämpningen av 8 kap. 35 § miljöbalken.*

32 §<sup>18</sup>

*Statens jordbruksverk får meddela föreskrifter om undantag eller i det enskilda fallet besluta om dispens från 16, 18 och 23 §§.*

*Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om undantag eller i det enskilda fallet besluta om dispens från 25 och 27 §§.*

*Statens jordbruksverk får meddela föreskrifter om undantag eller i det enskilda fallet besluta om dispens från 8 kap. 24, 24 a och 34 §§*

*Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om undantag eller i det enskilda fallet besluta om dispens från 8 kap. 24 b och 36 §§.*

<sup>17</sup> (2020:420).

<sup>18</sup> (2011:636).

*Innan Naturvårdsverket gör det i fråga om 25 § första stycket 1 när det gäller arter som i bilaga 1 till denna förordning har markerats med Hs, ska verket samråda med Europeiska kommissionen.*

Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om undantag eller i det enskilda fallet besluta om dispens från 24 § och 25 § första stycket 2, om det gäller sådana djur, växter, ägg, fröer, sporer och delar av djur eller växter som lever i eller härrör från hav eller vatten.

Statens jordbruksverk, Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten ska vid behov samråda med varandra.

Föreskrifter om undantag och beslut om dispens får meddelas endast

1. för naturvårds-, forsknings- eller undervisningsändamål,
2. om det inte finns någon annan tillfredsställande lösning, och
3. om hanteringen inte kommer att påverka artens eller andra viltlevande arters överlevnad i områden där dessa naturligt förekommer.

### 34 §

Statens jordbruksverk får i det enskilda fallet ge dispens från förbudet i 17 §, om den som ansöker om dispens kan visa att skinnet kommer från sälar som fångats eller dödats av inuiter vid traditionell säljakt.

*Innan Naturvårdsverket meddelar föreskrifter eller beslutar om dispens enligt andra stycket ifråga om arter som lever i vatten under hela eller delar av sin livscykel ska verket samråda med Havs- och vattenmyndigheten. När det gäller arter som i bilaga 2 till denna förordning har listats som fågeldirektivet bilaga 3 del b, ska verket samråda med Europeiska kommissionen.*

Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om undantag eller i det enskilda fallet besluta om dispens från 8 kap. 24 b första stycket 2, 34 § miljöbalken, om det gäller sådana djur, växter, ägg, fröer, sporer och delar av djur eller växter som lever i eller härrör från hav eller vatten.

Statens jordbruksverk får i det enskilda fallet ge dispens från förbudet i 8 kap. 33 § miljöbalken, om den som ansöker om dispens kan visa att skinnet kommer från sälar som fångats eller

dödats av inuiter vid traditionell säljakt.

### 36 §<sup>19</sup>

Tillståndskravet i 35 § gäller inte verksamhet som bedrivs vid statliga museer och statliga forskningsinstitutioner.

Tillståndskravet i 8 kap. 30 § miljöbalken 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. Innan Naturvårdsverket meddelar sådana föreskrifter ska verket höra

1. Havs- och vattenmyndigheten, om prepareringen gäller sådana djur och växter som avses i 35 § första stycket 2–4 och som lever i hav eller vatten, och
2. Naturhistoriska riksmuseet.

1. Havs- och vattenmyndigheten, om prepareringen gäller sådana djur och växter som avses i 8 kap. 30 § första stycket 2–4 och som lever i hav eller vatten, och

### 40 §<sup>20</sup>

*Det är förbjudet att utan tillstånd förevisa djur av vilda arter i en djurpark.*

I djurskyddsförordningen (2019:66) finns bestämmelser om förbud mot att flytta runt och i samband med det förevisa djur.

### 43 §

Tillstånd enligt 40 § krävs inte 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.

Tillstånd enligt 8 kap. 31 § miljöbalken krävs inte 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.

<sup>19</sup> (2011:636).

<sup>20</sup> (2019:71).

Sådant tillstånd krävs 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.

## 44 §

*Det är förbjudet att utan anmälan till länsstyrelsen mot betalning eller annars yrkesmässigt för allmänheten förevisa*

*1. levande fåglar och ägg med embryo av arter som lever vilt inom Europeiska unionens europeiska territorium,*

*2. levande däggdjur av arter som lever vilt i Sverige,*

*3. levande djur av de arter som i bilaga 1 till denna förordning har markerats med N eller n, och*

*4. levande djur av arter som anges i bilaga A eller B till rådets förordning (EG) nr 338/97.*

En anmälan enligt första stycket ska göras senast fyra veckor innan förevisningen påbörjas.

*Första stycket gäller inte förevisning som omfattas av krav på tillstånd enligt 40 §.*

*Anmälan om att förevisa djur av arter som avses i 8 kap. 32 § miljöbalken ska göras till länsstyrelsen.*

45 §<sup>21</sup>

Naturvårdsverket får i det enskilda fallet ge dispens från kravet på tillstånd i 40 § första stycket, om dispensen inte motverkar skyddet av vilda djurarter och bevarandet av den biologiska mångfalden. En dispens får endast avse anläggningar där det

Naturvårdsverket får i det enskilda fallet ge dispens från kravet på tillstånd i 8 kap. 31 § miljöbalken, om dispensen inte motverkar skyddet av vilda djurarter och bevarandet av den biologiska mångfalden. En dispens får endast avse anläggningar där

<sup>21</sup> (2011:636).



inte förevisas ett betydande antal djur eller arter.      det inte förevisas ett betydande antal djur eller arter.

Innan Naturvårdsverket beslutar om dispens enligt första stycket ska verket samråda med Havs- och vattenmyndigheten, om dispens gäller sådana djur som lever i hav eller vatten.

#### 46 §

Frågor om tillstånd enligt 26 och 35 §§ prövas av länsstyrelsen efter ansökan.

Frågor om tillstånd enligt 8 kap. 24 c och 30 §§ miljöbalken prövas av länsstyrelsen efter ansökan.

*Länsstyrelsen får föra register över sådana tillstånd.*

Tillståndet ska vara personligt och får endast ges till den som är lämplig att bedriva verksamheten. Vid tillståndsprövningen ska särskilt beaktas

1. om den sökande dömts för brott mot någon författning av vikt för art- eller djurskyddet, och
2. om den sökande innehar en lämplig lokal för verksamheten.

*Frågor om tillstånd enligt 8 kap. 25 § miljöbalken prövas av länsstyrelsen efter ansökan.*

*Sådant tillstånd får endast ges till den som har tillstånd enligt 8 kap. 31 § miljöbalken.*

#### 47 §

Frågor om tillstånd enligt 40 § prövas av länsstyrelsen efter ansökan.

Frågor om tillstånd enligt 8 kap. 31 § miljöbalken prövas av länsstyrelsen efter ansökan.

Tillståndet ska avse en viss fysisk eller juridisk person. Vid tillståndsprövningen ska de omständigheter som anges i 46 § andra stycket särskilt beaktas. Om den sökande är en juridisk person gäller detta den juridiska personens styrelseledamöter och verkställande direktör.

I en ansökan om ett tillstånd ska sökanden redovisa hur sökanden avser att uppfylla sådana villkor som avses i 49 §.

47 a §<sup>22</sup>

I ett ärende om tillstånd enligt 26, 35 eller 40 § ska länsstyrelsen besluta i ärendet inom sex månader efter det att en fullständig ansökan kom in till länsstyrelsen. 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 två månader utöver de ursprungliga sex månaderna. I ett ärende om tillstånd enligt 40 § får dock förlängningen avse sex månader. 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.

I ett ärende om tillstånd enligt 8 kap. 24 c, 30 eller 31 §§ ska länsstyrelsen besluta i ärendet inom sex månader efter det att en fullständig ansökan kom in till länsstyrelsen. 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 två månader utöver de ursprungliga sex månaderna. I ett ärende om tillstånd enligt 40 § får dock förlängningen avse sex månader. Sökanden ska informeras om förlängningen och skälen för den innan den ursprungliga tidsfristen har gått ut.

## 48 §

I ett tillstånd enligt 26, 35 eller 40 § och i en anmälan enligt 44 § ska anges den lokal eller den plats där verksamheten ska bedrivas. Ett tillstånd ska förenas med de villkor som behövs för att identifiera de exemplar av djur, växter, ägg, fröer, sporer eller de delar av djur eller växter som hanteras i verksamheten.

I ett tillstånd enligt 8 kap. 24 c, 30 eller 31 §§ miljöbalken och i en anmälan enligt 32 § ska anges den lokal eller den plats där verksamheten ska bedrivas. Ett tillstånd ska förenas med de villkor som behövs för att identifiera de exemplar av djur, växter, ägg, fröer, sporer eller de delar av djur eller växter som hanteras i verksamheten.

<sup>22</sup> (2009:1329).

49 §<sup>23</sup>

För tillstånd enligt 40 § gäller följande förutom det som anges i 47 och 48 §§.

För tillstånd enligt 8 kap. 31 § miljöbalken gäller följande förutom det som anges i 47 och 48 §§.

Ett tillstånd får endast avse en anläggning som godkänts för offentlig förevisning av djur enligt djurskyddsförordningen (2019:66).

Tillståndet ska innehålla de villkor som behövs för att säkerställa att

1. djurparken deltar i en eller flera av följande verksamheter beträffande de djurarter som finns i djurparken: forskning som främjar bevarandet av arterna, utbildning som ger relevanta kunskaper om bevarande av arterna, informationsutbyte om arternas bevarande samt, om det är lämpligt, uppfödning i fångenskap och återinförande av djur till ett liv i vilt tillstånd,

2. djurparken främjar utbildning av och medvetenhet hos allmänheten om bevarande av den biologiska mångfalden, särskilt genom att tillhandahålla information om de förevisade arterna och deras naturliga livsmiljöer,

2. djurparken främjar utbildning av och medvetenhet hos allmänheten om bevarande av den biologiska mångfalden, särskilt genom att tillhandahålla information om de förevisade arterna och deras naturliga livsmiljöer.

3. *djurhållningen i djurparken uppfyller de enskilda arternas biologiska behov och behov av bevarande, bland annat genom att djurens livsmiljöer berikas på ett artspecifikt sätt,*

4. *en hög standard på skötseln av djuren upprätthålls,*

5. *det finns ett program för förebyggande och kurativ veterinärvård samt näringstillförsel,*

6. *djur inte rymmer och att skadedjur och ohyra inte tar sig in utifrån, och*

7. *spridning av smittsamma sjukdomar förebyggs.*

<sup>23</sup> (2019:71).

## 49 b §

*Länsstyrelsen får meddela dispens från förbudet i 8 kap. 31 a § miljöbalken i det enskilda fallet om det finns särskilda skäl.*

## 50 §

Innan länsstyrelsen slutligt prövar en ansökan om tillstånd enligt 40 §, ska länsstyrelsen inspektera djurparken.

Innan länsstyrelsen slutligt prövar en ansökan om tillstånd enligt 8 kap. 31 § miljöbalken, ska länsstyrelsen inspektera djurparken.

Vid inspektionen ska det bedömas om de villkor som länsstyrelsen avser att meddela enligt 48 och 49 §§ kommer att kunna uppfyllas. Detsamma gäller vid omprövning av villkor i ett tillstånd. Vid omprövning ska även kontrolleras om de gällande villkoren i tillståndet uppfylls.

## 51 §

Den som har tillstånd som avses i 26, 35 eller 40 § ska fortlöpande föra en förteckning över de djur, växter, ägg, fröer, sporer eller delar av djur eller växter som hanteras eller ingår i verksamheten och som omfattas av kravet på tillstånd.

Den som har tillstånd som avses i 8 kap. 24 c, 30 eller 31 § miljöbalken ska fortlöpande föra en förteckning över de djur, växter, ägg, fröer, sporer eller delar av djur eller växter som hanteras eller ingår i verksamheten och som omfattas av kravet på tillstånd.

Detsamma gäller den som bedriver en verksamhet som omfattas av ett undantag från kravet på tillstånd enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 36 § andra stycket, om inte Naturvårdsverket har föreskrivit annat.

## 53 §

Den som har tillstånd enligt 26, 35 eller 40 § ska årligen till länsstyrelsen lämna uppgifter om de exemplar av djur, växter, ägg, fröer, sporer eller delar av djur

Den som har tillstånd enligt 8 kap. 24 c, 30 eller 31 §§ miljöbalken ska årligen till länsstyrelsen lämna uppgifter om de exemplar av djur, växter, ägg, fröer,

eller växter som hanteras i verksamheten.

sporer eller delar av djur eller växter som hanteras i verksamheten.

#### 55 §

Om den som har ett tillstånd som avses i 26, 35 eller 40 § bryter mot en föreskrift som är väsentlig för art- eller djurskyddet, får länsstyrelsen återkalla tillståndet om detta inte är uppenbart oskäligt.

Om den som har ett tillstånd som avses i 8 kap. 24 c, 30 eller 31 §§ miljöbalken bryter mot en föreskrift som är väsentlig för art- eller djurskyddet, får länsstyrelsen återkalla tillståndet om detta inte är uppenbart oskäligt.

#### 56 §<sup>24</sup>

Om levande djur eller växter eller avkomma av dessa hanteras i strid mot ett villkor som är väsentligt för art- eller djurskyddet som Naturvårdsverket, Statens jordbruksverk eller Havs- och vattenmyndigheten har bestämt i ett beslut om dispens enligt 32 § eller artikel 8.3 i rådets förordning (EG) nr 338/97, får den myndighet som beslutat om dispensen återkalla dispensen om detta inte är uppenbart oskäligt.

Om levande djur eller växter eller avkomma av dessa hanteras i strid mot ett villkor som är väsentligt för art- eller djurskyddet som Naturvårdsverket, Statens jordbruksverk eller Havs- och vattenmyndigheten har bestämt i ett beslut om dispens enligt 8 kap. 37 § miljöbalken eller artikel 8.3 i rådets förordning (EG) nr 338/97, får den myndighet som beslutat om dispensen återkalla dispensen om detta inte är uppenbart oskäligt.

#### 57 §

Om den som har ett tillstånd enligt 40 § inte inom två år har följt ett föreläggande eller förbud som tillsynsmyndigheten enligt 26 kap. 9 § miljöbalken meddelat för uppfyllandet av ett villkor som tillståndet är förenat med, ska länsstyrelsen helt eller

Om den som har ett tillstånd enligt 8 kap. 31 § miljöbalken inte inom två år har följt ett föreläggande eller förbud som tillsynsmyndigheten enligt 26 kap. 9 § miljöbalken meddelat för uppfyllandet av ett villkor som tillståndet är förenat med, ska läns-

---

<sup>24</sup> (2011:636).

delvis återkalla tillståndet för verksamheten.

styrelsen helt eller delvis återkalla tillståndet för verksamheten.

### 59 §<sup>25</sup>

Tillsynsmyndigheten ska regelbundet inspektera djurparker som avses i 40 § för att kontrollera att villkoren i tillståndet för verksamheten följs.

Tillsynsmyndigheten ska regelbundet inspektera djurparker som avses i 8 kap. 31 § miljöbalken för att kontrollera att villkoren i tillståndet för verksamheten följs.

### 62 §<sup>26</sup>

Naturvårdsverket får 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.*

*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*

Naturvårdsverket får i det enskilda fallet *i enlighet med 8 kap. 37 a § miljöbalken besluta om hantering av levande exemplar av djur eller växter som har tagits i beslag eller förverkats. Beslut om ersättning enligt 8 kap. 37 a § andra stycket. miljöbalken fattas av Åklagarmyndigheten efter ansökan av exemplarets ägare.*

*Levande djur eller växter som har tagits i beslag eller förverkats får överlämnas till eller placeras hos*

*1. den som har tillstånd enligt 8 kap. 31 § miljöbalken,*

*2. någon annan lämplig anläggning för naturvårds-, forsknings- eller utbildningsändamål, eller*

*3. någon annan för att användas i sådan verksamhet som bedöms vara till fördel för artskyddet.*

*Ett dött djur, en död växt eller en del av ett dött djur eller död*

<sup>25</sup> (2011:50).

<sup>26</sup> (2011:636).

eller överlämnande ska verket samråda med

1. Naturhistoriska riksmuseet, om det inte är uppenbart att det förverkade inte är av intresse för forskning eller utbildning, och

2. Havs- och vattenmyndigheten, om beslutet gäller ett djur eller en växt som lever i hav eller vatten.

växt som har förverkats får efter beslut av Naturvårdsverket överlämnas till Naturhistoriska riksmuseet eller någon annan institution för forskning eller utbildning.

Innan Naturvårdsverket beslutar om placering eller överlämnande enligt denna bestämmelse eller destruktion eller avlivning enligt 8 kap. 37 a § miljöbalken ska verket samråda med

1. Naturhistoriska riksmuseet, för att bestämma hur exemplaret ska hanteras sedan det dött, och

2. Havs- och vattenmyndigheten, om beslutet gäller ett djur eller en växt som lever i hav eller vatten.

#### 63 a §<sup>27</sup>

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

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.

<sup>27</sup> (2009:1329).

sådant bevis finns i 8 § lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden.

Oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande

65 §<sup>28</sup>

Naturvårdsverket ska 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 denna förordning har markerats med N*.

Naturvårdsverket ska med biträde av Naturhistoriska riksmuseet se till att det finns ett nationellt system för rapportering av oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande av de *andra djur än fåglar som avses i bilaga 4*.

*Övervakningen som ska ligga till grund för vad som rapporteras i systemet ska ske inom ramen för verksamhetsutövares egenkontroll enligt 26 kap. 19 § miljöbalken och enligt 8 kap. 17 a och 17 b §§ miljöbalken.*

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten ska 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.

65 a §

*Länsstyrelserna, Havs- och vattenmyndigheten, och Skogsstyrelsen ska till Naturvårdsverket rapportera de uppgifter om oavsiktlig fångst eller oavsiktligt dödande som kommer till deras kännedom.*

<sup>28</sup> (2011:636).



*65 b §*

*Verksamhetsutövare som fullgör vad som följer av villkor i tillstånd eller av 8 kap. 17 a § miljöbalken ska redovisa resultatet av övervakningen till den myndighet som utövar tillsyn över artskyddet för verksamheten.*

*65 c §*

*Markägare, rättighetshavare, verksamhetsutövare, befälhavare eller redare som anmäler påträffat dödat eller fångat djur enligt 8 kap. 17 b § miljöbalken ska göra det till den myndighet som ansvarar för tillsynen av artskydd enligt miljö-tillsynsförordningen (2011:13).*

*65 d §*

*Tillsynsmyndigheten ska rapportera uppgifter som inkommer enligt 65 b eller c §§ miljöbalken till Naturvårdsverket.*

*65 e §*

*En anmälan eller rapport om oavsiktligt fångat eller dödat djur som inte följer av villkor i tillstånd ska innehålla uppgifter om var och när djuret har dödats eller fångats eller påträffats.*

*65 f §*

*Den myndighet som tar emot en sådan anmälan eller rapport som avses i 8 kap. 17 b § miljöbalken ska se till att djuret tas om hand.*

*Naturvårdsverket ska genom föreskrifter eller beslut i det enskilda fallet bestämma hur omhändertagna djur ska hanteras.*

65 g §

*Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten får inom sina respektive ansvarsområden meddela närmare föreskrifter om hur och när de uppgifter som avses i 65 c § ska redovisas.*

68 §<sup>29</sup>

För Sveriges del är Statens jordbruksverk den administrativa myndighet och *Naturvårdsverket* den vetenskapliga myndighet som anges i CITES-konventionen, i rådets förordning (EG) nr 338/97 och i kommissionens förordning (EG) nr 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.

För Sveriges del är Statens jordbruksverk den administrativa myndighet som anges i CITES-konventionen, i rådets förordning (EG) nr 338/97 och i kommissionens förordning (EG) nr 865/2006.

*Naturvårdsverket* är den vetenskapliga myndighet som anges i CITES-konventionen, i rådets förordning (EG) nr 338/97 och i kommissionens förordning (EG) nr 865/2006, för frågor som inte gäller vattenlevande arter. Havs- och vattenmyndigheten är sådan vetenskaplig myndighet för frågor som gäller vattenlevande arter.

*Naturvårdsverket* och Havs- och vattenmyndigheten ska samverka i frågor enligt andra stycket.

Om *Naturvårdsverket* respektive Havs- och vattenmyndigheten och *Naturhistoriska riksmuseet* kommer överens om det, får museet

<sup>29</sup> (2011:636).

*biträda myndigheterna som vetenskaplig myndighet.*

### Livsmiljöunderlag

#### 74 §

*Varje länsstyrelse ska besluta om ett livsmiljöunderlag för länet senast den 31 december 2027.*

*Underlaget ska därefter ses över och vid behov revideras minst vart femte år.*

#### 75 §

*Ett livsmiljöunderlag ska omfatta alla arter som är fridlysta enligt 8 kap. miljöbalken, hotade enligt rödlistan eller regionalt prioriterade samt deras livsmiljöer, i den mån sådan information finns tillgänglig för länsstyrelsen.*

*Livsmiljöunderlaget ska innehålla*

*– en sammanfattande redogörelse för de av länsstyrelsen kända förhållandena med avseende på artskyddet och de fridlysta arternas behov i länet,*

*– en redogörelse för vilka befintliga verksamheter som man vet utgör eller kommer att utgöra ett hot mot dessa arter inom länet samt hur dessa påverkar arterna,*

*– en redogörelse för vilka brister som föreligger i kunskapsunderlaget,*

*– en analys av brister i landskapet vad gäller fridlysta, hotade*

*och regionalt prioriterade arters livsmiljöer och*

*– en redogörelse för de förstärkningsåtgärder som behövs i form av nya eller återskapade strukturer och livsmiljöer.*

*– den information som anges i bilaga 8 till denna förordning.*

#### *76 §*

*Beslut enligt 74 § får inte överklagas.*

#### *77 §*

*I arbetet med att ta fram ett livsmiljöunderlag ska länsstyrelsen samråda med*

*1. Skogsstyrelsen, Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, SLU Artdatabanken och de kommuner som berörs,*

*2. de myndigheter, organisationer och enskilda som har ett väsentligt intresse av underlaget.*

*För samråd enligt första stycket 2 är det tillräckligt att länsstyrelse ger tillfälle till samråd.*

#### *Upphävande av gamla beslut*

#### *78 §*

*Beslut om fridlysning som har fattats av länsstyrelsen, med stöd av naturvårdslagen (1964:822), eller miljöbalken (1998:808) får upphävas samma länsstyrelse som fattat beslutet eller den länsstyrelsen som den länsstyrelse som fattat beslutet nu ingår i.*

*Ersättning och inskrivning**79 §*

*I 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.*

*80 §*

*Om talan om ersättning med stöd av 31 kap. 4 § 8 p. miljöbalken förs i domstol, företräds staten av Kammarkollegiet.*

*Kammarkollegiet skall samråda med den myndighet som är tillsynsmyndighet enligt miljötillsynsförordningen (2011:13).*

*81 §*

*På ansökan av den myndighet som ingått sådan uppgörelse som avses i 79 § eller, för det fall en talan om ersättning som förts med stöd av 31 kap. 4 § miljöbalken har bifallits, ska det beslut om nekad dispens eller dispens med villkor enligt 8 kap. 21–23 §§ miljöbalken (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 åt-*

*gärder som omfattas av dispensbeslutet.*

*Ekonomisk zon*

82 §

*Vid tillämpning av bestämmelser om artskydd som följer av 8 kap. miljöbalken eller av föreskrifter som har meddelats med stöd av kapitlet, i Sveriges ekonomiska zon, ska vad som sägs om tillsyns- eller prövningsmyndighet i kapitlet gälla länsstyrelsen i det län där Sveriges sjöterritorium är närmast den verksamhet eller åtgärd som tillämpningen avser.*

### 1.10.1 Bilaga 1 – bilaga I till fågeldirektivet.

#### *Bilaga 1*

Detta är en förteckning över samtliga arter som anges i bilaga I till Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet). Arterna har enligt fågeldirektivet ett sådant unionsintresse att särskilda skyddsområden behöver utses.

**Tabell 1.1 Fågeldirektivet bilaga 1**

Svenskt namn	Vetenskapligt namn	Kompletterande bestämmelser
	<i>GAVIIFORMES</i>	
	<i>Gaviidae</i>	
smålom	<i>Gavia stellata</i>	
storlom	<i>Gavia arctica</i>	
svartnäbbad islom	<i>Gavia immer</i>	
	<i>PODICIPEDIFORMES</i>	
	<i>Podicipedidae</i>	
svarthakedopping	<i>Podiceps auritus</i>	
	<i>PROCELLARIIFORMES</i>	
	<i>Procellariidae</i>	
madeirapetrell	<i>Pterodroma madeira</i>	
atlantpetrell	<i>Pterodroma feae</i>	
spetsstjärtad petrell	<i>Bulweria bulwerii</i>	
gulnäbbad lira	<i>Calonectris diomedea</i>	
balearisk lira	<i>Puffinus puffinus mauretanicus</i> ( <i>Puffinus mauretanicus</i> )	
medelhavslira	<i>Puffinus yelkouan</i>	
dvärglira	<i>Puffinus assimilis</i>	
	<i>Hydrobatidae</i>	
fregattstormsvala	<i>Pelagodroma marina</i>	
stormsvala	<i>Hydrobates pelagicus</i>	
klykstjärtad stormsvala	<i>Oceanodroma leucorhoa</i>	
oceanlöpare	<i>Oceanodroma castro</i>	
	<i>PELECANIFORMES</i>	
	<i>Pelecanidae</i>	
vit pelikan	<i>Pelecanus onocrotalus</i>	
krushuvad pelikan	<i>Pelecanus crispus</i>	
	<i>Phalacrocoracidae</i>	

Svenskt namn	Vetenskapligt namn	Kompletterande bestämmelser
toppskarv	<i>Phalacrocorax aristotelis desmarestii</i>	
dvärgskarv	<i>Phalacrocorax pygmeus</i>	
	<i>CICONIIFORMES</i>	
	<i>Ardeidae</i>	
rördrom	<i>Botaurus stellaris</i>	
dvägrördrom	<i>Ixobrychus minutus</i>	
natthäger	<i>Nycticorax nycticorax</i>	
rallhäger	<i>Ardeola ralloides</i>	
silkeshäger	<i>Egretta garzetta</i>	
ägrethäger	<i>Egretta alba (Ardea alba)</i>	
purpurhäger	<i>Ardea purpurea</i>	
	<i>Ciconiidae</i>	
svart stork	<i>Ciconia nigra</i>	
vit stork	<i>Ciconia ciconia</i>	
	<i>Threskiornithidae</i>	
bronsibis	<i>Plegadis falcinellus</i>	
skedstork	<i>Platalea leucorodia</i>	
	<i>PHOENICOPTERIFORMES</i>	
	<i>Phoenicopteridae</i>	
flamingo	<i>Phoenicopterus ruber</i>	
	<i>ANSERIFORMES</i>	
	<i>Anatidae</i>	
mindre sångsvan	<i>Cygnus bewickii (Cygnus columbianus bewickii)</i>	
sångsvan	<i>Cygnus cygnus</i>	
grönlandsbläsgås	<i>Anser albifrons flavirostris</i>	
fjällgås	<i>Anser erythropus</i>	
vitkindad gås	<i>Branta leucopsis</i>	
röd Halsad gås	<i>Branta ruficollis</i>	
rostand	<i>Tadorna ferruginea</i>	
marmorand	<i>Marmaronetta angustirostris</i>	
vitögd dykand	<i>Aythya nyroca</i>	
alförädare	<i>Polysticta stelleri</i>	
salskrake	<i>Mergus albellus (Mergellus albellus)</i>	
kopparand	<i>Oxyura leucocephala</i>	
	<i>FALCONIFORMES</i>	
	<i>Pandionidae</i>	
fiskgjuse	<i>Pandion haliaetus</i>	
	<i>Accipitridae</i>	



Svenskt namn	Vetenskapligt namn	Kompletterande bestämmelser
bivråk	<i>Pernis apivorus</i>	
svartvingad glada	<i>Elanus caeruleus</i>	
brun glada	<i>Milvus migrans</i>	
röd glada	<i>Milvus milvus</i>	
havsörn	<i>Haliaeetus albicilla</i>	
lammgam	<i>Gypaetus barbatus</i>	
smutsgam	<i>Neophron percnopterus</i>	
gåsgam	<i>Gyps fulvus</i>	
grågam	<i>Aegypius monachus</i>	
ormörn	<i>Circaetus gallicus</i>	
brun kärrhök	<i>Circus aeruginosus</i>	
blå kärrhök	<i>Circus cyaneus</i>	
stapphök	<i>Circus macrourus</i>	
ängshök	<i>Circus pygargus</i>	
duvhök (underart på Korsika och Sardinien)	<i>Accipiter gentilis arrigonii</i>	
sparvhök (underart på Madeira)	<i>Accipiter nisus granti</i>	
balkanhök	<i>Accipiter brevipes</i>	
örnvråk	<i>Buteo rufinus</i>	
mindre skrikörn	<i>Aquila pomarina</i>	
större skrikörn	<i>Aquila clanga</i>	
kejsarörn	<i>Aquila heliaca</i>	
spansk kejsarörn	<i>Aquila adalberti</i>	
kungsörn	<i>Aquila chrysaetos</i>	
dvärgörn	<i>Hieraaetus pennatus</i>	
hökörn	<i>Hieraaetus fasciatus</i>	
	<i>Falconidae</i>	
rödfalk	<i>Falco naumanni</i>	
aftonfalk	<i>Falco vespertinus</i>	
stenfalk	<i>Falco columbarius</i>	
eleonorafalk	<i>Falco eleonora</i>	
slagfalk	<i>Falco biarmicus</i>	
tatarfalk	<i>Falco cherrug</i>	
jaktfalk	<i>Falco rusticolus</i>	
pilgrimsfalk	<i>Falco peregrinus</i>	
	GALLIFORMES	
järpe	<i>Bonasa bonasia</i>	Bilaga II A
fjällripa	<i>Lagopus mutus pyrenaicus</i>	

Svenskt namn	Vetenskapligt namn	Kompletterande bestämmelser
fjällripa	<i>Lagopus mutus helveticus</i>	
orre	<i>Tetrao tetrix tetrix</i>	Bilaga II A
tjäder	<i>Tetrao urogallus</i>	Bilaga II A och bilaga III B
	<i>Phasianidae</i>	
stenhöna	<i>Alectoris graeca</i>	Bilaga II A
klipphöna	<i>Alectoris barbara</i>	Bilaga II B och bilaga III B
rapphöna	<i>Perdix perdix italica</i>	
rapphöna	<i>Perdix perdix hispaniensis</i>	
	<i>GRUIFORMES</i>	
	<i>Turnicidae</i>	
springhöna	<i>Turnix sylvatica</i>	
	<i>Gruidae</i>	
trana	<i>Grus grus</i>	
	<i>Rallidae</i>	
småfläckig sumphöna	<i>Porzana porzana</i>	
mindre sumphöna	<i>Porzana parva</i>	
dvärgsumphöna	<i>Porzana pusilla</i>	
kornknarr	<i>Crex crex</i>	
purpurhöna	<i>Porphyrio porphyrio</i>	
kamsothöna	<i>Fulica cristata</i>	
	<i>Otididae</i>	
småtrapp	<i>Tetrax tetrax</i>	
kragtrapp	<i>Chlamydotis undulata</i>	
stortrapp	<i>Otis tarda</i>	
	<i>CHARADRIIFORMES</i>	
	<i>Recurvirostridae</i>	
stytlöpare	<i>Himantopus himantopus</i>	
skärfläcka	<i>Recurvirostra avosetta</i>	
	<i>Burhinidae</i>	
tjockfot	<i>Burhinus oedicephalus</i>	
	<i>Glareolidae</i>	
ökenlöpare	<i>Cursorius cursor</i>	
rödvingad vadarsvala	<i>Glareola pratincola</i>	
	<i>Charadriidae</i>	
svartbent strandpipare	<i>Charadrius alexandrinus</i>	
fjällpipare	<i>Charadrius morinellus (Eudromias morinellus)</i>	

Svenskt namn	Vetenskapligt namn	Kompletterande bestämmelser
ljungpipare	<i>Pluvialis apricaria</i>	Bilaga II B och bilaga III B
sporrvipa	<i>Hoplopterus spinosus</i>	
	<i>Scolopacidae</i>	
sydlig kärrsnäppa	<i>Calidris alpina schinzii</i>	
brushane	<i>Philomachus pugnax</i>	Bilaga II B
dubbelbeckasin	<i>Gallinago media</i>	
myrspov	<i>Limosa lapponica</i>	Bilaga II B
smalnäbbad spov	<i>Numenius tenuirostris</i>	
grönben	<i>Tringa glareola</i>	
tereksnäppa	<i>Xenus cinereus (Tringa cinerea)</i>	
smalnäbbad simsnäppa	<i>Phalaropus lobatus</i>	
	<i>Laridae</i>	
svarthuvad mås	<i>Larus melanocephalus</i>	
långnäbbad mås	<i>Larus genei</i>	
rödnäbbad trut	<i>Larus audouinii</i>	
dvärgmås	<i>Larus minutus</i>	
	<i>Sternidae</i>	
sandtärna	<i>Gelochelidon nilotica (Sterna nilotica)</i>	
skrântärna	<i>Sterna caspia</i>	
kentsk tärna	<i>Sterna sandvicensis</i>	
rosentärna	<i>Sterna dougallii</i>	
fisktärna	<i>Sterna hirundo</i>	
silvertärna	<i>Sterna paradisaea</i>	
småtärna	<i>Sterna albifrons</i>	
skäggjärna	<i>Chlidonias hybridus</i>	
svarttärna	<i>Chlidonias niger</i>	
	<i>Alcidae</i>	
sillgrissla	<i>Uria aalge ibericus</i>	
	<i>PTEROCLIFORMES</i>	
	<i>Pteroclididae</i>	
svartbukig flyghöna	<i>Pterocles orientalis</i>	
vitbukig flyghöna	<i>Pterocles alchata</i>	
	<i>COLUMBIFORMES</i>	
	<i>Columbidae</i>	
ringduva	<i>Columba palumbus azorica</i>	
madeiraduva	<i>Columba trocaz</i>	
kanarieduva	<i>Columba bollii</i>	
lagerduva	<i>Columba junoniae</i>	

Svenskt namn	Vetenskapligt namn	Kompletterande bestämmelser
	<i>STRIGIFORMES</i>	
	<i>Strigidae</i>	
berguv	<i>Bubo bubo</i>	
fjälluggla	<i>Nyctea scandiaca</i>	
hökuggla	<i>Surnia ulula</i>	
sparvuggla	<i>Glaucidium passerinum</i>	
lappuggla	<i>Strix nebulosa</i>	
slaguggla	<i>Strix uralensis</i>	
jorduggla	<i>Asio flammeus</i>	
päruggla	<i>Aegolius funereus</i>	
	<i>CAPRIMULGIFORMES</i>	
	<i>Caprimulgidae</i>	
nattskärra	<i>Caprimulgus europaeus</i>	
	<i>APODIFORMES</i>	
	<i>Apodidae</i>	
	<i>Apus caffer</i>	
	<i>CORACIIFORMES</i>	
	<i>Alcedinidae</i>	
kungsfiskare	<i>Alcedo atthis</i>	
	<i>Coraciidae</i>	
blåkråka	<i>Coracias garrulus</i>	
	<i>PICIFORMES</i>	
	<i>Picidae</i>	
gråspett	<i>Picus canus</i>	
spillkråka	<i>Dryocopus martius</i>	
större hackspett	<i>Dendrocopos major canariensis</i>	
större hackspett	<i>Dendrocopos major thanneri</i>	
balkanspett	<i>Dendrocopos syriacus</i>	
mellanspett	<i>Dendrocopos medius</i>	
vitryggig hackspett	<i>Dendrocopos leucotos</i>	
tretåig hackspett	<i>Picoides tridactylus</i>	
	<i>PASSERIFORMES</i>	
	<i>Alaudidae</i>	
dupontlärka	<i>Chersophilus duponti</i>	
kalenderlärka	<i>Melanocorypha calandra</i>	
korttålärka	<i>Calandrella brachydactyla</i>	
lagerlärka	<i>Galerida theklae</i>	
trädlärka	<i>Lullula arborea</i>	
	<i>Motacillidae</i>	

Svenskt namn	Vetenskapligt namn	Kompletterande bestämmelser
fältpiplärka	<i>Anthus campestris</i>	
	<i>Troglodytidae</i>	
gårdsmyg	<i>Troglodytes troglodytes fridariensis</i>	
	<i>Muscicapidae (Turdinae)</i>	
blåhake	<i>Luscinia svecica</i>	
kanariebuskskvätta	<i>Saxicola dacotiae</i>	
svart stenskvätta	<i>Oenanthe leucura</i>	
cypernstenskvätta	<i>Oenanthe cypriaca</i>	
nunnestenskvätta	<i>Oenanthe pleschanka</i>	
	<i>Muscicapidae (Sylviinae)</i>	
kaveldunsångare	<i>Acrocephalus melanopogon</i>	
vattensångare	<i>Acrocephalus paludicola</i>	
olivsångare	<i>Hippolais olivetorum</i>	
sardinsk sångare	<i>Sylvia sarda</i>	
provincesångare	<i>Sylvia undata</i>	
cypernsångare	<i>Sylvia melanothorax</i>	
svarthakad sångare	<i>Sylvia rueppelli</i>	
höksångare	<i>Sylvia nisoria</i>	
	<i>Muscicapidae (Muscicapinae)</i>	
mindre flugsnappare	<i>Ficedula parva</i>	
balkanflugsnappare	<i>Ficedula semitorquata</i>	
halsbandsflugsnappare	<i>Ficedula albicollis</i>	
	<i>Paridae</i>	
svartmes	<i>Parus ater cypriotes</i>	
	<i>Sittidae</i>	
Krüpers nötväcka	<i>Sitta krueperi</i>	
korsikansk nötväcka	<i>Sitta whiteheadi</i>	
	<i>Certhiidae</i>	
trädgårdsträdkrypare	<i>Certhia brachydactyla dorotheae</i>	
	<i>Laniidae</i>	
törnskata	<i>Lanius collurio</i>	
svartpannad törnskata	<i>Lanius minor</i>	
masktörnskata	<i>Lanius nubicus</i>	
	<i>Corvidae</i>	
alpkråka	<i>Pyrrhocorax pyrrhocorax</i>	
	<i>Fringillidae (Fringillinae)</i>	
bofink	<i>Fringilla coelebs ombriosa</i>	
blå bofink	<i>Fringilla teydea</i>	
	<i>Fringillidae (Carduelinae)</i>	

Svenskt namn	Vetenskapligt namn	Kompletterande bestämmelser
skotsk korsnäbb	<i>Loxia scotica</i>	
ökentrumpetare	<i>Bucanetes githagineus</i>	
domherre	<i>Pyrrhula murina</i> ( <i>Pyrrhula pyrrhula murina</i> )	
	<i>Emberizidae</i> ( <i>Emberizinae</i> )	
gulgrå sparv	<i>Emberiza cineracea</i>	
ortolansparv	<i>Emberiza hortulana</i>	
rostsparv	<i>Emberiza caesia</i>	

## 1.10.2 Bilaga 2 – bilagorna II och III fågeldirektivet

### *Bilaga 2*

Detta är en förteckning över samtliga arter som anges i bilagorna II och III till Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet).

### Fågeldirektivets bilaga II a och b

#### *Bilagans omfattning*

1. De arter som anges i bilaga II får med hänsyn tagen till deras populationsnivå, geografiska spridning och reproduktion inom gemenskapen jagas i enlighet med nationell lagstiftning. Medlemsstaterna ska säkerställa att jakten på dessa arter inte äventyrar ansträngningarna att bevara arterna i deras utbredningsområde.

2. De arter som anges i bilaga II del A får jagas i det geografiska havs- och landområde som omfattas av detta direktiv.

3. De arter som anges i bilaga II del B får endast jagas i de medlemsstater beträffande vilka detta markerats i den bilagan.

**Tabell 1.2 Fågeldirektivets bilaga II, del A**

Svenskt namn	Vetenskapligt namn	Kompletterande bestämmelser
	<i>ANSERIFORMES</i>	
	<i>Anatidae</i>	
sädgås	<i>Anser fabalis</i>	
grågås	<i>Anser anser</i>	bilaga III B
kanadagås	<i>Branta canadensis</i>	
bläsand	<i>Anas penelope</i>	
snatterand	<i>Anas strepera</i>	
kricka	<i>Anas crecca</i>	bilaga III B
gräsand	<i>Anas platyrhynchos</i>	
stjärtand	<i>Anas acuta</i>	bilaga III B
årta	<i>Anas querquedula</i>	
skedand	<i>Anas clypeata</i>	bilaga III B
brunand	<i>Aythya ferina</i>	bilaga III B
vigg	<i>Aythya fuligula</i>	bilaga III B
	<i>GALLIFORMES</i>	

Svenskt namn	Vetenskapligt namn	Kompletterande bestämmelser
	<i>Tetraonidae</i>	
dalripa	<i>Lagopus lagopus scoticus et hibernicus</i>	
fjällripa	<i>Lagopus mutus</i>	bilaga III B
	<i>Phasianidae</i>	
stenhöna	<i>Alectoris graeca</i>	
rödhöna	<i>Alectoris rufa</i>	
rapphöna	<i>Perdix perdix</i>	bilaga III A
fasan	<i>Phasianus colchicus</i>	bilaga III A
	<i>GRUIFORMES</i>	
	<i>Rallidae</i>	
sothöna	<i>Fulica atra</i>	bilaga III B
	<i>CHARADRIIFORMES</i>	
	<i>Scolopacidae</i>	
dvärgbeckasin	<i>Lymnocyptes minimus</i>	bilaga III B
enkelbeckasin	<i>Gallinago gallinago</i>	bilaga III B
morkulla	<i>Scolopax rusticola</i>	bilaga III B
	<i>COLUMBIFORMES</i>	
	<i>Columbidae</i>	
klippduva	<i>Columba livia</i>	
ringduva	<i>Columba palumbus</i>	bilaga III A

Tabell 1.3 Fågeldirektivet bilaga II B

Svenskt namn	Vetenskapligt namn	Kompletterande bestämmelser
	<i>ANSERIFORMES</i>	
	<i>Anatidae</i>	
knölsvan	<i>Cygnus olor</i>	
spetsbergsgås	<i>Anser brachyrhynchus</i>	
bläsgås	<i>Anser albifrons</i>	
prutgås	<i>Branta bernicla</i>	
<b>rödhuvad dykand</b>	<i>Netta rufina</i>	
bergand	<i>Aythya marila</i>	bilaga III B
ejder	<i>Somateria mollissima</i>	bilaga III B
alfågel	<i>Clangula hyemalis</i>	
sjöorre	<i>Melanitta nigra</i>	bilaga III B
svärta	<i>Melanitta fusca</i>	
knipa	<i>Bucephala clangula</i>	



Svenskt namn	Vetenskapligt namn	Kompletterande bestämmelser
småskrake	<i>Mergus serrator</i>	
storskrake	<i>Mergus merganser</i>	
	GALLIFORMES	
	Meleagridae	
vildkalkon	<i>Meleagris gallopavo</i>	
	Tetraonidae	
järpe	<i>Bonasa bonasia</i>	bilaga I
dalripa	<i>Lagopus lagopus lagopus</i>	
orre	<i>Tetrao tetrix</i>	
tjäder	<i>Tetrao urogallus</i>	Bilaga I + III B
	Phasianidae	
	<i>Francolinus francolinus</i>	
klipphöna	<i>Alectoris barbara</i>	
berghöna	<i>Alectoris chukar</i>	
vaktel	<i>Coturnix coturnix</i>	
	GRUIFORMES	
	Rallidae	
vattenrall	<i>Rallus aquaticus</i>	
rörhöna	<i>Gallinula chloropus</i>	bilaga II A + III A
	CHARADRIIFORMES	
	Haematopodidae	
strandskata	<i>Haematopus ostralegus</i>	
	Charadriidae	
långpipare	<i>Pluvialis apricaria</i>	bilaga I + III B
kustpipare	<i>Pluvialis squatarola</i>	
tofsvipa	<i>Vanellus vanellus</i>	
	Scolopacidae	
kustsnäppa	<i>Calidris canutus</i>	
brushane	<i>Philomachus pugnax</i>	bilaga I
rödspov	<i>Limosa limosa</i>	
myrspov	<i>Limosa lapponica</i>	bilaga I
småspov	<i>Numenius phaeopus</i>	
storspov	<i>Numenius arquata</i>	
svartsnäppa	<i>Tringa erythropus</i>	
rödbena	<i>Tringa totanus</i>	
gluttsnäppa	<i>Tringa nebularia</i>	
	Laridae	
skrattnås	<i>Larus ridibundus</i>	
fiskmås	<i>Larus canus</i>	

Svenskt namn	Vetenskapligt namn	Kompletterande bestämmelser
Silltrut	<i>Larus fuscus</i>	
Gråtrut	<i>Larus argentatus</i>	
kaspisk trut	<i>Larus cachinnans</i>	
Havstrut	<i>Larus marinus</i>	
	<i>COLUMBIFORMES</i>	
	<i>Columbidae</i>	
skogsduva	<i>Columba oenas</i>	
Turkduva	<i>Streptopelia decaocto</i>	
turturduva	<i>Streptopelia turtur</i>	
	<i>PASSERIFORMES</i>	
	<i>Alaudidae</i>	
Sånglärka	<i>Alauda arvensis</i>	
	<i>Muscicapidae</i>	
Koltrast	<i>Turdus merula</i>	
Björktrast	<i>Turdus pilaris</i>	
Taltrast	<i>Turdus philomelos</i>	
rödvingetrast	<i>Turdus iliacus</i>	
dubbeltrast	<i>Turdus viscivorus</i>	
	<i>Sturnidae</i>	
stare	<i>Sturnus vulgaris</i>	
	<i>Corvidae</i>	
nötskrika	<i>Garrulus glandarius</i>	
skata	<i>Pica pica</i>	
kaja	<i>Corvus monedula</i>	
råka	<i>Corvus frugilegus</i>	
kråka	<i>Corvus corone</i>	

## Fågeldirektivets bilaga III a och b

### *Bilagans omfattning*

1. Medlemsstaterna får inte förbjuda försäljning, transport för försäljning, förvaring för försäljning och salubjudande av levande eller döda fåglar och av lätt igenkännbara delar eller derivat av sådana fåglar avseende på de fågelarter som anges i bilaga III del A, under förutsättning att fåglarna på ett lagligt sätt har dödats eller fångats eller på annat lagligt sätt förvärvats.

2. Medlemsstaterna får när det gäller de arter som anges i bilaga III del B inom sitt territorium tillåta de verksamheter som anges i

punkt 1 och fastställa vissa begränsningar för dessa, under förutsättning att fåglarna på ett lagligt sätt har dödats eller fångats eller på annat lagligt sätt förvärvats.

**Tabell 1.4 Fågeldirektivet bilaga III A**

Svenskt namn	Vetenskapligt namn	Kompletterande bestämmelser
	ANSERIFORMES	
	Anatidae	
gräsand	Anas platyrhynchos	
	GALLIFORMES	
	Tetraonidae	
dalripa	Lagopus lagopus lagopus, scoticus et hibernicus	
	Phasianidae	
rödhöna	Alectoris rufa	
klipphöna	Alectoris barbara	
rapphöna	Perdix perdix	bilaga II A
fasan	Phasianus colchicus	bilaga II A
	COLUMBIFORMES	
	Columbidae	
ringduva	Columba palumbus	bilaga II A

**Tabell 1.5 Fågeldirektivet bilaga III B**

	Vetenskapligt namn	Kompletterande bestämmelser
	ANSERIFORMES	
	Anatidae	
bläsgås	Anser albifrons albifrons	
grågås	Anser anser	bilaga II A
bläsand	Anas penelope	
kricka	Anas crecca	bilaga II A
stjärtand	Anas acuta	bilaga II A
skedand	Anas clypeata	bilaga II A
brunand	Aythya ferina	
vigg	Aythya fuligula	
bergand	Aythya marila	
ejder	Somateria mollissima	bilaga II B
sjöorre	Melanitta nigra	

	Vetenskapligt namn	Kompletterande bestämmelser
	<i>GALLIFORMES</i>	
	<i>Tetraonidae</i>	
fjällripa	<i>Lagopus mutus</i>	bilaga II A
orre	<i>Tetrao tetrix britannicus</i>	
tjäder	<i>Tetrao urogallus</i>	bilaga I + II B
	<i>GRUIFORMES</i>	
	<i>Rallidae</i>	
sothöna	<i>Fulica atra</i>	bilaga II A
	<i>CHARADRIIFORMES</i>	
	<i>Charadriidae</i>	
ljungpipare	<i>Pluvialis apricaria</i>	bilaga I + II B
	<i>Scolopacidae</i>	
dvärgbeckasin	<i>Limnoperdix minima</i>	bilaga II A
enkelbeckasin	<i>Gallinago gallinago</i>	bilaga II A
morkulla	<i>Scolopax rusticola</i>	bilaga II A

### 1.10.3 Bilaga 3 – bilaga II livsmiljödirektivet

#### Bilaga 3

Detta är en förteckning över samtliga arter som anges i bilaga II till rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (livsmiljödirektivet).

Arter markerade med \* är en prioriterad art enligt livsmiljödirektivet. Arten har enligt livsmiljödirektivet ett sådant unionsintresse att särskilda bevarandeområden behöver utses.

Bilaga II kompletterar bilaga I när det gäller upprättandet av ett sammanhängande nät av särskilda bevarandeområden.

De flesta arter som finns förtecknade i denna bilaga finns även förtecknade i bilaga IV. Om en art finns med i denna bilaga men inte i bilaga IV eller bilaga V, följs artens namn av symbolen (o). Om en art finns med i denna bilaga och i bilaga V men inte i bilaga IV följs artens namn av symbolen (V).

**Tabell 1.6 Livsmiljödirektivet bilaga II a djur**

S=förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
		RYGGRADSDJUR
		DÄGGDJUR
		INSEKTIVORA
		Talpidae
		<i>Galemys pyrenaicus</i>
		CHIROPTERA
		Rhinolophidae
		<i>Rhinolophus blasii</i>
		<i>Rhinolophus euryale</i>
		<i>Rhinolophus ferrumequinum</i>
		<i>Rhinolophus hipposideros</i>
		<i>Rhinolophus mehelyi</i>
		Vespertilionidae
S	barbastell	<i>Barbastella barbastellus</i>
		<i>Miniopterus schreibersii</i>
S	Bechsteins fladdermus	<i>Myotis bechsteinii</i>
		<i>Myotis blythii</i>
		<i>Myotis capaccinii</i>
S	dammfladdermus	<i>Myotis dasycneme</i>
		<i>Myotis emarginatus</i>

S=förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
S	större musöra	<i>Myotis myotis</i>
		<i>Pteropodidae</i>
		<i>Rousettus aegyptiacus</i>
		RODENTIA
		<i>Gliridae</i>
		<i>Myomimus roachi</i>
		<i>Sciuridae</i>
		* <i>Marmota marmota latirostris</i>
		* <i>Pteromys volans</i> ( <i>Sciuropterus russicus</i> )
		<i>Spermophilus citellus</i> ( <i>Citellus citellus</i> )
		* <i>Spermophilus suslicus</i> ( <i>Citellus suslicus</i> )
		<i>Castoridae</i>
S	bäver	<i>Castor fiber</i> (utom de estniska, lettiska, litauiska, finska och svenska populationerna)
		<i>Cricetidae</i>
		<i>Mesocricetus newtoni</i>
		<i>Microtidae</i>
		<i>Dinaromys bogdanovi</i>
		<i>Microtus cabreræ</i>
		* <i>Microtus oeconomus arenicola</i>
		* <i>Microtus oeconomus mehelyi</i>
		<i>Microtus tatricus</i>
		<i>Zapodidae</i>
		<i>Sicista subtilis</i>
		CARNIVORA
		<i>Canidae</i>
S	fjällräv	* <i>Alopex lagopus</i>
S	varg	* <i>Canis lupus</i> (utom den estniska populationen; de grekiska populationerna: endast söder om 39:e breddgraden; de spanska populationerna: endast de söder om Duero; de lettiska, litauiska och finska populationerna).
		<i>Ursidae</i>
S	brunbjörn	* <i>Ursus arctos</i> (med undantag för de estniska, finska och svenska populationerna)
		<i>Mustelidae</i>
S	järv	* <i>Gulo gulo</i>
S	utter	<i>Lutra lutra</i>
		<i>Mustela eversmanii</i>
		* <i>Mustela lutreola</i>
		<i>Vormela peregusna</i>

S=förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
		<i>Felidae</i>
S	lo	<i>Lynx lynx</i> (utom de estniska, lettiska och finska populationerna)
		* <i>Lynx pardinus</i>
		<i>Phocidae</i>
S	gråsäl	<i>Halichoerus grypus</i> (V)
		* <i>Monachus monachus</i>
S	vikare	<i>Phoca hispida bottnica</i> (V)
		* <i>Phoca hispida saimensis</i>
S	knubbsäl	<i>Phoca vitulina</i> (V)
		<i>ARTIODACTYLA</i>
		<i>Cervidae</i>
		* <i>Cervus elaphus corsicanus</i>
		<i>Rangifer tarandus fennicus</i> (o)
		<i>Bovidae</i>
		* <i>Bison bonasus</i>
		<i>Capra aegagrus</i> (naturliga populationer)
		* <i>Capra pyrenaica pyrenaica</i>
		<i>Ovis gmelini musimon</i> ( <i>Ovis ammon musimon</i> ) (naturliga populationer – Korsika och Sardinien)
		<i>Ovis orientalis ophion</i> ( <i>Ovis gmelini ophion</i> )
		* <i>Rupicapra pyrenaica ornata</i> ( <i>Rupicapra rupicapra ornata</i> )
		<i>Rupicapra rupicapra balcanica</i>
		* <i>Rupicapra rupicapra tatrica</i>
		<i>CETACEA</i>
S	tumlare	<i>Phocoena phocoena</i>
		<i>Tursiops truncatus</i>
		REPTILER
		<i>CHELONIA (TESTUDINES)</i>
		<i>Testudinidae</i>
		<i>Testudo graeca</i>
		<i>Testudo hermanni</i>
		<i>Testudo marginata</i>
		<i>Cheloniidae</i>
		* <i>Caretta caretta</i>
		* <i>Chelonia mydas</i>
		<i>Emydidae</i>
		<i>Emys orbicularis</i>
		<i>Mauremys caspica</i>

S=förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
		<i>Mauremys leprosa</i>
		SAURIA
		Lacertidae
		<i>Dinarolacerta mosorensis</i>
		<i>Lacerta bonnali</i> ( <i>Lacerta monticola</i> )
		<i>Lacerta monticola</i>
		<i>Lacerta schreiberi</i>
		<i>Gallotia galloti insulanagae</i>
		* <i>Gallotia simonyi</i>
		<i>Podarcis lilfordi</i>
		<i>Podarcis pityusensis</i>
		Scincidae
		<i>Chalcides simonyi</i> ( <i>Chalcides occidentalis</i> )
		Gekkonidae
		<i>Phyllodactylus europaeus</i>
		OPHIDIA (SERPENTES)
		Colubridae
		* <i>Coluber cypriensis</i>
		<i>Elaphe quatuorlineata</i>
		<i>Elaphe situla</i>
		* <i>Natrix natrix cypriaca</i>
		Viperidae
		* <i>Macrovipera schweizeri</i> ( <i>Vipera lebetina schweizeri</i> )
		<i>Vipera ursinii</i> (utom <i>Vipera ursinii rakosiensis</i> och <i>Vipera ursinii macrops</i> )
		* <i>Vipera ursinii macrops</i>
		* <i>Vipera ursinii rakosiensis</i>
		GRODDJUR
		CAUDATA
		Salamandridae
		<i>Chioglossa lusitanica</i>
		<i>Mertensiella luschani</i> ( <i>Salamandra luschani</i> )
		* <i>Salamandra aurorae</i> ( <i>Salamandra atra aurorae</i> )
		Salamandridae
		<i>Chioglossa lusitanica</i>
		<i>Mertensiella luschani</i> ( <i>Salamandra luschani</i> )
		* <i>Salamandra aurorae</i> ( <i>Salamandra atra aurorae</i> )
		<i>Salamandrina terdigitata</i>



S=förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
		<i>Salamandrina terdigitata</i>
		<i>Triturus carnifex</i> ( <i>Triturus cristatus carnifex</i> )
S	större vattensalamander	<i>Triturus cristatus</i> ( <i>Triturus cristatus cristatus</i> )
		<i>Triturus dobrogicus</i> ( <i>Triturus cristatus dobrogicus</i> )
		<i>Triturus karelinii</i> ( <i>Triturus cristatus karelinii</i> )
		<i>Triturus montandoni</i>
		<i>Triturus vulgaris ampelensis</i>
		Proteidae
		* <i>Proteus anguinus</i>
		Plethodontidae
		<i>Hydromantes</i> ( <i>Speleomantes</i> ) <i>ambrosii</i>
		<i>Hydromantes</i> ( <i>Speleomantes</i> ) <i>flavus</i>
		<i>Hydromantes</i> ( <i>Speleomantes</i> ) <i>genei</i>
		<i>Hydromantes</i> ( <i>Speleomantes</i> ) <i>imperialis</i>
		<i>Hydromantes</i> ( <i>Speleomantes</i> ) <i>strinatii</i>
		<i>Hydromantes</i> ( <i>Speleomantes</i> ) <i>supramontis</i>
		ANURA
		Discoglossidae
		* <i>Alytes muletensis</i>
S	klockgroda	<i>Bombina bombina</i>
		<i>Bombina variegata</i>
		<i>Discoglossus galganoi</i> (inklusive <i>Discoglossus "jeanneae"</i> )
		<i>Discoglossus montalentii</i>
		<i>Discoglossus sardus</i>
		Ranidae
		<i>Rana latastei</i>
		Pelobatidae
		* <i>Pelobates fuscus insubricus</i>
		FISKAR
		PETROMYZONIFORMES
		Petromyzonidae
		<i>Eudontomyzon</i> spp. (o)
S	flodnejonöga	<i>Lampetra fluviatilis</i> (V) (utom de finska och de svenska populationerna)
S	bäcknejonöga	<i>Lampetra planeri</i> (o) (utom de estniska, finska och svenska populationerna)

S=förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
S	havsnejonöga	<i>Lethenteron zanandreae</i> (V)
		<i>Petromyzon marinus</i> (o) (utom de svenska populationerna)
		ACIPENSERIFORMES
		Acipenseridae
		* <i>Acipenser naccarii</i>
S	majfisk och staksill	* <i>Acipenser sturio</i>
		CLUPEIFORMES
		Clupeidae
		<i>Alosa</i> spp. (V)
		SALMONIFORMES
S	lax	Salmonidae
		<i>Hucho hucho</i> (naturliga populationer) (V)
		<i>Salmo macrostigma</i> (o)
		<i>Salmo marmoratus</i> (o)
		<i>Salmo salar</i> (endast i sötvatten) (V) (utom de finska populationerna)
		<i>Salmothymus obtusirostris</i> (o)
		Coregonidae
		* <i>Coregonus oxyrhynchus</i> (anadroma populationer i vissa delar av Nordsjön)
		Umbridae
		<i>Umbra krameri</i> (o)
		CYPRINIFORMES
		Cyprinidae
		<i>Alburnus albidus</i> (o) ( <i>Alburnus vulturius</i> )
		<i>Aulopyge huegelii</i> (o)
		<i>Anaocypris hispanica</i>
S	asp (fisken)	<i>Aspius aspius</i> (V) (utom de finska populationerna)
		<i>Barbus comiza</i> (V)
		<i>Barbus meridionalis</i> (V)
		<i>Barbus plebejus</i> (V)
		<i>Chalcalburnus chalcoides</i> (o)
		<i>Chondrostoma genei</i> (o)
		<i>Chondrostoma knerii</i> (o)
		<i>Chondrostoma lusitanicum</i> (o)
		<i>Chondrostoma phoxinus</i> (o)

S=förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
		<i>Chondrostoma polylepis</i> (o) (inklusive <i>C. willkommi</i> )
		<i>Chondrostoma soetta</i> (o)
		<i>Chondrostoma toxostoma</i> (o)
		<i>Gobio albipinnatus</i> (o)
		<i>Gobio kessleri</i> (o)
		<i>Gobio uranoscopus</i> (o)
		<i>Iberocypris palaciosi</i> (o)
		* <i>Ladigesocypris ghigii</i> (o)
		<i>Leuciscus lucumonis</i> (o)
		<i>Leuciscus souffia</i> (o)
		<i>Pelecus cultratus</i> (V)
		<i>Phoxinellus</i> spp. (o)
		* <i>Phoxinus phoxinus</i>
		<i>Rhodeus sericeus amarus</i> (o)
		<i>Rutilus pigus</i> (V)
		<i>Rutilus rubilio</i> (o)
		<i>Rutilus arcasii</i> (o)
		<i>Rutilus macrolepidotus</i> (o)
		<i>Rutilus lemmingii</i> (o)
		<i>Rutilus frisii meidingeri</i> (V)
		<i>Rutilus alburnoides</i> (o)
		<i>Scardinius graecus</i> (o)
		<i>Squalius microlepis</i> (o)
		<i>Squalius squalius</i> (o)
		<i>Cobitidae</i>
		<i>Cobitis elongata</i> (o)
S	nissöga	<i>Cobitis taenia</i> (o) (utom de finska populationerna)
		<i>Cobitis trichonica</i> (o)
		<i>Misgurnus fossilis</i> (o)
		<i>Sabanejewia aurata</i> (o)
		<i>Sabanejewia larvata</i> (o) ( <i>Cobitis larvata</i> och <i>Cobitis conspersa</i> )
		SILURIFORMES
		<i>Siluridae</i>
		<i>Silurus aristotelis</i> (V)
		ATHERINIFORMES
		<i>Cyprinodontidae</i>
		<i>Aphanius iberus</i> (o)
		<i>Aphanius fasciatus</i> (o)

S=förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
		<i>*Valencia hispanica</i>
		<i>*Valencia letourneuxi (Valencia hispanica)</i>
		PERCIFORMES
		Percidae
		<i>Gymnocephalus baloni</i>
		<i>Gymnocephalus schraetzer (V)</i>
		<i>*Romanichthys valsanicola</i>
		<i>Zingel spp. ((o) (utom <i>Zingel asper</i> och <i>Zingel zingel (V)</i>)</i>
		Gobiidae
		<i>Knipowitschia croatica (o)</i>
		<i>Knipowitschia (Padogobius) panizae (o)</i>
		<i>Padogobius nigricans (o)</i>
		<i>Pomatoschistus canestrini (o)</i>
		SCORPAENIFORMES
		Cottidae
S	stensimpa	<i>Cottus gobio (o) (utom de finska populationerna)</i>
		<i>Cottus petiti (o)</i>
		RYGGRADSLÖSA ARTER
		LEDDJUR
		CRUSTACEA
		Decapoda
		<i>Austropotamobius pallipes (V)</i>
		<i>*Austropotamobius torrentium (V)</i>
		Isopoda
		<i>*Armadillidium ghardalamensis</i>
		INSECTA
		Coleoptera
S	brokig aspmyselbagge	<i>Agathidium pulchellum (o)</i>
		<i>Bolbelasmus unicornis</i>
S	smal skuggbagge	<i>Boros schneideri (o)</i>
	glanspraktbagge	<i>Buprestis splendens</i>
		<i>Carabus hampei</i>
		<i>Carabus hungaricus</i>
		<i>*Carabus menetriesi pacholei</i>
		<i>*Carabus olympiae</i>
		<i>Carabus variolosus</i>
		<i>Carabus zawadzskii</i>
S	större ekbock	<i>Cerambyx cerdo</i>

S=förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
S	cinnoberbagge	<i>Cucujus cinnaberinus</i>
		<i>Dorcadion fulvum cervae</i>
		<i>Duvalius gebhardti</i>
		<i>Duvalius hungaricus</i>
S	bredkantad dykare	<i>Dytiscus latissimus</i>
S	bred paljettdykare	<i>Graphoderus bilineatus</i>
		<i>Leptodirus hochenwarti</i>
		<i>Limoniscus violaceus (o)</i>
S	ekoxe	<i>Lucanus cervus (o)</i>
		<i>Macrolea pubipennis (o)</i>
		<i>Mesosa myops (o)</i>
		<i>Morimus funereus (o)</i>
S	läderbagge	<i>*Osmoderma eremita</i>
		<i>Oxyporus mannerheimii (o)</i>
		<i>Pilemia tigrina</i>
S	rödhalsad brunbagge	<i>*Phryganophilus ruficollis</i>
		<i>Probaticus subrugosus</i>
		<i>Propomacrus cypriacus</i>
		<i>*Pseudogaurotina excellens</i>
		<i>Pseudoseriscius cameroni</i>
S	större barkplattbagge	<i>Pytho kolwensis</i>
		<i>Rhysodes sulcatus (o)</i>
		<i>*Rosalia alpina</i>
S	slät tallkapuschongbagge	<i>Stephanopachys linearis (o)</i>
S	grov tallkapuschongbagge	<i>Stephanopachys substriatus (o)</i>
S	aspbarkgnagare	<i>Xyletinus tremulicola (o)</i>
		<i>Hemiptera</i>
S	spetshörnad barkskinnbagge	<i>Aradus angularis (o)</i>
		<i>Lepidoptera</i>
S	högnordisk blåvinge	<i>Agriades glandon aquilo (o)</i>
		<i>Arytrura musculus</i>
		<i>*Callimorpha (Euplagia, Panaxia) quadripunctaria (o)</i>
		<i>Catopta thrips</i>
		<i>Chondrosoma fiduciarium</i>
S	dvärgpärllemorfjäril	<i>Clossiana improba (o)</i>
		<i>Coenonympha oedippus</i>

S=förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
		<i>Colias myrmidone</i>
		<i>Cucullia mixta</i>
		<i>Dioszeghyana schmidtii</i>
		<i>Erannis ankeraria</i>
		<i>Erebia calcaria</i>
		<i>Erebia christi</i>
		<i>Erebia medusa polaris (o)</i>
		<i>Eriogaster catax</i>
S	väddnätjäril (ärenprinsnätjäril)	<i>Euphydryas (Eurodryas, Hypodryas) aurinia (o)</i>
		<i>Glyphipterix loricatella</i>
		<i>Gortyna borelii lunata</i>
		<i>Graellsia isabellae (V)</i>
S	fjällsilversmygare	<i>Hesperia comma catena (o)</i>
S	asknätjäril (boknätjäril)	<i>Hypodryas maturna</i>
		<i>Leptidea morsei</i>
		<i>Lignyopectera fumidaria</i>
		<i>Lycaena dispar</i>
S	violett guldvinge	<i>Lycaena helle</i>
		<i>Maculinea nausithous</i>
		<i>Maculinea teleius</i>
		<i>Melanargia arge</i>
		<i>*Nymphalis vaualbum</i>
		<i>Papilio hospiton</i>
		<i>Phyllometra culminaria</i>
		<i>Plebicula golgus</i>
		<i>Polymixis rufocincta isolata</i>
		<i>Polyommatus eroides</i>
		<i>Proterebia afra dalmata</i>
		<i>Pseudophilotes bavius</i>
S	tajgafjällfly (nordiskt jordfly)	<i>Xestia borealis (o)</i>
		<i>Xestia brunneopicta (o)</i>
		<i>*Xylomoia strix</i>
		<i>Mantodea</i>
		<i>Apteromantis aptera</i>
		<i>Odonata</i>
		<i>Coenagrion hylas (o)</i>
		<i>Coenagrion mercuriale (o)</i>
		<i>Coenagrion ornatum (o)</i>

S=förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
		<i>Cordulegaster heros</i>
		<i>Cordulegaster trinacriae</i>
		<i>Gomphus graslinii</i>
S	citronfläckad kärrtrollslända	<i>Leucorrhinia pectoralis</i>
		<i>Lindenia tetraphylla</i>
		<i>Macromia splendens</i>
S	grön flodtrollslända	<i>Ophiogomphus cecilia</i>
		<i>Oxygastra curtisii</i>
		<i>Orthoptera</i>
		<i>Baetica ustulata</i>
		<i>Brachytrupes megacephalus</i>
		<i>Isophya costata</i>
		<i>Isophya harzi</i>
		<i>Isophya stysi</i>
		<i>Myrmecophilus baronii</i>
		<i>Odontopodisma rubripes</i>
		<i>Paracaloptenus caloptenoides</i>
		<i>Pholidoptera transsylvanica</i>
		<i>Stenobothrus (Stenobothrodes) eurasius</i>
		ARACHNIDA
		<i>Pseudoscorpiones</i>
S	hålträdsklokrypare	<i>Anthrenochernes stellae (o)</i>
		BLÖTDJUR
		GASTROPODA
S	sirlig skivsnäcka	<i>Anisus vorticulus</i>
		<i>Caseolus calculus</i>
		<i>Caseolus commixta</i>
		<i>Caseolus sphaerula</i>
		<i>Chilostoma banaticum</i>
		<i>Discula leacockiana</i>
		<i>Discula tabellata</i>
		<i>Discus guerinianus</i>
		<i>Elona quimperiana</i>
		<i>Geomalacus maculosus</i>
		<i>Geomitra moniziana</i>
		<i>Gibbula nivosa</i>
		<i>*Helicopsis striata austriaca (o)</i>
		<i>Hygromia kovacsi</i>

S=förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
		<i>Idiomela (Helix) subplicata</i>
		<i>Lampedusa imitatrix</i>
		* <i>Lampedusa melitensis</i>
		<i>Leiostyla abbreviata</i>
		<i>Leiostyla cassida</i>
		<i>Leiostyla corneocostata</i>
		<i>Leiostyla gibba</i>
		<i>Leiostyla lamellosa</i>
		* <i>Paladilhia hungarica</i>
		<i>Sadleriana pannonica</i>
		<i>Theodoxus transversalis</i>
S	smalgrynsnäcka	<i>Vertigo angustior (o)</i>
S	otandad grynsnäcka	<i>Vertigo genesii (o)</i>
S	kalkkärrgrynsnäcka	<i>Vertigo geyeri (o)</i>
S	större grynsnäcka	<i>Vertigo moulinsiana (o)</i>
		BIVALVIA
		Unionoida
		<i>Margaritifera durrovensis (Margaritifera margaritifera) (V)</i>
S	flodpärlmussla	<i>Margaritifera margaritifera (V)</i>
S	tjockskalig målarmussla	<i>Unio crassus</i>
		Dreissenidae
		<i>Congeria kusceri</i>

Tabell 1.7 Livsmiljödirektivet bilaga II b växter

S=förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
		PTERIDOPHYTA
		ASPLENIACEAE
		<i>Asplenium jahandiezii (Litard.) Rouy</i>
S	brunbräken	<i>Asplenium adulterinum Milde</i>
		BLECHNACEAE
		<i>Woodwardia radicans (L.) Sm.</i>
		DICKSONIACEAE
		<i>Culcita macrocarpa C. Presl</i>
		DRYOPTERIDACEAE
S	ryssbräken	<i>Diplazium sibiricum (Turcz. ex Kunze) Kurata</i>
		* <i>Dryopteris corleyi Fraser-Jenk.</i>
		<i>Dryopteris fragans (L.) Schott</i>



S=förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
		<i>HYMENOPHYLLACEAE</i>
		<i>Trichomanes speciosum</i> Willd.
		<i>ISOETACEAE</i>
		<i>Isoetes boryana</i> Durieu
		<i>Isoetes malinverniana</i> Ces. & De Not.
		<i>MARSILEACEAE</i>
		<i>Marsilea batardae</i> Launert
		<i>Marsilea quadrifolia</i> L.
		<i>Marsilea strigosa</i> Willd.
		<i>OPHIOGLOSSACEAE</i>
S	dvärglåsbräken	<i>Botrychium simplex</i> Hitchc.
		<i>Ophioglossum polyphyllum</i> A. Braun
		<i>GYMNOSPERMAE</i>
		<i>PINACEAE</i>
		* <i>Abies nebrodensis</i> (Lojac.) Mattei
		<i>ANGIOSPERMAE</i>
		<i>ALISMATACEAE</i>
S	småsvalting	* <i>Alisma wahlenbergii</i> (Holmberg) Juz.
		<i>Caldesia parnassifolia</i> (L.) Parl.
S	flytsvalting	<i>Luronium natans</i> (L.) Raf.
		<i>AMARYLLIDACEAE</i>
		<i>Leucojum nicaeense</i> Ard.
		<i>Narcissus asturiensis</i> (Jordan) Pugsley
		<i>Narcissus calcicola</i> Mendonça
		<i>Narcissus cyclamineus</i> DC.
		<i>Narcissus fernandesii</i> G. Pedro
		<i>Narcissus humilis</i> (Cav.) Traub
		* <i>Narcissus nevadensis</i> Pugsley
		<i>Narcissus pseudonarcissus</i> L.
		subsp. <i>nobilis</i> (Haw.) A. Fernandes
		<i>Narcissus scaberulus</i> Henriq.
		<i>Narcissus triandrus</i> L. subsp. <i>capax</i> (Salisb.) D. A. Webb.
		<i>Narcissus viridiflorus</i> Schousboe
		<i>ASCLEPIADACEAE</i>
		<i>Vincetoxicum pannonicum</i> (Borhidi) Holub
		<i>BORAGINACEAE</i>
		* <i>Anchusa crispa</i> Viv.
		<i>Echium russicum</i> J.F.Gemlin
		* <i>Lithodora nitida</i> (H. Ern) R. Fernandes

S=förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
		<i>Myosotis lusitanica</i> Schuster
		<i>Myosotis rehsteineri</i> Wartm.
		<i>Myosotis retusifolia</i> R. Afonso
		<i>Omphalodes kuzinskyanae</i> Willk.
		* <i>Omphalodes littoralis</i> Lehm.
		* <i>Onosma tornensis</i> Javorka
		<i>Solenanthus albanicus</i> (Degen & al.) Degen & Baldacci
		* <i>Symphytum cycladense</i> Pawl.
		CAMPANULACEAE
		<i>Adenophora lilifolia</i> (L.) Ledeb.
		<i>Asyneuma giganteum</i> (Boiss.) Bornm.
		* <i>Campanula bohémica</i> Hruby
		* <i>Campanula gelida</i> Kovanda
		<i>Campanula romanica</i> Sävul.
		* <i>Campanula sabatia</i> De Not.
		* <i>Campanula serrata</i> (Kit.) Hendrych
		<i>Campanula zoysii</i> Wulfen
		<i>Jasione crispa</i> (Pourret) Samp.
		subsp. <i>serpentinica</i> Pinto da Silva
		<i>Jasione lusitanica</i> A. DC.
		CARYOPHYLLACEAE
		<i>Arenaria ciliata</i> L. subsp. <i>pseudofrigida</i> Ostenf. & O.C. Dahl
S	grusnarv	<i>Arenaria humifusa</i> Wahlenberg
		* <i>Arenaria nevadensis</i> Boiss. & Reuter
		<i>Arenaria provincialis</i> Chater & Halliday
		* <i>Cerastium alsinifolium</i> Tausch <i>Cerastium dinaricum</i> G. Beck & Szysz.
S	sandnejlika	<i>Dianthus arenarius</i> L. subsp. <i>arenarius</i>
		* <i>Dianthus arenarius</i> subsp. <i>bohemicus</i> (Novak) O. Schwarz
		<i>Dianthus cintranus</i> Boiss. & Reuter
		subsp. <i>cintranus</i> Boiss. & Reuter
		* <i>Dianthus diutinus</i> Kit.
		* <i>Dianthus lumnitzeri</i> Wiesb.
		<i>Dianthus marizii</i> (Samp.) Samp.
		* <i>Dianthus moravicus</i> Kovanda
		* <i>Dianthus nitidus</i> Waldst. et Kit.

S=förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
		<i>Dianthus plumarius</i> subsp. <i>regis-stephani</i> (Rapcs.) Baksay
		<i>Dianthus rupicola</i> Biv.
		* <i>Gypsophila papillosa</i> P. Porta
		<i>Herniaria algarvica</i> Chaudhri
		* <i>Herniaria latifolia</i> Lapeyr. subsp. <i>litardierei</i> Gamis
		<i>Herniaria lusitanica</i> (Chaudhri) subsp. <i>berlengiana</i> Chaudhri
		<i>Herniaria maritima</i> Link
		* <i>Minuartia smejkalii</i> Dvorakova
		<i>Moehringia jankae</i> Griseb. ex Janka
S	ryssnarv	<i>Moehringia lateriflora</i> (L.) Fenzl.
		<i>Moehringia tommasinii</i> Marches.
		<i>Moehringia villosa</i> (Wulfen) Fenzl
		<i>Petrocoptis grandiflora</i> Rothm.
		<i>Petrocoptis montsicciana</i> O. Bolos & Rivas Mart.
		<i>Petrocoptis pseudoviscosa</i> Fernandez Casas
S	polarblåra	<i>Silene furcata</i> Rafin. subsp. <i>angustiflora</i> (Rupr.) Walters
		* <i>Silene hicesiae</i> Brullo & Signorello
		<i>Silene hifacensis</i> Rouy ex Willk.
		* <i>Silene holzmanii</i> Heldr. ex Boiss.
		<i>Silene longicilia</i> (Brot.) Otth.
		<i>Silene mariana</i> Pau
		* <i>Silene orphanidis</i> Boiss
		* <i>Silene rothmaleri</i> Pinto da Silva
		* <i>Silene velutina</i> Pourret ex Loisel.
		CHENOPODIACEAE
		* <i>Bassia</i> ( <i>Kochia</i> ) <i>saxicola</i> (Guss.) A. J. Scott
		* <i>Cremnophyton lanfrancoi</i> Brullo et Pavone
		* <i>Salicornia veneta</i> Pignatti & Lausi
		CISTACEAE
		<i>Cistus palhinhae</i> Ingram
		<i>Halimium verticillatum</i> (Brot.) Sennen
		<i>Helianthemum alypoides</i> Losa & Rivas Goday
		<i>Helianthemum caput-felis</i> Boiss.
		* <i>Tuberaria major</i> (Willk.) Pinto da Silva & Rozeira
		COMPOSITAE

S=förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
		<i>*Anthemis glaberrima (Rech. f.) Greuter</i>
S	bottnisk malört (bottenviksmalört)	<i>Artemisia campestris L. subsp. bottnica A.N. Lundström ex Kindb.</i>
		<i>*Artemisia granatensis Boiss.</i>
		<i>*Artemisia laciniata Willd.</i>
S	alvarmalört	<i>Artemisia oelandica (Besser) Komaror</i>
		<i>*Artemisia pancicii (Janka) Ronn.</i>
		<i>*Aster pyrenaeus Desf. ex DC</i>
		<i>*Aster sorrentinii (Tod) Lojac.</i>
		<i>Carlina onopordifolia Besser</i>
		<i>*Carduus myriacanthus Salzm. ex DC.</i>
		<i>*Centaurea alba L. subsp. heldreichii (Halacsy) Dostal</i>
		<i>*Centaurea alba L. subsp. princeps (Boiss. &amp; Heldr.) Gugler</i>
		<i>*Centaurea akamantis T. Georgiadis &amp; G. Chatzikyriakou</i>
		<i>*Centaurea attica Nyman subsp. Megarensis (Halacsy &amp; Hayek) Dostal</i>
		<i>*Centaurea balearica J. D. Rodriguez</i>
		<i>*Centaurea borjae Valdes-Berm. &amp; Rivas Goday</i>
		<i>*Centaurea citricolor Font Quer</i>
		<i>Centaurea corymbosa Pourret</i>
		<i>Centaurea gadorensis G. Blanca</i>
		<i>*Centaurea horrida Badaro</i>
		<i>Centaurea immanuelis-loewii Degen</i>
		<i>Centaurea jankae Brandza</i>
		<i>*Centaurea kalambakensis Freyn &amp; Sint.</i>
		<i>Centaurea kartschiana Scop.</i>
		<i>*Centaurea lactiflora Halacsy</i>
		<i>Centaurea micrantha Hoffmanns. &amp; Link subsp. herminii (Rouy) Dostál</i>
		<i>*Centaurea niederi Heldr.</i>
		<i>*Centaurea peucedanifolia Boiss. &amp; Orph.</i>
		<i>*Centaurea pinnata Pau</i>
		<i>Centaurea pontica Prodan &amp; E. I. Nyárády</i>
		<i>Centaurea pulvinata (G. Blanca) G. Blanca</i>
		<i>Centaurea rothmalerana (Arènes) Dostál</i>
		<i>Centaurea vicentina Mariz</i>

S=förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
		<i>Cirsium brachycephalum</i> Juratzka
		* <i>Crepis crocifolia</i> Boiss. & Heldr.
		<i>Crepis granatensis</i> (Willk.) B. Blanca & M. Cueto
		<i>Crepis pusilla</i> (Sommier) Merxmüller
		<i>Crepis tectorum</i> L. subsp. <i>nigrescens</i>
		<i>Erigeron frigidus</i> Boiss. ex DC.
		* <i>Helichrysum melitense</i> (Pignatti) Brullo et al.
		<i>Hymenostemma pseudanthemis</i> (Kunze) Willd.
		<i>Hyoseris frutescens</i> Brullo et Pavone
		* <i>Jurinea cyanoides</i> (L.) Reichenb.
		* <i>Jurinea fontqueri</i> Cuatrec.
		* <i>Lamyropsis microcephala</i> (Moris) Dittrich & Greuter
		<i>Leontodon microcephalus</i> (Boiss. ex DC.) Boiss.
		<i>Leontodon boryi</i> Boiss.
		* <i>Leontodon siculus</i> (Guss.) Finch & Sell
		<i>Leuzea longifolia</i> Hoffmanns. & Link
		<i>Ligularia sibirica</i> (L.) Cass.
		* <i>Palaeocyanus crassifolius</i> (Bertoloni) Dostal
		<i>Santolina impressa</i> Hoffmanns. & Link
		<i>Santolina semidentata</i> Hoffmanns. & Link
		<i>Saussurea alpina</i> subsp. <i>esthonica</i> (Baer ex Rupr) Kupffer
		* <i>Senecio elodes</i> Boiss. ex DC.
S	alvarstånds	<i>Senecio jacobea</i> L.
		subsp. <i>gotlandicus</i> (Neuman) Sterner
		<i>Senecio nevadensis</i> Boiss. & Reuter
		* <i>Serratula lycopifolia</i> (Vill.) A. Kern
		<i>Tephroseris longifolia</i> (Jacq.) Griseb et Schenk
		subsp. <i>moravica</i>
		CONVOLVULACEAE
		* <i>Convolvulus argyrothamnus</i> Greuter
		* <i>Convolvulus fernandesii</i> Pinto da Silva & Teles
		CRUCIFERAE
		<i>Alyssum pyrenaicum</i> Lapeyr.
		* <i>Arabis kennedyae</i> Meikle
		<i>Arabis sadina</i> (Samp.) P. Cout.
		<i>Arabis scopoliana</i> Boiss
		* <i>Biscutella neustriaca</i> Bonnet

S=förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
		<i>Biscutella vincentina</i> (Samp.) Rothm.
		<i>Boleum asperum</i> (Pers.) Desvaux
		<i>Brassica glabrescens</i> Poldini
		<i>Brassica hilarionis</i> Post
		<i>Brassica insularis</i> Moris
		* <i>Brassica macrocarpa</i> Guss.
S	fjällkrassing	<i>Braya linearis</i> Rouy
		* <i>Cochlearia polonica</i> E. Fröhlich
		* <i>Cochlearia tatrae</i> Borbas
		* <i>Coincya rupestris</i> Rouy
		* <i>Coronopus navasii</i> Pau
		<i>Crambe tataria</i> Sebeok
		* <i>Degenia velebitica</i> (Degen) Hayek
		<i>Diplotaxis ibicensis</i> (Pau) Gómez-Campo
		* <i>Diplotaxis siettiana</i> Maire
		<i>Diplotaxis vicentina</i> (P. Cout.) Rothm.
S	blockdraba (blockhavsdraaba)	<i>Draba cacuminum</i> Elis Ekman
		<i>Draba cinerea</i> Adams
		<i>Draba doreri</i> Heuffel.
		<i>Erucastrum palustre</i> (Pirona) Vis.
		* <i>Erysimum pieninicum</i> (Zapal.) Pawl.
		* <i>Iberis arbuscula</i> Runemark
		<i>Iberis procumbens</i> Lange
		subsp. <i>microcarpa</i> Franco & Pinto da Silva
		* <i>Jonopsidium acaule</i> (Desf.) Reichenb.
		<i>Jonopsidium savianum</i> (Caruel) Ball ex Arcang.
		<i>Rhynchosinapis erucastrum</i> (L.) Dandy ex
		<i>Clapham</i> subsp. <i>cintrana</i> (Coutinho) Franco & P.
		<i>Silva</i> ( <i>Coincya cintrana</i> (P. Cout.) Pinto da Silva)
		<i>Sisymbrium cavanillesianum</i> Valdés & Castroviejo
S	kalkkrassing	<i>Sisymbrium supinum</i> L.
		<i>Thlaspi jankae</i> A. Kern.
		CYPERACEAE
S	kolstarr	<i>Carex holostoma</i> Drejer
		* <i>Carex panormitana</i> Guss.
		<i>Eleocharis carniolica</i> Koch
		DIOSCOREACEAE

S=förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
		<i>*Borderea chouardii</i> (Gaussen) Heslot
		DROSERACEAE
		<i>Aldrovanda vesiculosa</i> L.
		ELATINACEAE
		<i>Elatine gussonei</i> (Sommier) Brullo et al.
		ERICACEAE
		<i>Rhododendron luteum</i> Sweet
		EUPHORBIACEAE
		<i>*Euphorbia margalidiana</i> Kuhbier & Lewejohann
		<i>Euphorbia transtagana</i> Boiss.
		GENTIANACEAE
		<i>*Centaurium rigualii</i> Esteve
		<i>*Centaurium somedanum</i> Lainz
		<i>Gentiana ligustica</i> R. de Vilm. & Chopinet
		<i>Gentianella anglica</i> (Pugsley) E. F. Warburg
		<i>*Gentianella bohémica</i> Skalicky
		GERANIACEAE
		<i>*Erodium astragaloides</i> Boiss. & Reuter
		<i>Erodium paularense</i> Fernández-González & Izco
		<i>*Erodium rupicola</i> Boiss.
		GLOBULARIACEAE
		<i>*Globularia stygia</i> Orph. ex Boiss.
		GRAMINEAE
		<i>Arctagrostis latifolia</i> (R. Br.) Griseb.
S	hänggräs	<i>Arctophila fulva</i> (Trin.) N. J. Anderson
		<i>Avenula hackelii</i> (Henriq.) Holub
		<i>Bromus grossus</i> Desf. ex DC.
S	skogsrör	<i>Calamagrostis chalybaea</i> (Laest.) Fries
S	sötgräs	<i>Cinna latifolia</i> (Trev.) Griseb.
		<i>Coleanthus subtilis</i> (Tratt.) Seidl
		<i>Festuca brigantina</i> (Markgr.-Dannenb.) Markgr.-Dannenb.
		<i>Festuca duriotagana</i> Franco & R. Afonso
		<i>Festuca elegans</i> Boiss.
		<i>Festuca henriquesii</i> Hack.
		<i>Festuca summilusitana</i> Franco & R. Afonso
		<i>Gaudinia hispanica</i> Stace & Tutin

S=förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
		<i>Holcus setiglumis</i> Boiss. & Reuter <i>subsp. duriensis</i> Pinto da Silva
		<i>Micropyropsis tuberosa</i> Romero – Zarco & Cabezudo
		<i>Poa granitica</i> Br.-Bl. <i>subsp. disparilis</i> (E. I. Nyárády) E. I. Nyárády
		* <i>Poa riphaea</i> (Ascher et Graebner) Fritsch
		<i>Pseudarrhenatherum pallens</i> (Link) J. Holub
		<i>Puccinellia phryganodes</i> (Trin.) Scribner + Merr.
		<i>Puccinellia pungens</i> (Pau) Paunero
		* <i>Stipa austroitalica</i> Martinovsky
		* <i>Stipa bavarica</i> Martinovsky & H. Scholz
		<i>Stipa danubialis</i> Dihoru & Roman
		* <i>Stipa styriaca</i> Martinovsky
		* <i>Stipa veneta</i> Moraldo
		* <i>Stipa zalesskii</i> Wilensky
S	venhavre	<i>Trisetum subalpestre</i> (Hartman) Neuman
		GROSSULARIACEAE
		* <i>Ribes sardoum</i> Martelli
		HIPPURIDACEAE
S	ishavshästsvans	<i>Hippuris tetraphylla</i> L. Fil.
		HYPERICACEAE
		* <i>Hypericum aciferum</i> (Greuter) N.K.B. Robson
		IRIDACEAE
		<i>Crocus cyprius</i> Boiss. et Kotschy
		<i>Crocus hartmannianus</i> Holmboe
		<i>Gladiolus palustris</i> Gaud.
		<i>Iris aphylla</i> L. <i>subsp. hungarica</i> Hegi
		<i>Iris humilis</i> Georgi <i>subsp. arenaria</i> (Waldst. et Kit.) A. et D. Löve
		JUNCACEAE
		<i>Juncus valvatus</i> Link
S	snöfryle	<i>Luzula arctica</i> Blytt
		LABIATAE
		<i>Dracocephalum austriacum</i> L.
		* <i>Micromeria taygetea</i> P. H. Davis
		<i>Nepeta dirphyia</i> (Boiss.) Heldr. ex Halacsy
		* <i>Nepeta sphaciotica</i> P. H. Davis
		<i>Origanum dictamnus</i> L.



S=förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
		<i>Phlomis brevibracteata</i> Turrit
		<i>Phlomis cypria</i> Post
		<i>Salvia veneris</i> Hedge
		<i>Sideritis cypria</i> Post
		<i>Sideritis incana</i> subsp. <i>glauca</i> (Cav.) <i>Malagarriga</i>
		<i>Sideritis javalambrensis</i> Pau
		<i>Sideritis serrata</i> Cav. ex Lag.
		<i>Teucrium lepicephalum</i> Pau
		<i>Teucrium turredanum</i> Losa & Rivas Goday
		* <i>Thymus camphoratus</i> Hoffmanns. & Link
		<i>Thymus carnosus</i> Boiss.
		* <i>Thymus lotocephalus</i> G. López & R. Morales ( <i>Thymus cephalotos</i> L.)
		LEGUMINOSAE
		<i>Anthyllis hystrix</i> Cardona, Contandr. & E. Sierra
		* <i>Astragalus algarbiensis</i> Coss. ex Bunge
		* <i>Astragalus aquilanus</i> Anzalone
		<i>Astragalus centralpinus</i> Braun-Blanquet
		* <i>Astragalus macrocarpus</i> DC. subsp. <i>lefkarensis</i>
		* <i>Astragalus maritimus</i> Moris
		<i>Astragalus peterfii</i> Jáv.
		<i>Astragalus tremolsianus</i> Pau
		* <i>Astragalus verrucosus</i> Moris
		* <i>Cytisus aeolicus</i> Guss. ex Lindl.
		<i>Genista dorycnifolia</i> Font Quer
		<i>Genista holopetala</i> (Fleischm. ex Koch) <i>Baldacci</i>
		<i>Melilotus segetalis</i> (Brot.) Ser. subsp. <i>fallax</i> Franco
		* <i>Ononis hackelii</i> Lange
		<i>Trifolium saxatile</i> All.
		* <i>Vicia bifoliolata</i> J.D. Rodríguez
		LENTIBULARIACEAE
		* <i>Pinguicula crystallina</i> Sm.
		<i>Pinguicula nevadensis</i> (Lindb.) Casper
		LILIACEAE
		<i>Allium grosii</i> Font Quer

S=förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
		<i>*Androcymbium rechingeri</i> Greuter
		<i>*Asphodelus bento-rainhae</i> P. Silva
		<i>*Chionodoxa lochiaae</i> Meikle in Kew Bull.
		<i>Colchicum arenarium</i> Waldst. et Kit.
		<i>Hyacinthoides vicentina</i> (Hoffmans. & Link) Rothm.
		<i>*Muscari gussonei</i> (Parl.) Tod.
		<i>Scilla litardierei</i> Breist.
		<i>*Scilla morrisii</i> Meikle
		<i>Tulipa cypria</i> Stapf
		<i>Tulipa hungarica</i> Borbas
		LINACEAE
		<i>*Linum dolomiticum</i> Borbas
		<i>*Linum muelleri</i> Moris ( <i>Linum maritimum muelleri</i> )
		LYTHRACEAE
		<i>*Lythrum flexuosum</i> Lag.
		MALVACEAE
		<i>Kosteletzkya pentacarpos</i> (L.) Ledeb.
		NAJADACEAE
S	sjönajas	<i>Najas flexilis</i> (Willd.) Rostk. & W.L. Schmidt
		<i>Najas tenuissima</i> (A. Braun) Magnus
		OLEACEAE
		<i>Syringa josikaea</i> Jacq. Fil. ex Reichenb.
		ORCHIDACEAE
		<i>Anacamptis urvilleana</i> Sommier et Caruana Gatto
S	norna	<i>Calypso bulbosa</i> L.
		<i>*Cephalanthera cucullata</i> Boiss. & Heldr.
S	guckusko	<i>Cypripedium calceolus</i> L.
		<i>Dactylorhiza kalopissii</i> E. Nelson
S	brudkulla	<i>Gymnigritella runei</i> Teppner & Klein
		<i>Himantoglossum adriaticum</i> Baumann
		<i>Himantoglossum caprinum</i> (Bieb.) V. Koch
S	gulyxne	<i>Liparis loeselii</i> (L.) Rich.
		<i>*Ophrys kotschyi</i> H. Fleischm. et Soo
		<i>*Ophrys lunulata</i> Parl.
		<i>Ophrys melitensis</i> (Salkowski) J. et P. Devillers-Terschuren

S=förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
S	lappfela	<i>Platanthera obtusata</i> (Pursh) <i>subsp. oligantha</i> (Turez.) Hulten OROBANCHACEAE <i>Orobanche densiflora</i> Salzm. ex Reut. PAEONIACEAE <i>Paeonia cambessedesii</i> (Willk.) Willk. <i>Paeonia clusii</i> F.C. Stern <i>subsp. rhodia</i> (Stearn) Tzanoudakis <i>Paeonia officinalis</i> L. <i>subsp. banatica</i> (Rachel) Soo <i>Paeonia parnassica</i> Tzanoudakis PALMAE <i>Phoenix theophrasti</i> Greuter PAPAVERACEAE
S	gotländsk nunneört	<i>Corydalis gotlandica</i> Lidén
S	laestadiusvallmo (pältsavallmo)	<i>Papaver laestadianum</i> (Nordh.) Nordh.
S	lappvallmo	<i>Papaver radicum</i> Rottb. <i>subsp. hyperboreum</i> Nordh. PLANTAGINACEAE <i>Plantago algarbiensis</i> Sampaio ( <i>Plantago bracteosa</i> (Willk.) G. Sampaio) <i>Plantago almogravensis</i> Franco PLUMBAGINACEAE <i>Armeria berlengensis</i> Daveau * <i>Armeria helodes</i> Martini & Pold <i>Armeria neglecta</i> Girard <i>Armeria pseudarmeria</i> (Murray) Mansfeld * <i>Armeria rouyana</i> Daveau <i>Armeria soleirolii</i> (Duby) Godron <i>Armeria velutina</i> Welw. ex Boiss. & Reuter <i>Limonium dodartii</i> (Girard) O. Kuntze <i>subsp. lusitanicum</i> (Daveau) Franco * <i>Limonium insulare</i> (Beg. & Landi) Arrig. & Diana <i>Limonium lanceolatum</i> (Hoffmans. & Link) Franco <i>Limonium multiflorum</i> Erben * <i>Limonium pseudolaetum</i> Arrig. & Diana * <i>Limonium strictissimum</i> (Salzmann) Arrig.

S=förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
		<i>POLYGONACEAE</i>
S	ävjepilört	<i>Persicaria foliosa</i> (H. Lindb.) Kitag. <i>Polygonum praelongum</i> Coode & Cullen <i>Rumex rupestris</i> Le Gall
		<i>PRIMULACEAE</i>
		<i>Androsace mathildae</i> Levier <i>Androsace pyrenaica</i> Lam. * <i>Cyclamen fatrense</i> Halda et Sojak * <i>Primula apennina</i> Widmer <i>Primula carniolica</i> Jacq.
S	strandviva	<i>Primula nutans</i> Georgi <i>Primula palinuri</i> Petagna
S	fjällviva	<i>Primula scandinavica</i> Bruun <i>Soldanella villosa</i> Darracq.
		<i>RANUNCULACEAE</i>
		* <i>Aconitum corsicum</i> Gayer ( <i>Aconitum napellus</i> subsp. <i>corsicum</i> ) <i>Aconitum firmum</i> (Reichenb.) Neilr subsp. <i>moravicum</i> Skalicky <i>Adonis distorta</i> Ten. <i>Aquilegia bertolonii</i> Schott <i>Aquilegia kitaibelii</i> Schott * <i>Aquilegia pyrenaica</i> D.C. subsp. <i>cazorlensis</i> (Heywood) Galiano * <i>Consolida samia</i> P.H. Davis * <i>Delphinium caseyi</i> B.L. Burt <i>Pulsatilla grandis</i> Wenderoth
S	nipsippa	<i>Pulsatilla patens</i> (L.) Miller * <i>Pulsatilla pratensis</i> (L.) Miller subsp. <i>hungarica</i> Soo * <i>Pulsatilla slavica</i> G. Reuss. * <i>Pulsatilla subslavica</i> Futak ex Goliasova
S	gotlandssippa	<i>Pulsatilla vulgaris</i> Hill. subsp. <i>Gotlandica</i> (Johanss.) Zaemelis & Paegle <i>Ranunculus kykkoensis</i> Meikle
S	lappranunkel	<i>Ranunculus lapponicus</i> L. * <i>Ranunculus weyleri</i> Mares
		<i>RESEDACEAE</i> * <i>Reseda decursiva</i> Forssk.

S=förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
		<i>ROSACEAE</i>
		<i>Agrimonia pilosa</i> Ledebour
		<i>Potentilla delphinensis</i> Gren. & Godron
		<i>Potentilla emilii-popii</i> Nyárády
		* <i>Pyrus magyarica</i> Terpo
S	avarönn (aggregat)	<i>Sorbus teodorii</i> Liljefors
		<i>RUBIACEAE</i>
		<i>Galium cracoviense</i> Ehrend.
		* <i>Galium litorale</i> Guss.
		<i>Galium moldavicum</i> (Dobrescu) Franco
		* <i>Galium sudeticum</i> Tausch
		* <i>Galium viridiflorum</i> Boiss. & Reuter
		<i>SALICACEAE</i>
		<i>Salix salvifolia</i> Brot. subsp. <i>australis</i> Franco
		<i>SANTALACEAE</i>
		<i>Thesium ebracteatum</i> Hayne
		<i>SAXIFRAGACEAE</i>
		<i>Saxifraga berica</i> (Beguinet) D.A. Webb
		<i>Saxifraga florulenta</i> Moretti
S	myrbräcka	<i>Saxifraga hirculus</i> L.
S	hällebräcka	<i>Saxifraga osloënsis</i> Knaben
		<i>Saxifraga tombeanensis</i> Boiss. ex Engl.
		<i>SCROPHULARIACEAE</i>
		<i>Antirrhinum charidemi</i> Lange
		<i>Chaenorhinum serpyllifolium</i> (Lange) Lange
		subsp. <i>lusitanicum</i> R. Fernandes
		* <i>Euphrasia genargentea</i> (Feoli) Diana
		<i>Euphrasia marchesettii</i> Wettst. ex Marches.
		<i>Linaria algarviana</i> Chav.
		<i>Linaria coutinhoi</i> Valdés
		<i>Linaria loeselii</i> Schweigger
		* <i>Linaria ficalhoana</i> Rouy
		<i>Linaria flava</i> (Poiret) Desf.
		* <i>Linaria hellenica</i> Turrill
		<i>Linaria pseudolaxiflora</i> Lojacono
		* <i>Linaria ricardoi</i> Cout.
		<i>Linaria tonzigii</i> Lona
		* <i>Linaria tursica</i> B. Valdés & Cabezudo

S=förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
		<i>Odontites granatensis</i> Boiss.
		* <i>Pedicularis sudetica</i> Willd.
S	öselskallra	<i>Rhinanthus oesilensis</i> (Ronniger & Saarsoo) Vassilcz
		<i>Tozzia carpathica</i> Wol.
		<i>Verbascum litigiosum</i> Samp.
		<i>Veronica micrantha</i> Hoffmanns. & Link
		* <i>Veronica oetaea</i> L.-A. Gustavsson
		SOLANACEAE
		* <i>Atropa baetica</i> Willk.
		THYMELAEACEAE
		* <i>Daphne arbuscula</i> Celak
		<i>Daphne petraea</i> Leybold
		* <i>Daphne rodriguezii</i> Texidor
		ULMACEAE
		<i>Zelkova abelicea</i> (Lam.) Boiss.
		UMBELLIFERAE
		* <i>Angelica heterocarpa</i> Lloyd
		<i>Angelica palustris</i> (Besser) Hoffm.
		* <i>Apium bermejoi</i> Llorens
		<i>Apium repens</i> (Jacq.) Lag.
		<i>Athamanta cortiana</i> Ferrarini
		* <i>Bupleurum capillare</i> Boiss. & Heldr.
		* <i>Bupleurum kakiskalae</i> Greuter
		<i>Eryngium alpinum</i> L.
		* <i>Eryngium viviparum</i> Gay
		* <i>Ferula sadleriana</i> Lebed.
		<i>Hladnikia pastinacifolia</i> Reichenb.
		* <i>Laserpitium longiradium</i> Boiss.
		* <i>Naufraga balearica</i> Constans & Cannon
		* <i>Oenanthe coniioides</i> Lange
		<i>Petagnia saniculifolia</i> Guss.
		<i>Rouya polygama</i> (Desf.) Coincy
		* <i>Seseli intricatum</i> Boiss.
		<i>Seseli leucospermum</i> Waldst. et Kit
		<i>Thorella verticillatinundata</i> (Thore) Briq.
		VALERIANACEAE
		<i>Centranthus trinervis</i> (Viv.) Beguinot
		VIOLACEAE

S=förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
		<i>Viola delphinantha</i> Boiss.
		* <i>Viola hispida</i> Lam.
		<i>Viola jaubertiana</i> Mares & Vigineix
S	lappviol	<i>Viola rupestris</i> F.W. Schmidt subsp. <i>relicta</i> Jalas
		LÄGRE VÄXTER
		BRYOPHYTA
		<i>Bruchia vogesiaca</i> Schwaegr. (o)
S	brynia	<i>Bryhnia novae-angliae</i> (Sull & Lesq.) Grout (o)
		* <i>Bryoerythrophyllum campylocarpum</i> (C. Müll.) Crum. ( <i>Bryoerythrophyllum</i> <i>machadoanum</i> (Sergio) M. O. Hill) (o)
S	grön sköldmossa	<i>Buxbaumia viridis</i> (Moug.) Moug. & Nestl. (o)
S	vedtrådmossa	<i>Cephalozia macounii</i> (Aust.) Aust. (o)
S	nordisk klipptuss	<i>Cynodontium suecicum</i> (H. Arn. & C. Jens.) I. Hag. (o)
S	hårklommossa	<i>Dichelyma capillaceum</i> (Dicks) Myr. (o)
S	barkkvastmossa (stamkvastmossa)	<i>Dicranum viride</i> (Sull. & Lesq.) Lindb. (o)
		<i>Distichophyllum carinatum</i> Dix. & Nich. (o)
S	käppkrokmossa	<i>Drepanocladus (Hamatocaulis)</i> <i>vernicosus</i> (Mitt.) Warnst. (o)
S	trubbklockmossa	<i>Encalypta mutica</i> (I. Hagen) (o)
S	tajgakrokmossa	<i>Hamatocaulis lapponicus</i> (Norrl.) Hedenäs (o)
S	platt spretmossa	<i>Herzogiella turfacea</i> (Lindb.) I. Wats. (o)
S	späd bäckmossa	<i>Hygrohypnum montanum</i> (Lindb.) Broth. (o)
		<i>Jungermannia handelii</i> (Schiffn.) Amak. (o)
S	klippklotmossa	<i>Mannia triandra</i> (Scop.) Grolle (o)
		* <i>Marsupella profunda</i> Lindb. (o)
S	långskaftad svanmossa	<i>Meesia longisetata</i> Hedw. (o)
		<i>Nothothylas orbicularis</i> (Schwein.) Sull. (o)
		<i>Ochyraea tatrensis</i> Vana (o)
S	lappglansmossa	<i>Orthothecium lapponicum</i> (Schimp.) C. Hartm. (o)
S	gotländsk hättmossa	<i>Orthotrichum rogeri</i> Brid. (o)
		<i>Petalophyllum ralfsii</i> (Wils.) Nees & Gott. (o)
		<i>Plagiomnium drummondii</i> (Bruch & Schimp.) T. Kop. (o)
		<i>Riccia breidleri</i> Jur. (o)
		<i>Riella helicophylla</i> (Bory & Mont.) Mont. (o)

S=förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
S	mikroskapania	<i>Scapania massolongi</i> (K. Müll.) K. Müll. (o) <i>Sphagnum pylaisii</i> Brid. (o) <i>Tayloria rudolphiana</i> (Garov) B. & S. (o)
S	styv kalkmossa	<i>Tortella rigens</i> (N. Albers) (o)
		<b>MAKARONESISKA ARTER</b> <b>(endast på öar i Atlanten)</b>
		PTERIDOPHYTA
		HYMENOPHYLLACEAE
		<i>Hymenophyllum maderensis</i> Gibby & Lovis
		DRYOPTERIDACEAE
		* <i>Polystichum drepanum</i> (Sw.) C. Presl.
		ISOETACEAE
		<i>Isoetes azorica</i> Durieu & Paiva ex Milde
		MARSILEACEAE
		* <i>Marsilea azorica</i> Launert & Paiva
		ANGIOSPERMAE
		ASCLEPIADACEAE
		<i>Caralluma burchardii</i> N. E. Brown
		* <i>Ceropegia chrysantha</i> Svent.
		BORAGINACEAE
		<i>Echium candicans</i> L. fil.
		* <i>Echium gentianoides</i> Webb & Coincy
		<i>Myosotis azorica</i> H. C. Watson
		<i>Myosotis maritima</i> Hochst. in Seub.
		CAMPANULACEAE
		* <i>Azorina vidalii</i> (H. C. Watson) Feer
		<i>Musschia aurea</i> (L. f.) DC.
		* <i>Musschia wollastonii</i> Lowe
		CAPRIFOLIACEAE
		* <i>Sambucus palmensis</i> Link
		CARYOPHYLLACEAE
		<i>Spergularia azorica</i> (Kindb.) Lebel
		CELASTRACEAE
		<i>Maytenus umbellata</i> (R. Br.) Mabb.
		CHENOPODIACEAE
		<i>Beta patula</i> Ait.
		CISTACEAE
		<i>Cistus chinamadensis</i> Banares & Romero
		* <i>Helianthemum bystropogophyllum</i> Svent.



S=förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
		<i>COMPOSITAE</i>
		<i>Andryala crithmifolia</i> Ait.
		* <i>Argyranthemum lidii</i> Humphries
		<i>Argyranthemum thalassophyllum</i> (Svent.) Hump.
		<i>Argyranthemum winterii</i> (Svent.) Humphries
		* <i>Atractylis arbuscula</i> Svent. & Michaelis
		<i>Atractylis preauxiana</i> Schultz.
		<i>Calendula maderensis</i> DC.
		<i>Cheirolophus duranii</i> (Burchard) Holub
		<i>Cheirolophus ghomerytus</i> (Svent.) Holub
		<i>Cheirolophus junonianus</i> (Svent.) Holub
		<i>Cheirolophus massonianus</i> (Lowe) Hansen & Sund.
		<i>Cirsium latifolium</i> Lowe
		<i>Helichrysum gossypinum</i> Webb
		<i>Helichrysum monogynum</i> Burt & Sund.
		<i>Hypochoeris oligocephala</i> (Svent. & Bramw.) Lack
		* <i>Lactuca watsoniana</i> Trel.
		* <i>Onopordum nogalesii</i> Svent.
		* <i>Onopordum carduelinum</i> Bolle
		* <i>Pericallis hadrosoma</i> (Svent.) B. Nord.
		<i>Phagnalon benettii</i> Lowe
		<i>Stemmacantha cynaroides</i> (Chr. Son. in Buch) Ditt
		<i>Sventenia bupleuroides</i> Font Quer
		* <i>Tanacetum ptarmiciflorum</i> Webb & Berth
		<i>CONVOLVULACEAE</i>
		* <i>Convolvulus caput-medusae</i> Lowe
		* <i>Convolvulus lopez-socasii</i> Svent.
		* <i>Convolvulus massonii</i> A. Dietr.
		<i>CRASSULACEAE</i>
		<i>Aeonium gomeraense</i> Praeger
		<i>Aeonium saundersii</i> Bolle
		<i>Aichryson dumosum</i> (Lowe) Praeg.
		<i>Monanthes wildpretii</i> Banares & Scholz
		<i>Sedum brissemoretii</i> Raymond-Hamet
		<i>CRUCIFERAE</i>
		* <i>Crambe arborea</i> Webb ex Christ
		<i>Crambe laevigata</i> DC. ex Christ
		* <i>Crambe sventenii</i> R. Petters ex Bramwell & Sund.
		* <i>Parolinia schizogynoides</i> Svent.

S=förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
		<i>Sinapidendron rupestre</i> (Ait.) Lowe
		CYPERACEAE
		<i>Carex malato-belizii</i> Raymond
		DIPSACACEAE
		<i>Scabiosa nitens</i> Roemer & J. A. Schultes
		ERICACEAE
		<i>Erica scoparia</i> L. subsp. <i>azorica</i> (Hochst.) D. A. Webb
		EUPHORBIACEAE
		* <i>Euphorbia handiensis</i> Burchard
		<i>Euphorbia lambii</i> Svent.
		<i>Euphorbia stygiana</i> H. C. Watson
		GERANIACEAE
		* <i>Geranium maderense</i> P. F. Yeo
		GRAMINEAE
		<i>Deschampsia maderensis</i> (Haeck. & Born.) Buschm.
		<i>Phalaris maderensis</i> (Menezes) Menezes
		GLOBULARIACEAE
		* <i>Globularia ascanii</i> D. Bramwell & Kunkel
		* <i>Globularia sarcophylla</i> Svent.
		LABIATAE
		<i>Sideritis cystosiphon</i> Svent.
		* <i>Sideritis discolor</i> (Webb ex de Noe) Bolle
		<i>Sideritis infernalis</i> Bolle
		<i>Sideritis marmorea</i> Bolle
		<i>Teucrium abutiloides</i> L'Hér.
		<i>Teucrium betonicum</i> L'Hér.
		LEGUMINOSAE
		* <i>Anagyris latifolia</i> Brouss. ex. Willd.
		<i>Anthyllis lemanniana</i> Lowe
		* <i>Dorycnium spectabile</i> Webb & Berthel
		* <i>Lotus azoricus</i> P. W. Ball
		<i>Lotus callis-viridis</i> D. Bramwell & D. H. Davis
		* <i>Lotus kunkelii</i> (E. Chueca) D. Bramwell & al.
		* <i>Teline rosmarinifolia</i> Webb & Berthel.
		* <i>Teline salsoloides</i> Arco & Acebes.
		<i>Vicia dennesiana</i> H. C. Watson
		LILIACEAE
		* <i>Androcymbium psammophilum</i> Svent.
		<i>Scilla maderensis</i> Menezes

S=förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
		<i>Semele maderensis</i> Costa
		LORANTHACEAE
		<i>Arceuthobium azoricum</i> Wiens & Hawsw.
		MYRICACEAE
		* <i>Myrica rivas-martinezii</i> Santos.
		OLEACEAE
		<i>Jasminum azoricum</i> L.
		<i>Picconia azorica</i> (Tutin) Knobl.
		ORCHIDACEAE
		<i>Goodyera macrophylla</i> Lowe
		PITTOSPORACEAE
		* <i>Pittosporum coriaceum</i> Dryand. ex. Ait.
		PLANTAGINACEAE
		<i>Plantago malato-belizii</i> Lawalree
		PLUMBAGINACEAE
		* <i>Limonium arborescens</i> (Brouss.) Kuntze
		<i>Limonium dendroides</i> Svent.
		* <i>Limonium spectabile</i> (Svent.) Kunkel & Sunding
		* <i>Limonium sventenii</i> Santos & Fernández Galván
		POLYGONACEAE
		<i>Rumex azoricus</i> Rech. fil.
		RHAMNACEAE
		<i>Frangula azorica</i> Tutin
		ROSACEAE
		* <i>Bencomia brachystachya</i> Svent.
		<i>Bencomia sphaerocarpa</i> Svent.
		* <i>Chamaemeles coriacea</i> Lindl.
		<i>Dendriopoterium pulidoi</i> Svent.
		<i>Marcetella maderensis</i> (Born.) Svent.
		<i>Prunus lusitanica</i> L. subsp. <i>azorica</i> (Mouillef.) Franco
		<i>Sorbus maderensis</i> (Lowe) Dode
		SANTALACEAE
		<i>Kunkeliella subsucculenta</i> Kammer
		SCROPHULARIACEAE
		* <i>Euphrasia azorica</i> H.C. Watson
		<i>Euphrasia grandiflora</i> Hochst. in Seub.
		* <i>Isoplexis chalcantha</i> Svent. & O'Shanahan

S=förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
		<i>Isoplexis isabelliana</i> (Webb & Berthel.) Masferrer
		<i>Odontites holliana</i> (Lowe) Benth.
		<i>Sibthorpia peregrina</i> L.
		SOLANACEAE
		* <i>Solanum lidii</i> Sunding
		UMBELLIFERAE
		<i>Ammi trifoliatum</i> (H. C. Watson) Trelease
		<i>Bupleurum handiense</i> (Bolle) Kunkel
		<i>Chaerophyllum azoricum</i> Trelease
		<i>Ferula latipinna</i> Santos
		<i>Melanoselinum decipiens</i> (Schrader & Wendl.) Hoffm.
		<i>Monizia edulis</i> Lowe
		<i>Oenanthe divaricata</i> (R. Br.) Mabb.
		<i>Sanicula azorica</i> Guthnick ex Seub.
		VIOLACEAE
		<i>Viola paradoxa</i> Lowe
		LÄGRE VÄXTER
		BRYOPHYTA
		* <i>Echinodium spinosum</i> (Mitt.) Jur. (o)
		* <i>Thamnobryum fernandesii</i> Sergio (o).

### 1.10.4 Bilaga 4 – bilaga IV a livsmiljödirektivet

#### Bilaga 4

Detta är en förteckning över samtliga djurarter som anges i bilaga IV a till rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (livsmiljödirektivet).

Arterna kräver noggrant skydd enligt livsmiljödirektivet.

**Tabell 1.8 Livsmiljödirektivet bilaga IV a djur**

S = förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
		RYGGRADSDJUR
		DÄGGDJUR
		INSECTIVORA
		<i>Erinaceidae</i>
		<i>Erinaceus algirus</i>
		<i>Soricidae</i>
		<i>Crocidura canariensis</i>
		<i>Crocidura sicula</i>
		<i>Talpidae</i>
		<i>Galemys pyrenaicus</i>
		MICROCHIROPTERA
		<i>Talpidae</i>
S	småfladdermöss	Alla arter
		MEGACHIROPTERA
		<i>Pteropodidae</i>
		<i>Rousettus aegyptiacus</i>
		RODENTIA
		<i>Gliridae</i>
S	hasselmus	Samtliga arter utom <i>Glis glis</i> och <i>Eliomys quercinus</i>
		<i>Sciuridae</i>
		<i>Marmota marmota latirostris</i>
		<i>Pteromys volans</i> ( <i>Sciuropterus ruscicus</i> )
		<i>Spermophilus citellus</i> ( <i>Citellus citellus</i> )
		<i>Spermophilus suslicus</i> ( <i>Citellus suslicus</i> )
		<i>Sciurus anomalus</i>
		<i>Castoridae</i>
S	bäver	<i>Castor fiber</i> (utom de estniska, lettiska, litauiska, polska, finska och svenska populationerna)
		<i>Cricetidae</i>

S = förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
		<i>Cricetus cricetus</i> (utom de ungerska populationerna)
		<i>Mesocricetus newtoni</i>
		<i>Microtidae</i>
		<i>Dinaromys bogdanovi</i>
		<i>Cricetus cricetus</i> (utom de ungerska populationerna)
		<i>Mesocricetus newtoni</i>
		<i>Microtidae</i>
		<i>Dinaromys bogdanovi</i>
		<i>Microtus cabreræ</i>
		<i>Microtus oeconomus arenicola</i>
		<i>Microtus oeconomus mehelyi</i>
		<i>Microtus tatricus</i>
		<i>Zapodidae</i>
S	buskmus	<i>Sicista betulina</i>
		<i>Sicista subtilis</i>
		<i>Hystriidae</i>
		<i>Hystrix cristata</i>
		CARNIVORA
		<i>Canidae</i>
S	fjällräv	<i>Alopex lagopus</i>
S	varg	<i>Canis lupus</i> (utom de grekiska populationerna norr om 39:e breddgraden, de estniska populationerna, de spanska populationerna norr om Duero, de bulgariska, lettiska, litauiska, polska och slovakiska populationerna samt de finska populationerna inom renskötselområden enligt 2 § i Finlands lag nr 848/90 av den 14 september 1990 om renskötsel)
		<i>Ursidae</i>
S	brunbjörn	<i>Ursus arctos</i>
		<i>Mustelidae</i>
S	utter	<i>Lutra lutra</i>
		<i>Mustela eversmanni</i>
		<i>Mustela lutreola</i>
		<i>Vormela peregusna</i>
		<i>Felidae</i>
		<i>Felis silvestris</i>
S	lo	<i>Lynx lynx</i> (utom den estniska populationen)
		<i>Lynx pardinus</i>
		<i>Phocidae</i>

S = förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
		<i>Monachus monachus</i>
		<i>Phoca hispida saimensis</i>
		ARTIODACTYLA
		Cervidae
		<i>Cervus elaphus corsicanus</i>
		Bovidae
		<i>Bison bonasus</i>
		<i>Capra aegagrus</i> (naturliga populationer)
		<i>Capra pyrenaica pyrenaica</i>
		<i>Ovis gmelini musimon</i> ( <i>Ovis ammon musimon</i> ) (naturliga populationer – Korsika och Sardinien)
		<i>Ovis orientalis ophion</i> ( <i>Ovis gmelini ophion</i> )
		<i>Rupicapra pyrenaica ornata</i> ( <i>Rupicapra rupicapra ornata</i> )
		<i>Rupicapra rupicapra balcanica</i>
		<i>Rupicapra rupicapra tatrica</i>
		CETACEA
S	valar	Alla arter
		REPTILER
		TESTUDINATA
		Testudinidae
		<i>Testudo graeca</i>
		<i>Testudo hermanni</i>
		<i>Testudo marginata</i>
		Cheloniidae
		<i>Caretta caretta</i>
		Testudinata
		<i>Lepidochelys kempii</i>
		<i>Eretmochelys imbricata</i>
		Dermochelyidae
		<i>Dermochelys coriacea</i>
		Emydidae
		<i>Emys orbicularis</i>
		<i>Mauremys caspica</i>
		<i>Mauremys leprosa</i>
		SAURIA
		Lacertidae
		<i>Algyroides fitzingeri</i>
		<i>Algyroides marchi</i>

S = förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
		<i>Algyroides moreoticus</i>
		<i>Algyroides nigropunctatus</i>
		<i>Dalmatolacerta oxycephala</i>
		<i>Dinarolacerta mosorensis</i>
		<i>Gallotia atlantica</i>
		<i>Gallotia galloti</i>
		<i>Gallotia galloti insulanagae</i>
		<i>Gallotia simonyi</i>
		<i>Gallotia stehlini</i>
S	sandödla	<i>Lacerta agilis</i>
		<i>Lacerta bedriagae</i>
		<i>Lacerta bonnali</i> ( <i>Lacerta monticola</i> )
		<i>Lacerta monticola</i>
		<i>Lacerta danfordi</i>
		<i>Lacerta dugesi</i>
		<i>Lacerta graeca</i>
		<i>Lacerta horvathi</i>
		<i>Lacerta schreiberi</i>
		<i>Lacerta trilineata</i>
		<i>Lacerta viridis</i>
		<i>Lacerta vivipara pannonica</i>
		<i>Ophisops elegans</i>
		<i>Podarcis erhardii</i>
		<i>Podarcis filfolensis</i>
		<i>Podarcis hispanica atrata</i>
		<i>Podarcis lilfordi</i>
		<i>Podarcis melisellensis</i>
		<i>Podarcis milensis</i>
		<i>Podarcis muralis</i>
		<i>Podarcis peloponnesiaca</i>
		<i>Podarcis pityusensis</i>
		<i>Podarcis sicula</i>
		<i>Podarcis taurica</i>
		<i>Podarcis tiliguerta</i>
		<i>Podarcis wagleriana</i>
		Scincidae
		<i>Ablepharus kitaibelii</i>
		<i>Chalcides bedriagai</i>



S = förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
		<i>Chalcides ocellatus</i>
		<i>Chalcides sexlineatus</i>
		<i>Chalcides simonyi</i> ( <i>Chalcides occidentalis</i> )
		<i>Chalcides viridianus</i>
		<i>Ophiomorus punctatissimus</i>
		Gekkonidae
		<i>Cyrtopodion kotschy</i>
		<i>Phyllodactylus europaeus</i>
		<i>Tarentola angustimentalis</i>
		<i>Tarentola boettgeri</i>
		<i>Tarentola delalandii</i>
		<i>Tarentola gomerensis</i>
		Agamer
		<i>Stellio stellio</i>
		Chamaeleontidae
		<i>Chamaeleo chamaeleon</i>
		Anguidae
		<i>Ophisaurus apodus</i>
		OPHIDIA
		Colubridae
		<i>Coluber caspius</i>
		<i>Coluber cypriensis</i>
		<i>Coluber hippocrepis</i>
		<i>Coluber jugularis</i>
		<i>Coluber laurenti</i>
		<i>Coluber najadum</i>
		<i>Coluber nummifer</i>
		<i>Coluber viridiflavus</i>
S	hasselsnok	<i>Coronella austriaca</i>
		<i>Eirenis modesta</i>
		<i>Elaphe longissima</i>
		<i>Elaphe quatuorlineata</i>
		<i>Elaphe situla</i>
		<i>Natrix natrix cetti</i>
		<i>Natrix natrix corsa</i>
		<i>Natrix natrix cypriaca</i>
		<i>Natrix tessellata</i>
		<i>Telescopus falax</i>

S = förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
		<i>Viperidae</i>
		<i>Vipera ammodytes</i>
		<i>Macrovipera schweizeri</i> ( <i>Vipera lebetina schweizeri</i> )
		<i>Vipera seoanni</i> (utom de spanska populationerna)
		<i>Vipera ursinii</i>
		<i>Vipera xanthina</i>
		<i>Boidae</i>
		<i>Eryx jaculus</i>
		GRODDJUR
		CAUDATA
		<i>Salamandridae</i>
		<i>Chioglossa lusitanica</i>
		<i>Euproctus asper</i>
		<i>Euproctus montanus</i>
		<i>Euproctus platycephalus</i>
		<i>Mertensiella luschani</i> ( <i>Salamandra luschani</i> )
		<i>Salamandra atra</i>
		<i>Salamandra aurorae</i>
		<i>Salamandra lanzai</i>
		<i>Salamandrina terdigitata</i>
		<i>Triturus carnifex</i> ( <i>Triturus cristatus carnifex</i> )
S	större vattensalamander	<i>Triturus cristatus</i> ( <i>Triturus cristatus cristatus</i> )
		<i>Triturus italicus</i>
		<i>Triturus karelinii</i> ( <i>Triturus cristatus karelinii</i> )
		<i>Triturus marmoratus</i>
		<i>Triturus montandoni</i>
		<i>Triturus vulgaris ampelensis</i>
		<i>Proteidae</i>
		<i>Proteus anguinus</i>
		<i>Plethodontidae</i>
		<i>Hydromantes</i> ( <i>Speleomantes</i> ) <i>ambrosii</i>
		<i>Hydromantes</i> ( <i>Speleomantes</i> ) <i>flavus</i>
		<i>Hydromantes</i> ( <i>Speleomantes</i> ) <i>genei</i>
		<i>Hydromantes</i> ( <i>Speleomantes</i> ) <i>imperialis</i>
		<i>Hydromantes</i> ( <i>Speleomantes</i> ) <i>strinatii</i> ( <i>Hydromantes</i> ( <i>Speleomantes</i> ) <i>italicus</i> )
		<i>Hydromantes</i> ( <i>Speleomantes</i> ) <i>supramontis</i>

S = förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
		<i>ANURA</i>
		<i>Discoglossidae</i>
		<i>Alytes cisternasii</i>
		<i>Alytes muletensis</i>
		<i>Alytes obstetricans</i>
S	klockgroda	<i>Bombina bombina</i>
		<i>Euproctus montanus</i>
		<i>Bombina variegata</i>
		<i>Discoglossus galganoi</i> (inklusive <i>Discoglossus "jeanneae"</i> )
		<i>Discoglossus montalentii</i>
		<i>Discoglossus pictus</i>
		<i>Discoglossus sardus</i>
		<i>Ranidae</i>
S	åkergroda	<i>Rana arvalis</i>
S	långbensgroda	<i>Rana dalmatina</i>
		<i>Rana graeca</i>
		<i>Rana iberica</i>
		<i>Rana italica</i>
		<i>Rana latastei</i>
S	gölgroda	<i>Rana lessonae</i>
		<i>Pelobatidae</i>
		<i>Pelobates cultripes</i>
S	lökgroda	<i>Pelobates fuscus</i>
		<i>Pelobates syriacus</i>
		<i>Bufo</i>
S	strandpadda (stinkpadda)	<i>Bufo calamita</i>
S	grönfläckig padda	<i>Bufo viridis</i>
		<i>Hylidae</i>
S	lövgroda	<i>Hyla arborea</i>
		<i>Hyla meridionalis</i>
		<i>Hyla sarda</i>
		FISKAR
		<i>ACIPENSERIFORMES</i>
		<i>Acipenseridae</i>
		<i>Acipenser naccarii</i>
		<i>Acipenser sturio</i>

S = förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
		<i>SALMONIFORMES</i>
		<i>Coregonidae</i>
		<i>Coregonus oxyrhynchus</i> (anadroma populationer i vissa delar av Nordsjön, utom de finska populationerna)
		<i>CYPRINIFORMES</i>
		<i>Cyprinidae</i>
		<i>Anaecypris hispanica</i>
		<i>Phoxinus phoxinus</i>
		<i>ATHERINIFORMES</i>
		<i>Cyprinodontidae</i>
		<i>Valencia hispanica</i>
		<i>PERCIFORMES</i>
		<i>Percidae</i>
		<i>Gymnocephalus baloni</i>
		<i>Romanichthys valsanicola</i>
		<i>Zingel asper</i>
		RYGGGRADSLÖSA ARTER
		LEDDJUR
		<i>CRUSTACEA</i>
		<i>Isopoda</i>
		<i>Armadillidium ghardalamensis</i>
		<i>INSECTA</i>
		<i>Coleoptera</i>
		<i>Bolbelasmus unicornis</i>
		<i>Buprestis splendens</i>
		<i>Carabus hampei</i>
		<i>Carabus hungaricus</i>
		<i>Carabus olympiae</i>
		<i>Carabus variolosus</i>
		<i>Carabus zawadzskii</i>
S	större ekbock (stor ekbock)	<i>Cerambyx cerdo</i>
S	cinnoberbagge	<i>Cucujus cinnaberinus</i>
		<i>Dorcadion fulvum cervae</i>
		<i>Duvalius gebhardti</i>
		<i>Duvalius hungaricus</i>
S	bredkantad dykare	<i>Dytiscus latissimus</i>

S = förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
S	bred paljettdykare	<i>Graphoderus bilineatus</i>
		<i>Leptodirus hochenwardi</i>
		<i>Pilemia tigrina</i>
S	läderbagge	<i>Osmoderma eremita</i>
S	rödhalsad brunbagge	<i>Phryganophilus ruficollis</i>
		<i>Probaticus subrugosus</i>
		<i>Propomacrus cypriacus</i>
		<i>Pseudogautotina excellens</i>
		<i>Pseudoseriscius cameroni</i>
S	större barkplattbagge	<i>Pytho kolwensis</i>
		<i>Rosalia alpina</i>
		<i>Lepidoptera</i>
		<i>Apatura metis</i>
		<i>Arytrura musculus</i>
		<i>Catopta thrips</i>
		<i>Chondrosoma fiduciarium</i>
S	brun gräsfjäril	<i>Coenonympha hero</i>
		<i>Coenonympha oedippus</i>
		<i>Colias myrmidone</i>
		<i>Cucullia mixta</i>
		<i>Dioszeghyana schmidtii</i>
		<i>Erannis ankeraria</i>
		<i>Erebia calcaria</i>
		<i>Erebia christi</i>
		<i>Erebia sudetica</i>
		<i>Eriogaster catax</i>
		<i>Fabriciana elisa</i>
		<i>Glyphipterix loricatella</i>
		<i>Gortyna borelii lunata</i>
S	asknätfjäril (boknätfjäril)	<i>Hypodryas maturna</i>
		<i>Hyles hippophaes</i>
		<i>Leptidea morsei</i>
		<i>Lignyopectera fumidaria</i>
S	dårgräsfjäril	<i>Lopinga achine</i>
		<i>Lycaena dispar</i>
S	violett guldvinge	<i>Lycaena helle</i>

S = förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
S	svartfläckig blåvinge	<i>Maculinea arion</i>
		<i>Maculinea nausithous</i>
		<i>Maculinea teleius</i>
		<i>Melanargia arge</i>
		<i>Nymphalis vaualbum</i>
		<i>Papilio alexanor</i>
		<i>Papilio hospiton</i>
S	apollofjäril	<i>Parnassius apollo</i>
S	mnemosynefjäril	<i>Parnassius mnemosyne</i>
		<i>Phyllometra culminaria</i>
		<i>Plebicula golgus</i>
		<i>Polymixis rufocincta isolata</i>
		<i>Polyommatus eroides</i>
		<i>Proserpinus proserpina</i>
		<i>Proterebia afra dalmata</i>
		<i>Pseudophilotes bavius</i>
		<i>Xylomoia strix</i>
		<i>Zerynthia polyxena</i>
		<i>Mantodea</i>
		<i>Apteromantis aptera</i>
S	grön mosaikslända	<i>Odonata</i>
		<i>Aeshna viridis</i>
		<i>Cordulegaster heros</i>
		<i>Cordulegaster trinacriae</i>
S	pudrad kärrtrollslända	<i>Gomphus graslinii</i>
		<i>Leucorrhinia albifrons</i>
		<i>Leucorrhinia caudalis</i>
S	citronfläckad kärrtrollslända	<i>Leucorrhinia pectoralis</i>
		<i>Lindenia tetraphylla</i>
		<i>Macromia splendens</i>
		<i>Ophiogomphus cecilia</i>
S	grön flodtrollslända	<i>Oxygastra curtisii</i>
		<i>Stylurus flavipes</i>
		<i>Sympecma braueri</i>

S = förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
		<i>Orthoptera</i>
		<i>Baetica ustulata</i>
		<i>Brachytripes megacephalus</i>
		<i>Isophya costata</i>
		<i>Isophya harzi</i>
		<i>Isophya stysi</i>
		<i>Myrmecophilus baronii</i>
		<i>Odontopodisma rubripes</i>
		<i>Paracaloptenus caloptenoides</i>
		<i>Pholidoptera transsylvanica</i>
		<i>Saga pedo</i>
		<i>Stenobothrus (Stenobothrodes) eurasius</i>
		ARACHNIDA
		Araneae
		<i>Macrothele calpeiana</i>
		BLÖTDJUR
		GASTROPODA
S	sirlig skivsnäcka	<i>Anisus vorticulus</i>
		<i>Caseolus calculus</i>
		<i>Caseolus commixta</i>
		<i>Caseolus sphaerula</i>
		<i>Chilostoma banaticum</i>
		<i>Discula leacockiana</i>
		<i>Discula tabellata</i>
		<i>Discula testudinalis</i>
		<i>Discula turricula</i>
		<i>Discus defloratus</i>
		<i>Discus guerinianus</i>
		<i>Elona quimperiana</i>
		<i>Geomalacus maculosus</i>
		<i>Geomitra moniziana</i>
		<i>Gibbula nivosa</i>
		<i>Hygromia kovacsi</i>
		<i>Idiomela (Helix) subplicata</i>
		<i>Lampedusa imitatrix</i>
		<i>Lampedusa melitensis</i>
		<i>Leiostyla abbreviata</i>
		<i>Leiostyla cassida</i>

S = förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
		<i>Leiostyla corneocostata</i>
		<i>Leiostyla gibba</i>
		<i>Leiostyla lamellosa</i>
		<i>Paladilhia hungarica</i>
		<i>Patella ferruginea</i>
		<i>Sadleriana pannonica</i>
		<i>Theodoxus prevostianus</i>
		<i>Theodoxus transversalis</i>
		BIVALVIA
		<i>Anisomyaria</i>
		<i>Lithophaga lithophaga</i>
		<i>Pinna nobilis</i>
		Unionoida
		<i>Margaritifera auricularia</i>
S	tjockskalig målmussla	<i>Unio crassus</i>
		Dreissenidae
		<i>Congerius kusceri</i>
		ECHINODERMATA
		Echinoidea
		<i>Centrostephanus longispinus</i> .



### 1.10.5 Bilaga 5 – bilaga IV b livsmiljödirektivet

#### Bilaga 5

De växter som finns upptagna i bilaga 3 till artskyddsförordningen ska anses omfattas av denna bilaga.

Detta är en förteckning över samtliga växtarter som anges i bilaga IV b till rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (livsmiljödirektivet).

Arterna kräver noggrant skydd enligt livsmiljödirektivet.

Bilaga IV b innehåller alla växtarter som finns upptagna i bilaga II b, förutom bryofyter, plus nedanstående arter:

**Tabell 1.9 Livsmiljödirektivet bilaga IV b växter**

S=förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
		<i>PTERIDOPHYTA</i>
		<i>ASPLENIACEAE</i>
		<i>Asplenium hemionitis</i> L.
		<i>ANGIOSPERMAE</i>
		<i>ARACEAE</i>
		<i>Dracaena draco</i> (L.) L.
		<i>AMARYLLIDACEAE</i>
		<i>Narcissus longispathus</i> Pugsley
		<i>Narcissus triandrus</i> L.
		<i>BERBERIDACEAE</i>
		<i>Berberis maderensis</i> Lowe
		<i>CAMPANULACEAE</i>
		<i>Campanula morettiana</i> Reichenb.
		<i>Physoplexis comosa</i> (L.) Schur.
		<i>CARYOPHYLLACEAE</i>
		<i>Moehringia fontqueri</i> Pau
		<i>COMPOSITAE</i>
		<i>Argyranthemum pinnatifidum</i> (L.f.) Lowe
		subsp. <i>succulentum</i> (Lowe) C. J. Humphries
		<i>Helichrysum sibthorpii</i> Rouy
		<i>Picris willkommii</i> (Schultz Bip.) Nyman
		<i>Santolina elegans</i> Boiss. ex DC.
		<i>Senecio caespitosus</i> Brot.
		<i>Senecio lagascanus</i> DC. subsp. <i>lusitanicus</i> (P. Cout.) Pinto da Silva

S=förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
		<i>Wagenitzia lancifolia</i> (Sieber ex Sprengel) Dostal CRUCIFERAE
		<i>Murbeckiella sousae</i> Rothm. EUPHORBIACEAE
		<i>Euphorbia nevadensis</i> Boiss. & Reuter GESNERIACEAE
		<i>Jankaea heldreichii</i> (Boiss.) Boiss. <i>Ramonda serbica</i> Pancic IRIDACEAE
		<i>Crocus etruscus</i> Parl. <i>Iris boissieri</i> Henriq. <i>Iris marisca</i> Ricci & Colasante LABIATAE
		<i>Rosmarinus tomentosus</i> Huber-Morath & Maire LILIACEAE
		<i>Androcymbium europaeum</i> (Lange) K. Richter <i>Bellevalia hackelli</i> Freyn <i>Colchicum corsicum</i> Baker <i>Colchicum cousturieri</i> Greuter <i>Fritillaria conica</i> Rix <i>Fritillaria drenovskii</i> Degen & Stoy. <i>Fritillaria gussichiae</i> (Degen & Doerfler) Rix <i>Fritillaria obliqua</i> Ker-Gawl. <i>Fritillaria rhodocanakis</i> Orph. ex Baker <i>Ornithogalum reverchonii</i> Degen & Herv.-Bass. <i>Scilla beirana</i> Samp. <i>Scilla odorata</i> Link ORCHIDACEAE
		<i>Ophrys argolica</i> Fleischm. <i>Orchis scopulorum</i> Simsmerh. <i>Spiranthes aestivalis</i> (Poiret) L. C. M. Richard PRIMULACEAE
		<i>Androsace cylindrica</i> DC. <i>Primula glaucescens</i> Moretti <i>Primula spectabilis</i> Tratt. RANUNCULACEAE
		<i>Aquilegia alpina</i> L. SAPOTACEAE

S=förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
		<i>Sideroxylon marmulano</i> Banks ex Lowe
		<i>Saxifraga vayredana</i> Luizet
		SCROPHULARIACEAE
		<i>Antirrhinum lopesianum</i> Rothm.
		<i>Lindernia procumbens</i> (Krocker) Philcox
		SOLANACEAE
		<i>Mandragora officinarum</i> L.
		THYMELAEACEAE
		<i>Thymelaea broterana</i> P. Cout.
		UMBELLIFERAE
		<i>Bunium brevifolium</i> Lowe
		VIOLACEAE
		<i>Viola athois</i> W. Becker
		<i>Viola cazorlensis</i> Gandoger

### 1.10.6 Bilaga 6 – bilaga V livsmiljödirektivet

#### Bilaga 6

Detta är en förteckning över samtliga arter som anges i bilaga V till livsmiljödirektivet.

Arterna har enligt livsmiljödirektivet ett sådant unionsintresse att insamling i naturen och exploatering kan bli föremål för särskilda förvaltningsåtgärder.

**Tabell 1.10 Livsmiljödirektivet bilaga V djur**

S=förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
		RYGGRADSDJUR
		DÄGGDJUR
		RODENTIA
		Castoridae
S	bäver	<i>Castor fiber</i> (de finska, svenska, lettiska, litauiska, estniska och polska populationerna)
		Cricetidae
		<i>Cricetus cricetus</i> (de ungerska populationerna)
		CARNIVORA
		Canidae
	guldschakal	<i>Canis aureus</i>
S	Varg (ej svenska populationer)	<i>Canis lupus</i> (de spanska populationerna norr om Duero, de grekiska populationerna norr om 39:e breddgraden, de finska populationerna inom renskötselområden enligt 2 § i Finlands lag nr 848/90 av den 14 september 1990 om renskötsel, de bulgariska, lettiska, litauiska, estniska, polska och slovakiska populationerna)
		Mustelidae
S	mård	<i>Martes martes</i>
S	iller	<i>Mustela putorius</i>
		Felidae
S	lo	<i>Lynx lynx</i> (den estniska populationen)
		Phocidae
S	öronlösa sälar	Samtliga arter som inte finns upptagna i bilaga IV
		Viverridae

S=förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
		<i>Genetta genetta</i>
		<i>Herpestes ichneumon</i>
		DUPLICIDENTATA
		Leporidae
S	skogshare	<i>Lepus timidus</i>
		ARTIODACTYLA
		Bovidae
		<i>Capra ibex</i>
		<i>Capra pyrenaica</i> (utom <i>Capra pyrenaica pyrenaica</i> )
		<i>Rupicapra rupicapra</i> (utom <i>Rupicapra rupicapra balcanica</i> , <i>Rupicapra rupicapra ornata</i> och <i>Rupicapra rupicapra tatrica</i> )
		GRODDJUR
		ANURA
		Ranidae
S	ätlig groda	<i>Rana esculenta</i>
		<i>Rana perezi</i>
		<i>Rana ridibunda</i>
S	vanlig groda	<i>Rana temporaria</i>
		FISKAR
		PETROMYZONIFORMES
		Petromyzonidae
S	flodnejonöga	<i>Lampetra fluviatilis</i>
		<i>Lethenteron zanandrai</i>
		ACIPENSERIFORMES
		Acipenseridae
		Samtliga arter som inte finns upptagna i bilaga IV
		CLUPEIFORMES
		Clupeidae
S	majfisk och staksill	<i>Alosa</i> spp.
		SALMONIFORMES
		Salmonidae
S	harr	<i>Thymallus thymallus</i>
S	sik och siklöja	<i>Coregonus</i> spp. (utom <i>Coregonus oxyrhynchus</i> – <i>anadroma</i> populationer i vissa delar av Nordsjön)
		<i>Hucho hucho</i>

S=förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
S	lax	<i>Salmo salar</i> (endast i sötvatten)
		CYPRINIFORMES
		Cyprinidae
S	asp (fisken)	<i>Aspius aspius</i>
		<i>Barbus</i> spp.
		<i>Pelecus cultratus</i>
		<i>Rutilus friesii meidingeri</i>
		<i>Rutilus pigus</i>
		SILURIFORMES
		Siluridae
		<i>Silurus aristotelis</i>
		PERCIFORMES
		Percidae
		<i>Gymnocephalus schraetzer</i>
		<i>Zingel zingel</i>
		RYGGRADSLÖSA DJUR
		COELENTERATA
		CNIDARIA
		<i>Corallium rubrum</i>
		MOLLUSCA
		GASTROPODA – STYLOMMATOPHORA
S	vinbergssnäck	<i>Helix pomatia</i>
		BIVALVIA – UNIONOIDA
		Margaritiferidae
S	flodpärlmussla	<i>Margaritifera margaritifera</i>
		Unionidae
		<i>Microcondylaea compressa</i>
		<i>Unio elongatulus</i>
		ANNELIDA
		HIRUDINOIDEA – ARHYNCHOBDELLAE
		Hirudinidae
S	blodigel	<i>Hirudo medicinalis</i>
		ARTHROPODA
		CRUSTACEA – DECAPODA
		Astacidae
S	flodkräfta	<i>Astacus astacus</i>
		<i>Austropotamobius pallipes</i>
		<i>Austropotamobius torrentium</i>
		Scyllaridae

S=förekommer i Sverige	Svenskt namn	Systematisk grupp och vetenskapligt namn
		<i>Scyllarides latus</i>
		INSECTA – LEPIDOPTERA
		Saturniidae
		<i>Graellsia isabellae</i>

### 1.10.7 Bilaga 7 – nationell fridlysning

#### Bilaga 2

*Fridlysning enligt 6, 8 och 9 §§*

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

#### Bilaga 7

*Arter som är fridlysta enligt svenska regler. Arterna kräver noggrant skydd enligt en nationell svensk bedömning eller till följd av ett internationellt åtagande.*

*För varje art anges den fridlysning som gäller och det geografiska område som fridlysningen gäller i.*

*Framför artens namn har angivna bokstavsmarkeringar följande innebörd.*

*R: Arten behöver skydd för sina fortplantningsområden (reproduktionsområden).*

### 1.10.8 Bilaga 8 – Information som ska framgå av livsmiljöunderlag

Av ett livsmiljöunderlag ska följande information framgå i den mån den finns tillgänglig för länsstyrelsen.

1. En allmän beskrivning av länet. 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 prio-

riterade och som finns i länet. 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. Sekretess kan behövas för vissa geografiska uppgifter om fynd av särskild känsliga arter.

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 var naturmiljöer 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

9. En tydlig redovisning av brister i kunskapsunderlaget.

10. En referenslista över vilka faktaunderlag som ligger till grund för programmet. 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 enligt 65 § artskyddsförordningen 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.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.



## 1.11 Förordning om ändring i jaktförordningen (1987:905)

Härigenom föreskrivs i fråga om jaktförordningen (1987:905)

*dels att 8, 10 a, 15 d, 20, 20 a, 21, 26, 31, 58, 58 a §§ ska ha följande lydelse,*

*dels att det ska införas en ny paragraf, 41 b §, av följande lydelse.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 8 §<sup>30</sup>

Inom ett vilthägn som uppfyller de krav som Naturvårdsverket har föreskrivit får djur av den viltart som hägnet är avsett för jagas trots bestämmelserna om fredning.

För användning av hund gäller dock bestämmelserna i 16 §.

Inom en anläggning för hållande av fåglar i fångenskap får ägg plockas trots bestämmelserna om fredning.

Inom en anläggning för hållande av fåglar i fångenskap får, sådana ägg samlas in som avses i 8 kap. 12 § andra stycket miljöbalken eller enligt vad som följer av villkor i tillståndet för hägnet.

### 10 a §<sup>31</sup>

Vid jakt får endast sådana vapen och andra jaktmedel användas som uppfyller de krav som Naturvårdsverket föreskriver.

I fråga om vilda fåglar, björn, varg, järv, lo, utter, bäver, valar och fladdermöss samt i fråga om annat vilt som i bilaga 1 till artskyddsförordningen (2007:845) har markerats med *N*, *n* eller *F* är det förbjudet att för fångst eller dödande använda medel eller metoder som anges i bilaga 5 till denna förordning eller andra medel eller metoder som inte är

I fråga om vilda fåglar, björn, varg, järv, lo, utter, bäver, valar, fladdermöss och *myskoxe* samt i fråga om annat vilt som i bilaga 4 och 6 till artskyddsförordningen (2007:845) är det förbjudet att för fångst eller dödande använda medel eller metoder som anges i bilaga 5 till denna förordning eller andra medel eller metoder som inte är selektiva och som

<sup>30</sup> (1998:1000).

<sup>31</sup> (2019:174).

selektiva och som lokalt kan medföra att populationen av arten försvinner eller utsätts för en allvarlig störning. Snaror får dock användas för jakt efter dalripa och fjällripa norr om 58 nordlig bredd.

Vid jakt med skjutvapen får vapnet inte gillras.

lokalt kan medföra att populationen av arten försvinner eller utsätts för en allvarlig störning. Snaror får dock användas för jakt efter dalripa och fjällripa norr om 58 nordlig bredd.

#### 15 d §<sup>32</sup>

I fråga om vilda fåglar, björn, varg, järv, lo, utter, bäver, mård, iller, skogshare *och* fladdermöss samt i fråga om annat vilt som i bilaga 1 till artskyddsförordningen (2007:845) har markerats med N, n eller F får föreskrifter eller beslut enligt 15 §, 15 a § första stycket, 15 b § eller 15 c § denna förordning meddelas endast om

1. det inte finns någon annan lämplig lösning,
2. upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde inte försvåras, och
3. föreskriften eller beslutet behövs av något sådant skäl som anges i 23 a § eller 31 § första stycket denna förordning.

#### 20 §<sup>33</sup>

Trots bestämmelsen i 31 § första stycket jaktlagen (1987:259) gäller följande.

1. Jakt får bedrivas från båt försedd med motor under förutsättning att motorn är avstängd och minst en minut förflutit sedan motorn stängts av.
2. Den som jagar för att förebygga skada av vilt får använda ett motordrivet fordon vid jakt som bedrivs på särskilt uppdrag av den eller de kommunala nämnder som fullgör uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet.

<sup>32</sup> (2018:639).

<sup>33</sup> (2018:632).

3. Motordrivna fordon får användas vid jakt i vilthägn efter den art som hägnet är avsett för.

Första stycket 2–3 gäller inte vid jakt som avser vilda fåglar, björn, varg, järv, lo, utter, mård, iller, bäver, skogshare, sälar, valar, fladdermöss eller som avser annat vilt som *har markerats med N, n eller F* i bilaga 1 till artskyddsförordningen (2007:845).

Första stycket 2–3 gäller inte vid jakt som avser vilda fåglar, björn, varg, järv, lo, utter, mård, iller, bäver, skogshare, sälar, valar, fladdermöss, *myskoxe* eller som avser annat vilt som *anges* i bilaga 4 och 6 till artskyddsförordningen (2007:845).

#### 20 a §<sup>34</sup>

Trots bestämmelsen i 31 § första stycket jaktlagen (1987:259) får en rullstolsburen person med bestående rörelsehinder jaga däggdjur från ett motordrivet fordon under förutsättning att motorn är avstängd.

Om jakten avser björn, varg, järv, lo, utter, mård, iller, bäver, skogshare, fladdermöss eller sådant annat vilt som *har markerats med N, n eller F* i bilaga 1 till artskyddsförordningen (2007:845) krävs dock att tillstånd i det enskilda fallet har meddelats av Naturvårdsverket eller länsstyrelsen. Sådan jakt får påbörjas när minst fem minuter förflutit sedan motorn stängts av.

Om jakten avser björn, varg, järv, lo, utter, mård, iller, bäver, skogshare, fladdermöss, *myskoxe* eller sådant annat vilt som *anges* i bilaga 4 och 6 till artskyddsförordningen (2007:845) krävs dock att tillstånd i det enskilda fallet har meddelats av Naturvårdsverket eller länsstyrelsen. Sådan jakt får påbörjas när minst fem minuter förflutit sedan motorn stängts av.

Beslut om tillstånd enligt andra stycket meddelas av den myndighet som i det enskilda fallet prövar om jakt får bedrivas efter björn, varg, järv, lo, utter och fladdermöss. I övriga fall meddelas sådant tillstånd av länsstyrelsen. Om flera län är berörda och det är länsstyrelsen som beslutar om tillstånd, prövas frågan av länsstyrelsen i det län där huvuddelen av marken är belägen.

<sup>34</sup> (2018:632).

21 §<sup>35</sup>

Utöver vad som följer av 20, 20 a och 20 b §§ får den myndighet som beslutar om jakten i det enskilda fallet besluta om undantag från förbudet i 31 § första stycket jaktlagen (1987:259) i fråga om jakt efter björn, varg, järv, lo, utter, valar och fladdermöss samt när det är fråga om jakt som avses i 24 § eller 31 § första stycket 1 denna förordning. I övriga fall får länsstyrelsen besluta om sådana undantag. Om flera län är berörda och det är länsstyrelsen som beslutar om undantag, prövas frågan av länsstyrelsen i det län där huvuddelen av marken är belägen.

I fråga om vilda fåglar, björn, varg, järv, lo, utter, bäver, mård, iller, skogshare, vikare, valar och fladdermöss samt i fråga om andra vilt levande djurarter som *har markerats med N, n eller F i bilagan* till artskyddsförordningen (2007:845) får undantag medges endast om

I fråga om vilda fåglar, björn, varg, järv, lo, utter, bäver, mård, iller, skogshare, vikare, valar, fladdermöss och *myskoxe* samt i fråga om andra vilt levande djurarter som *anges i bilaga 4 och 6* till artskyddsförordningen (2007:845) får undantag medges endast om

1. det inte finns någon annan lämplig lösning,
2. upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde inte försvåras, och
3. undantaget behövs för att en sådan begränsad jakt som avses i 23 c § ska kunna genomföras eller behövs av något sådant skäl som anges i 23 a § eller 31 § första stycket denna förordning.

26 §<sup>36</sup>

För att förebygga skador av vilt får jakträttshavare bedriva jakt under de tider och övriga villkor som anges i bilaga 4 till denna förordning. Vidare får sådan jakt bedrivas av personer som avses i 23 § första stycket jaktlagen (1987:259) under de tider som anges i punkterna 2–4 samt, när det gäller vildkanin, punkten 1 i bilaga 4.

Vid jakt som avses i första stycket får ingrepp även göras i fåglars bon och fåglars ägg förstöras.

*Fågelägg som härrör från jakt enligt första och andra stycket ska*

<sup>35</sup> (2018:632).

<sup>36</sup> (1995:443).

*förstöras om inte annat har meddelats i beslut om skyddsjakt.*

Den som jagar med stöd av första eller andra stycket är skyldig att till länsstyrelsen lämna de uppgifter om jakten som Naturvårdsverket föreskriver. Länsstyrelsen är skyldig att årligen till Naturvårdsverket överlämna dessa uppgifter.

### 31 §<sup>37</sup>

Även om jakt annars inte är tillåten får genom föreskrifter eller beslut i det enskilda fallet

1. Naturvårdsverket ge 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, och

2. länsstyrelsen ge tillstånd till en selektiv jakt efter ett litet antal djur under strängt kontrollerade förhållanden, om det behövs för att tillgodose viltförvaltningen.

En förutsättning för att jakt enligt första stycket ska kunna tillåtas är att det inte finns någon annan lämplig lösning och att jakten inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde. Tillstånd enligt första stycket 2 får inte avse arter som i bilaga 1 till artskyddsförordningen (2007:845) *har markerats med N eller n*.

En förutsättning för att jakt enligt första stycket ska kunna tillåtas är att det inte finns någon annan lämplig lösning och att jakten inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde. Tillstånd enligt första stycket 2 får inte avse *myskoxe, järv eller* arter som anges i bilaga 4 till artskyddsförordningen (2007:845).

Innan Naturvårdsverket ger ett tillstånd enligt första stycket 1 ska verket höra Havs- och vattenmyndigheten, om tillståndet gäller jakt efter vilt som lever i hav eller vatten.

Länsstyrelsen ska årligen till Naturvårdsverket lämna de uppgifter om medgivna tillstånd som verket begär.

<sup>37</sup> (2011:645).

## 41 b §

*I en anläggning för pälsproduktion ska det finnas fällor för fångst av djur som kommit lösa i hägnet. Det ska finnas ett sådant antal fällor som motiveras av anläggningens storlek och antalet djur i denna. Fällorna ska hållas gillrade och i ett sådant skick och under sådan tillsyn att fångst kan ske kontinuerligt.*

58 §<sup>38</sup>

I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol.

Följande beslut enligt denna förordning får inte överklagas:

1. Naturvårdsverkets beslut i ett överklagat ärende,
2. länsstyrelsens beslut enligt 4 § om beslutet avser något annat än registrering av kronhjortsområde,
3. Naturvårdsverkets eller länsstyrelsens beslut enligt 9 § andra eller tredje stycket,
4. Naturvårdsverkets eller länsstyrelsens beslut enligt 15 §, 15 a § första stycket och 15 b §,
5. Naturvårdsverkets beslut enligt 24 a §,
6. Polismyndighetens beslut enligt 30 §,
7. Naturvårdsverkets beslut enligt 38 §,
8. Polismyndighetens beslut i frågor om ersättning enligt 40 a § tredje stycket eller 40 b §,
9. länsstyrelsens beslut enligt 47 § första stycket, och
10. länsstyrelsens beslut enligt 52 d §.

Andra beslut av länsstyrelsen än de som anges i 1–4 nedan får överklagas till Naturvårdsverket:

1. beslut som anges i andra stycket,
2. beslut om avgift enligt 52 b och 52 c §§,
3. beslut om jakt efter vilda fåglar eller beslut om jakt efter björn, varg, järv, lo eller någon annan art som *har markerats med*
3. beslut om jakt efter vilda fåglar eller beslut om jakt efter björn, varg, järv, lo eller någon annan art som *anges i bilaga 4*

<sup>38</sup> (2018:639).

*N eller F* i bilaga 1 till artskydds- eller 6 till artskyddsförordningen  
förordningen (2007:845), och (2007:845), och

4. beslut om undantag eller tillstånd enligt 15 a § andra stycket,  
20 a § andra stycket, 20 b eller 21 §§.

Andra beslut av Polismyndigheten än de som anges i andra  
stycket får överklagas till länsstyrelsen.

58 a §<sup>39</sup>

Ärenden om jakt efter vilda  
fåglar, björn, varg, järv, lo eller  
annan art som *är markerad med*  
*N eller F* i bilaga 1 till artskydds-  
förordningen (2007:845) ska  
handläggas skyndsamt.

Ärenden om jakt efter vilda  
fåglar, björn, varg, järv, lo eller  
annan art som *anges* i bilaga 4  
eller 6 till artskyddsförordningen  
(2007:845) ska handläggas skynd-  
samt.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

---

<sup>39</sup> (2016:556).

## 1.12 Förordning om ändring i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 1, 5, 6, 22 §§ förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap.

#### 1 §<sup>40</sup>

I detta kapitel finns föreskrifter om fisket och vattenbruket.

Detta kapitel ska inte tillämpas i den utsträckning det strider mot särskilda föreskrifter i 2 a kap. om Torneälvens fiskeområde.

Detta kapitel ska inte heller tillämpas i den utsträckning det strider mot bestämmelserna i 8 kap. miljöbalken eller föreskrifter som har meddelats med stöd av det kapitlet.

#### 5 §<sup>41</sup>

Det är förbjudet att fiska mal, flodpärlmussla och sådana arter av fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur som i bilaga 1 till artskyddsförordningen (2007:845) *har markerats med N*.

Det är förbjudet att fiska mal, flodpärlmussla och sådana arter av fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur som *anges* i bilaga 4 till artskyddsförordningen (2007:845)

#### 6 §<sup>42</sup>

Fiske får inte bedrivas med gift, sprängämnen eller andra bedövande eller dödande ämnen, elektrisk ström, skjutvapen eller sådana redskap som fisken kan spetsas med. Fiske med ålsax, vars tänder är högst sex millimeter, är dock tillåtet.

Huggkrok får användas för att bärga fisk som har fångats med andra redskap.

Hummer eller krabba får inte fångas vid dykning.

I fråga om sådana arter av fisk, vattenlevande kräftdjur och

I fråga om sådana arter av fisk, vattenlevande kräftdjur och

<sup>40</sup> (2010:1114).

<sup>41</sup> (2007:956).

<sup>42</sup> (2007:956).



vattenlevande blötdjur som i bilaga 1 till artskyddsförordningen (2007:845) *har markerats med N eller F* är det förbjudet att för fiske använda medel eller metoder som inte är selektiva och som lokalt kan medföra att populationen av arten försvinner eller utsätts för en allvarlig störning.

vattenlevande blötdjur som *anges* i bilaga 4 och 6 till artskyddsförordningen (2007:845) är det förbjudet att för fiske använda medel eller metoder som inte är selektiva och som lokalt kan medföra att populationen av arten försvinner eller utsätts för en allvarlig störning.

## 22 §<sup>43</sup>

I fråga om sådana arter av fisk, vattenlevande kräddjur och vattenlevande blötdjur som i bilaga 1 till artskyddsförordningen (2007:845) *har markerats med N*, får undantag från bestämmelserna i 5 § denna förordning föreskrivas eller medges endast om de förutsättningar som anges i 14 § *artskyddsförordningen* är uppfyllda.

I fråga om sådana arter av fisk, vattenlevande kräddjur och vattenlevande blötdjur som i bilaga 1 till artskyddsförordningen *har markerats med N eller F*, får undantag från bestämmelserna i 6 § denna förordning föreskrivas eller medges endast om de förutsättningar som anges i 14 § *artskyddsförordningen* är uppfyllda.

I fråga om sådana arter av fisk, vattenlevande kräddjur och vattenlevande blötdjur som *anges* i bilaga 4 till artskyddsförordningen (2007:845), får undantag från bestämmelserna i 5 § denna förordning föreskrivas eller medges endast om de förutsättningar som anges i 8 kap. 22 § *miljöbalken* är uppfyllda.

I fråga om sådana arter av fisk, vattenlevande kräddjur och vattenlevande blötdjur som *anges* i bilaga 4 och 6 till artskyddsförordningen, får undantag från bestämmelserna i 6 § denna förordning föreskrivas eller medges endast om de förutsättningar som anges i 8 kap. 22 § *miljöbalken* är uppfyllda.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

<sup>43</sup> (2007:956).

## 1.13 Förordning om ändring i förordningen (1994:1830) om införsel av levande djur m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1994:1830) om införsel av levande djur m.m.

*dels att 1 och 9 §§ ska ha följande lydelse,*

*dels att det ska införas två nya paragrafer, 3 a och 5 a §§, av följande lydelse.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 §<sup>44</sup>

Denna förordning har till syfte att

1. förebygga att smittsamma eller ärftliga djursjukdomar kommer in i landet och får ytterligare spridning här,

2. förhindra en inplantering av utländska djurarter som är skadlig för landets fauna, *och*

3. tillgodose djurskyddsintresset.

2. förhindra en inplantering av utländska djurarter som är skadlig för landets fauna,

3. tillgodose djurskyddsintresset, *och*

4. förhindra otillåten handel med arter som omfattas av rådets förordning (EG 338/97) samt att tillgodose skydd för fridlysta arter.

Förordningen ska inte tillämpas vid sådan förflyttning av djur från Finland eller Norge som görs i anledning av renskötseln och sker enligt internationella överenskommelser, utom när det gäller förebyggande av smittsamma djursjukdomar vid införsel enligt 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").

### 3a §

*Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om villkor för införsel eller utförsel av djur och växter som*

<sup>44</sup> (2021:256).

*avses i bilaga 7 till artskyddsförordningen (2007:845).*

*5 a §*

*Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om hur kontrollen ska genomföras vid införsel av fridlysta arter.*

**9 §**

Vid införsel från land inom Europeiska unionen av djur och produkter av djur 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*

3. medföljande dokument är ofullständiga, felaktiga eller saknas helt,

4. de villkor som gäller för införsel till landet inte är uppfyllda.

4. de villkor som gäller för införsel till landet inte är uppfyllda,

*5. det finns anledning att misstänka olaglig transport av arter listade i rådets förordning (EG) 338/97, eller*

*6. det finns anledning att misstänka transport av fridlysta arter.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

## 1.14 Förordning om ändring i förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen ((1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

*dels att 16 och 20 §§ ska ha följande lydelse,*

*dels att bilagorna 2 och 3 ska ha följande lydelse,*

*dels att det ska införas en ny paragraf, 8 c §, av följande lydelse.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

8 c §

*Ett biotopskyddsområde till skydd för områden som anges i bilaga 2 och 3 och har markerats med A 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.*

16 §<sup>45</sup>

Myndigheterna ska prioritera skyddsarbetet för de områden som har förtecknats enligt 15 §. Inom ramen för sina befogenheter och ansvarsområden ska myndigheterna vidta de åtgärder som behövs eller är lämpliga med hänsyn till det skyddsintresse som föranlett att ett område förtecknats. I fråga om sådana områden som avses i 15 § andra stycket 1–3 ska myndigheterna särskilt bevaka att en gynnsam bevarandestatus bibehålls eller återställs för berörda livsmiljöer och arter. Särskild hänsyn ska tas till prioriterade arter och prioriterade livsmiljötyper.

Med prioriterad art och prioriterad livsmiljötyp avses en sådan art eller livsmiljötyp som i bilaga 1 till artskyddsförordningen

Med prioriterad art och prioriterad livsmiljötyp avses en sådan art eller livsmiljötyp som i bilaga 3 till artskyddsförordningen

<sup>45</sup> (2007:849).

(2007:845) eller bilaga 4 till denna förordning har markerats med P. (2007:845) *har markerats med \** eller *i bilaga 4 till denna förordning har markerats med P.*

Med bevarandestatus för en livsmiljö avses summan av de faktorer som påverkar en livsmiljö och dess typiska arter och som på lång sikt kan påverka dess naturliga utbredning, struktur och funktion samt de typiska arternas överlevnad på lång sikt. En livsmiljös bevarandestatus anses gynnsam när

1. dess naturliga eller hävdbevingade utbredningsområde och de ytor den täcker inom detta område är stabila eller ökande,
2. den särskilda struktur och de särskilda funktioner som är nödvändiga för att den ska kunna bibehållas på lång sikt finns och sannolikt kommer att finnas under en överskådlig framtid, och
3. bevarandestatusen hos dess typiska arter är gynnsam.

Med bevarandestatus för en art avses 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

1. uppgifter om den berörda artens populationsutveckling visar att arten på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av sin livsmiljö,
2. artens naturliga eller hävdbevingade utbredningsområde varken minskar eller sannolikt kommer att minska inom en överskådlig framtid, och
3. det finns och sannolikt kommer att fortsätta att finnas en tillräckligt stor livsmiljö för att artens populationer ska bibehållas på lång sikt.

## 20 §<sup>46</sup>

Om en tillåtlighetsprövning enligt 7 kap. 29 § miljöbalken avser en verksamhet eller åtgärd som kan påverka miljön i ett område som innehåller en prioriterad art eller en prioriterad livsmiljötyp, får vid prövningen hänsyn tas till endast sådana omständigheter som rör

1. människors hälsa,
2. den allmänna säkerheten,
3. väsentliga miljöskyddsintressen, eller
4. andra tvingande förhållanden som har ett allt överskuggande allmänintresse.

---

<sup>46</sup> (2010:1189).

I fråga om sådana omständigheter som avses i första stycket 4 ska Europeiska kommissionen ges tillfälle att yttra sig innan ärendet avgörs.

Med prioriterad art och prioriterad livsmiljötyp avses en sådan art eller livsmiljötyp som i bilaga 1 till artskyddsförordningen (2007:845) eller bilaga 4 till denna förordning har markerats med P.

Med prioriterad art och prioriterad livsmiljötyp avses en sådan art eller livsmiljötyp som i bilaga 3 till artskyddsförordningen (2007:845) *har markerats med \** eller i bilaga 4 till denna förordning har markerats med P.

### *Bilaga 2<sup>47</sup>*

Särskilt skyddsvärda mark- och vattenområden som avses i 6 och 7 a §§

Brandfält

Lövbrännor

Äldre naturskogsartade skogar

Örtrika allundar

Ravinskoogar

Mindre vattendrag och småvatten med omgivande mark

Örtrika sumpskoogar

Äldre sandskoogar

Äldre betespräglade skogar

Kalkmarksskoogar

Rik- och kalkkärr

Alkärr

Hassellundar och hasselrika skogar

Källor med omgivande våtmarker

Myrholmar

Ras- eller bergbranter

Mark med mycket gamla träd

Strand- eller svämskoogar

Strand- eller vattenmiljöer som hyser bestånd av hotade eller missgynnade arter eller som har en väsentlig betydelse för hotade eller missgynnade arters fortlevnad.

*A – Mark- och vattenområden som behövs för att bevara livsmiljöer för arter som skyddas en-*

<sup>47</sup> (2010:319).

*ligt 8 kap. miljöbalken eller föreskrifter som meddelats med stöd av 8 kap. miljöbalken.*

*Bilaga 3<sup>48</sup>*

Särskilt skyddsvärda mark- och vattenområden som avses i 7 och 7 a §§

Rik- och kalkkärr i jordbruksmark

Ängar

Naturbetesmarker

Naturliga vattendrag

Ras- eller bergbranter

Naturliga vattenfall med omgivande mark

Naturliga forsar med omgivande mark

Naturliga sjöutlopp med omgivande mark

Mynningsområden vid havskust

Rev av ögonkorall

Naturliga sjöar och andra vatten som är naturligt fisktomma

Helt eller delvis avsnörda havsvikar

Grunda havsvikar

Ålgräsängar

Biogena rev

Strand- eller vattenmiljöer som hyser bestånd av hotade eller missgynnade arter eller som har en väsentlig betydelse för hotade eller missgynnade arters fortlevnad

*A – Mark- och vattenområden som behövs för att bevara livsmiljöer för arter som skyddas enligt 8 kap. miljöbalken eller föreskrifter som meddelats med stöd av 8 kap. miljöbalken.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

---

<sup>48</sup> (2010:319).

## 1.15 Förordning om ändring i förordningen (1998:904) om anmälan för samråd

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:904) om anmälan för samråd

*dels att 6 och 8 §§ ska ha följande lydelse,*

*dels att det ska införas en ny paragraf, 8 a §, av följande lydelse.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 6 §<sup>49</sup>

Den som i enlighet med gällande bestämmelser har under rättat Skogsstyrelsen om avverkning som *skall* äga rum på hans mark, om uttag av skogsbränsle eller om sådan dikning i samband med avverkning som inte kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken *skall* anses ha gjort anmälan för samråd för åtgärden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Den som enligt gällande bestämmelser har underrättat länsstyrelsen om att jordbruksmark *skall* tas ur jordbruksproduktion *skall* anses ha gjort anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken beträffande sådant arbetsföretag för vilket marken tas i anspråk.

Den som i enlighet med gällande bestämmelser har under rättat Skogsstyrelsen om avverkning som *ska* äga rum på hans mark, om uttag av skogsbränsle eller om sådan dikning i samband med avverkning som inte kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken *ska* anses ha gjort anmälan för samråd för åtgärden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Den som enligt gällande bestämmelser har underrättat länsstyrelsen om att jordbruksmark *ska* tas ur jordbruksproduktion *ska* anses ha gjort anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken beträffande sådant arbetsföretag för vilket marken tas i anspråk.

*Den som avser vidta en åtgärd som inte kräver tillstånd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken eller dispens från 8 kap. 21–23 §§ men som kan antas påverka fridlysta arter eller deras livsmiljöer i strid med bestämmelserna i 8 kap. miljö-*

<sup>49</sup> (2005:1155).



*balken ska anmäla åtgärden för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.*

## 8 §

Anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken *skall* vara skriftlig och åtföljas av en karta samt innehålla en beskrivning av den planerade verksamheten eller åtgärden. En anmälan *skall* även, i den utsträckning som behövs i det enskilda fallet, innehålla en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken.

Anmälan för samråd *skall* vidare innehålla uppgifter om fastighetsägare och nyttjanderättshavare som berörs av verksamheten eller åtgärden.

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.

*Anmälan som avser åtgärd som påverkar vilda fåglar eller arter som anges i bilaga 4, 5 eller 7 till artskyddsförordningen (2007:845) ska härutöver innehålla*

*a. en redovisning av om åtgärden kan komma att påverka dessa 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 reglerna i 8 kap. miljöbalken. Redovisningarna ska ta utgångspunkt i aktuellt livsmiljöunderlag.*

*b. en redogörelse för den övervakning av oavsiktligt dödande eller fångande av djur som omfattas av fridlysningsbestämmelsen*

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen får efter samråd med Riksantikvarieämbetet och andra berörda myndigheter meddela föreskrifter om vilka ytterligare uppgifter en sådan anmälan *skall* innehålla.

*i 8 kap. 14 § som planeras för verksamheten eller åtgärden.*

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen får efter samråd med Riksantikvarieämbetet och andra berörda myndigheter meddela föreskrifter om vilka ytterligare uppgifter en sådan anmälan *ska* innehålla.

*8 a §*

*Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen får meddela föreskrifter som närmare reglerar förutsättningarna för allmänhetens deltagande i samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

## 1.16 Förordning om ändring i miljöbedömningsförordningen (2017:966)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbedömningsförordningen (2017:966)

*dels att 19 § ska ha följande lydelse,*

*dels att det ska införas en ny paragraf, 4 b §, av följande lydelse.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*4 b §*

*Ett livsmiljöunderlag enligt 8 kap. 5 § miljöbalken ska inte antas medföra en betydande miljöpåverkan enligt 6 kap. 3 § första stycket miljöbalken.*

19 §

Miljökonsekvensbeskrivningen ska utöver det som anges i 6 kap. 35 § miljöbalken innehålla

1. uppgifter om beredskapen för och föreslagna insatser vid allvarliga olyckor, om sådana uppgifter är relevanta med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning,

2. en redogörelse för de prognos- och mätmetoder, underlag och informationskällor som har använts med uppgift om eventuella brister och osäkerheter i metoderna och underlagen,

3. en referenslista med uppgifter om de källor som har använts, och

4. uppgifter om hur kravet på sakkunskap i 15 § är uppfyllt.

*5. En redogörelse för den övervakning av oavsiktligt dödande eller fångande av andra djur än fåglar som avses i 8 kap. 20 p. 5 § som planeras för verksamheten eller åtgärden.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

## 1.17 Förrordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 7, 8 och 10 §§ miljötillsynsförordningen (2011:13) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap.

#### 7 §

Länsstyrelsen har ansvar för tillsynen i fråga om

1. nationalparker,
2. strandskyddet i sådana områden eller i fråga om sådana anläggningar, vägar och järnvägar som omfattas av länsstyrelsens dispensprövning enligt 7 kap. 18 a § miljöbalken,
3. marinvetenskaplig forskning inom svenskt sjöterritorium enligt 7 kap. 23 § miljöbalken,
4. förordning (EG) nr 338/97, och
4. förordning (EG) nr 338/97, utom såvitt avser kommersiella aktiviteter med timmer- och trävaror som avser en trädart som finns upptagen i förordning (EG) nr 338/97, och
5. förordning (EG) nr 865/2006.

#### 8 §

Länsstyrelsen har ansvar för tillsynen i fråga om

1. naturreservat, kulturresevat, naturminnen och vattenskyddsområden som har beslutats av länsstyrelsen,
2. biotopskyddsområden som inte ligger på mark som omfattas av skogsvårdslagen (1979:429) och som har beslutats av regeringen eller länsstyrelsen,
3. djur- och växtskyddsområden som länsstyrelsen har meddelat föreskrifter om enligt 7 kap. 12 § miljöbalken,
4. miljöskyddsområden enligt 7 kap. 19 och 20 §§ miljöbalken, utom områden som har inrättats i anslutning till en verksamhet som omfattas av försvarsinspektören för hälsa och miljöns ansvar för tillsyn enligt 4 § eller av kommunens ansvar för tillsyn enligt 31 §,

5. områden och föremål som omfattas av ett interimistiskt beslut meddelat av länsstyrelsen enligt 7 kap. 24 § miljöbalken,

6. verksamheter och åtgärder som kan påverka miljön i ett sådant område som avses i 7 kap. 27 § miljöbalken, utom den tillsyn som omfattas av länsstyrelsens ansvar enligt 7 §, kommunens ansvar enligt 9 § eller Skogsstyrelsens ansvar enligt 10 §,

7. skötsel av jordbruksmark och annan markanvändning vid jordbruket enligt 7, 8 och 12 kap. miljöbalken,

8. skydd för biologisk mångfald enligt 8 kap. 1–4 §§ miljöbalken, 8. skydd för biologisk mångfald enligt 8 kap. miljöbalken, *utom vad gäller 5 § samma kapitel.*

9. verksamheter och åtgärder som avses i 12 kap. 6 § miljöbalken, utom den tillsyn som omfattas av Skogsstyrelsens ansvar enligt 10 §,

10. vilthägn enligt 12 kap. 11 § miljöbalken,

11. stängselgenombrott enligt 26 kap. 11 § miljöbalken, och

12. förordning (EU) nr 1143/2014, utom den tillsyn som omfattas av Skogsstyrelsens ansvar enligt 10 §.

Länsstyrelsen får överlåta uppgiften att utöva tillsyn enligt första stycket åt en kommunal nämnd enligt 1 kap. 19 och 20 §§.

#### 10 §<sup>50</sup>

Skogsstyrelsen har ansvar för tillsynen i fråga om

1. biotopskyddsområden på sådan mark som omfattas av bestämmelser i skogsvårdslagen (1979:429) och som Skogsstyrelsen har beslutat om,

2. avverkning, hyggesbehandling, beståndsanläggning, beståndsvård, uttag av skogsbränsle, skogsbilvägar, skogsgödsling, kalkning i skogsmark och andra skogsbruksåtgärder, i den mån verksamheterna och åtgärderna *är sådana som avses i 12 kap. 6 § miljöbalken och omfattas av skogsvårdslagen,*

2. avverkning, hyggesbehandling, beståndsanläggning, beståndsvård, uttag av skogsbränsle, skogsbilvägar, skogsgödsling, kalkning i skogsmark och andra skogsbruksåtgärder, i den mån verksamheterna och åtgärderna *omfattas av skogsvårdslagen och är sådana som avses i 12 kap. 6 § miljöbalken eller påverkar arter som regleras av 8 kap. 9–12, 13–19 och 21–23 §§ miljöbalken eller dessa arters livsmiljöer,*

<sup>50</sup> Senaste lydelse (2018:1940).

3. avverkning, hyggesbehandling, beståndsanläggning, beståndsvård, uttag av skogsbränsle, skogsbilvägar, skogsgödsling, kalkning i skogsmark och andra skogsbruksåtgärder, om verksamheterna eller åtgärderna kan påverka miljön i ett sådant område som avses i 7 kap. 27 § miljöbalken, *och*

4. hantering enligt förordning (EU) nr 1143/2014, om hanteringen avser en skogsträdart av unionsbetydelse avsedd för virkesproduktion på sådan mark som omfattas av bestämmelser i skogsvårdslagen.

3. avverkning, hyggesbehandling, beståndsanläggning, beståndsvård, uttag av skogsbränsle, skogsbilvägar, skogsgödsling, kalkning i skogsmark och andra skogsbruksåtgärder, om verksamheterna eller åtgärderna kan påverka miljön i ett sådant område som avses i 7 kap. 27 § miljöbalken,

4. hantering enligt förordning (EU) nr 1143/2014, om hanteringen avser en skogsträdart av unionsbetydelse avsedd för virkesproduktion på sådan mark som omfattas av bestämmelser i skogsvårdslagen, *och*

*5. kommersiella aktiviteter med timmer- och trävaror som avser en trädart som finns upptaget i förordning (EG) nr 338/97.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

## 1.18 Förordning om ändring i förordning (2007:667) om allvarliga miljöskador

Härigenom föreskrivs att 4 § förordning (2007:667) om allvarliga miljöskador ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 4 §<sup>51</sup>

Vid bedömningen av om en skada är en allvarlig miljöskada enligt 10 kap. 1 § andra stycket 3 miljöbalken ska det tas särskild hänsyn till om skadan har en betydande negativ effekt när det gäller att uppnå eller bibehålla en gynnsam bevarandestatus för

1. en skyddad djur- eller växtart som *har markerats med bokstaven B, N eller n* i bilaga 1 till artskyddsförordningen (2007:845), eller

1. *myskoxe eller järv* eller en skyddad djur- eller växtart som *anges* i bilaga 1, 3, eller 4 till artskyddsförordningen (2007:845), eller

2. livsmiljön för en sådan art som avses i 1, om skadan avser

a) ett naturområde som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 miljöbalken, eller

b) ett djurs fortplantningsområde eller viloplats som skyddas enligt *föreskrifter som har meddelats med stöd av* 8 kap. 1 § miljöbalken.

b) ett djurs fortplantningsområde eller viloplats som skyddas enligt 8 kap. miljöbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

<sup>51</sup> (2013:267).

## 1.19 Förordning om ändring i förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 2 § förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 7 kap. 2 §<sup>52</sup>

Den som importerar, exporterar eller bedriver verksamhet som avses i 26, 35 eller 40 § artskyddsförordningen (2007:845) ska betala avgift för prövning och tillsyn enligt den 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 eller 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.

Den som importerar, exporterar eller bedriver verksamhet som avses i 8 kap. 24 c, 30 och 31 §§ miljöbalken ska betala avgift för prövning och tillsyn enligt den 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 eller 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.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

---

<sup>52</sup> (2007:848).



## 1.20 Förordning om ändring i förordning (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk

Härigenom föreskrivs att 4 § förordning (2009:1464) med instruktion för Statens jordbruksverk ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 4 §

Myndigheten ska

1. verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljö kvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling,

2. samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljö kvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap, och

3. skapa förutsättningar för att ett rikt och varierat odlingslandskap upprätthålls, att den biologiska mångfalden främjas och att jordbrukets belastning på miljön blir så liten som möjligt.

*4. verka för skydd av vilda djur och växtarter i nationell och internationell handel.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

## 1.21 Förordning om ändring i förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen

Härigenom föreskrivs att 4 § förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 §<sup>53</sup>

Myndigheten ska

1. utöva tillsyn över att lagstiftning där Skogsstyrelsen har angetts som tillsynsmyndighet följs,

2. ansvara för inventering, uppföljning och utvärdering av hur landets skogar sköts i förhållande till 1 §,

3. bedriva rådgivning och information om hur landets skogar bör skötas enligt 1 §,

4. verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling,

5. samordna uppföljning, utvärdering och rapportering i fråga om miljökvalitetsmålet Levande skogar,

6. medverka i frågor om samhällsplanering för en hållbar utveckling och hushållning med naturresurser, och

7. samordna genomförande, utveckling, uppföljning och rapportering av det mål för friluftslivspolitik som riksdagen har fastställt.

*8. pröva frågor gällande dispens från fridlysningsbestämmelserna i 8 kap. miljöbalken i samband med sådana ärenden som handläggs inom ramen för myndighetens lagstadgade uppdrag.*

Uppgiften i första stycket 7 avser tillgång till natur för friluftsliv på skogsmark.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

<sup>53</sup> (2016:107).

## 1.22 Förordning om ändring i förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket

Härigenom föreskrivs att 4 § förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 4 §

1. ansvara för central tillsynsvägledning,
2. samverka med länsstyrelserna för att åstadkomma ett effektivt tillsynsarbete,
3. bevaka allmänna miljövårdsintressen i mål och ärenden där miljöbalken tillämpas och som handläggs hos myndigheter och domstolar samt lämna Naturvårdsverkets synpunkter tidigt i processen,
4. delta i miljöprövningar som gäller frågor som är principiellt viktiga eller har stor betydelse för miljön,
5. vägleda statliga myndigheter i deras miljöledningsarbete,
6. samordna uppföljning och utvärdering av miljökvalitetsmålen Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Bara naturlig försurning, Skyddande ozonskikt, Myllrande våtmarker, Storslagen fjällmiljö och Ett rikt växt- och djurliv,
7. utveckla, följa upp och samordna arbetet med miljöinformationsförsörjning och ansvara för den övergripande administrativa samordningen av miljöövervakningen,
8. i samråd med Havs- och vattenmyndigheten fördela medel för miljöövervakning, uppföljning av miljökvalitetsmålen och internationell rapportering och efter samråd med övriga berörda myndigheter och organisationer ansvara för genomförandet av miljöövervakningen samt beskriva och analysera miljötillståndet inom sitt ansvarsområde,
9. finansiera miljöforskning av hög kvalitet till stöd för Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens arbete,
10. samverka med Havs- och vattenmyndigheten i frågor som har betydelse för havs- och vattenmiljön,
11. göra kunskaper om miljön och miljöarbetet tillgängliga för myndigheter, allmänheten och andra berörda,

12. ansvara för nationell samordning och prioritering när det gäller avhjälpande av sådana föroreningsskador och allvarliga miljöskador som avses i 10 kap. miljöbalken,

13. ansvara för administration, uppföljning och utvärdering av de bidrag som omfattas av förordningen (2004:100) om avhjälpande av föroreningsskador och statligt stöd för sådant avhjälpande,

14. förvärva och förvalta värdefulla naturområden för statens räkning,

15. ansvara för att ta fram underlag för beslut att inrätta nationalparker,

16. verka för att förutsättningarna för friluftslivet bevaras och utvecklas,

17. samordna myndigheternas arbete när det gäller friluftsliv och samverka med andra berörda i sådana frågor,

18. verka för en hållbar utbyggnad av vindkraft,

19. ansvara för frågor om jakt och vilt enligt jaktlagstiftningen,

20. verka för att avfallshanteringen i fråga om kapacitet och metoder är effektiv för samhället och enkel för konsumenterna,

21. samordna myndigheternas arbete när det gäller omgivningsbuller, och

22. vara medlem i en sådan ideell förening som avses i 2 § Laponiaförordningen (2011:840).

*23. inom sitt ansvarsområde ansvara för skydd av naturtyper och arter samt andra frågor om biologisk mångfald i landmiljöer.*

*24. verka för skydd av vilda djur- och växtarter i nationell och internationell handel.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

## 1.23 Förordning om värden för fridlysta djur och växter

1 § Denna förordning är meddelad med stöd av 29 kap. 12 c § miljöbalken.

2 § I denna förordning anges de värden för arter av fridlysta djur och växter som ska användas vid förverkande av exemplar av sådana arter. Värdena får även användas annars när värdet av ett djur eller en växt ska beräknas.

3 § Värdet på en unge som lämnat boet motsvarar värdet på en vuxen individ.

För ungar som inte lämnat boet motsvaras en vuxen individ hos däggdjuren av en eller flera ungar i boet, hos fåglarna av ägg i boet eller en eller flera ungar i boet och hos andra djur av ett eller flera ägg, en larv, en grupp larver eller en puppa.

I fråga om arter markerade med E är värdet på ett enstaka ägg eller en enstaka unge detsamma som det riktgivande värdet på en vuxen individ.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

## 2 Uppdragen och genomförandet

### 2.1 Utredningens uppdrag

I utredningsdirektivet<sup>1</sup> anges två områden som utredningen har haft att arbeta med. Dessa två huvudområden har handlat om fridlysning och ersättning och därmed sammanhängande frågor respektive om artskyddsbrottslighet och därmed sammanhängande frågor. Därtill rymmer översynen av artskyddsförordningen många olika slags frågor, från djurparker till pälsdjursuppfödning.

I det första deluppdraget som handlat om kunskap, fridlysning och ersättningsrätt har utredningen bland annat haft i uppdrag att se över artskyddsförordningen och fridlysningsbestämmelserna 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 samt att regelverket är förenligt med Sveriges EU-rättsliga åtaganden. För att värna äganderätten ska rättssäkerheten för markägare och företag stärkas. Det innefattar att säkerställa att markägare får ekonomisk kompensation för inskränkningar i ägande- och nyttjanderätten i den utsträckning de har rätt till. Utredningen har också, vad gäller kunskap, bland annat haft i uppdrag att analysera och klarlägga statens respektive verksamhetsutövarens inklusive fastighetsägarens utredningsansvar när det gäller frågor om artskydd. Uppdraget har i denna del omfattat att analysera hur långtgående rådhetsinskränkningar nuvarande fridlysningsbestämmelser ger utrymme för, och bör kunna ge utrymme för. Vidare att utreda om en ersättningsrätt bör införas, och i så fall under vilka förutsättningar sådan ersättning bör lämnas när en fridlysningsbestämmelse medför att rådhetsen över marken inskränks på ett sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras, samt

---

<sup>1</sup> Se bilaga 1.

att utreda beräkning och finansiering av en eventuell ersättning, samt hur en sådan ersättning skulle förhålla sig till statsstödsregelverket.

I uppdraget har det också ingått att göra en utblick till några andra EU-länder, däribland Finland, och jämföra ländernas implementering av fridlysningsreglerna i EU:s naturvårdsdirektiv med Sveriges genomförande.

I det första uppdraget har utredningen varit begränsad på så sätt att det inte ingått i uppdraget att utreda eller lämna författningsförslag som medför en ökad samordning mellan å ena sidan provningen enligt artskyddsförordningen och å andra sidan lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, väglagen (1971:948), minerallagen (1991:45), plan- och bygglagen respektive lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. Eventuella författningsförslag får inte heller i övrigt påverka tillämpningen av dessa lagar eller jakt- och fiskelagstiftningen. Detta har begränsat utredningens möjligheter att lämna förslag i vissa avseenden.

Det andra uppdraget har handlat om att förbättra förutsättningarna för arbetet med att förebygga, upptäcka och lagföra artskyddsrelaterad brottslighet, bland annat har ett explicit uppdrag varit att lämna ett förslag till förbud mot samlingar av fågelägg. Uppdraget har också omfattat att utreda och, om det behövs, införa skadestånd vid artskyddsrelaterad brottslighet, samt utreda de förslag som Jordbruksverket lyft i två rapporter, från 2016 respektive 2019. Översynen omfattar de svenska bestämmelserna om bland annat innehav och transport av hotade arter samt handel med dessa. Detta inkluderar att överväga behovet av andra ändringar i lagstiftningen, i syfte att förebygga och bekämpa artskyddsrelaterad brottslighet. I det andra uppdraget har vi inte haft samma begränsningar som i första uppdraget; utredningen har således inte varit begränsad till exempel i förhållande till jakt- och fiskelagstiftningen.

## 2.2 Utredningens arbete

För utredningens bedrivande har det funnits ett sekretariat bestående av tre sekreterare (två jurister och en ekolog).

Utredningsuppdraget har varit mycket omfattande och rört sig såväl mellan skiftande rättsområden som skiftande sakområden. Det har omfattat internationell rätt, EU-rätt och nationell rätt, med ut-

blickar mot de finska, tyska, danska och norska regleringarna ifråga om ägg och fridlysning. Det har handlat om förutsättningar för att bedriva jord- eller skogsbruk, om industri och vindkraft, om infrastruktur, turistanläggningar, torv, elledningsgator och om livsvillkoren för olika djur- och växtarter på land, i vattnet och i luften, om hantering av geografisk miljöinformation, om hur utredningsarbetet inom Polismyndigheten och Åklagarmyndigheterna går till, om smugglare, oologer och djurparker, om Tullverkets arbete vid inre gräns, Sveriges ekonomiska zon och om vad som ska hända med beslagtagna levande djur och växter samt om en hel del andra frågor. Materialet har således varit mycket omfattande och komplext.

Den effektiva utredningstiden har, inklusive den förlängning vi begärde och beviljades, varit cirka 10 månader. Allt har således skett inom mycket snäva tidsramar som inte blev mindre snäva av att EU-domstolen meddelade dom i målet *Skydda skogen*<sup>2</sup> den 4 mars 2021 vilket innebär att stora delar som rörde fridlysningsreglerna behövde omtolkas och skrivas om, i ljuset av EU-domstolens dom.

Utredningens arbete har därtill ägt rum under Corona-pandemin vilket innebär att arbetet har bedrivits i det närmaste uteslutande genom digitala verktyg. Möjligen är utredningssekretariatet unikt på så sätt att vi inte har träffats tillsammans en enda gång, i den analoga världen.

För uppdraget att redogöra för några andra länders lagstiftning har vi haft möten med Miljø- og Fødevarerministeriet i Danmark, Miljöministeriet i Finland och Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit i Tyskland. Härutöver har vi haft kontakt med domare från förvaltningsdomstolen i Vasa (Finland), Bundesverwaltungsgericht i Leipzig (Tyskland), miljörättsforskare från Danmark och straffrättsforskare från Finland. Vi har också haft flera möten med Skogsutredningen (M 2019:02) i slutskedet av den utredningen. Därtill har vi haft möten med Naturvårdsverket, Birdlife Sverige, WWF, Polismyndigheten, Naturhistoriska riksmuseet, Svensk torv, Lantbrukarnas riksförbund, Jägareförbundet, Björnrike Syd, Svenska djurparksföreningen, Svenska kraftnät, enskilda skogsägare samt deltagit på flera seminarier anordnade av myndigheter och organisationer samt besökt en skogsfastighet i Bollebygd. I arbetet med bilagorna till artskyddsförordningen har utredningen biståtts av jur. stud. Ingrid Forsén. En studie av CITES-konventionens genom-

---

<sup>2</sup> De förenade målen C-473/19 och C-474/19 *Skydda skogen*.



förande har för utredningens räkning gjorts av professorn David Langlet. Konsultföretaget Startpoint advisory har för utredningens räkning studerat ett nollalternativ. Beträffande redovisningen av förslagets konsekvenser har samråd skett med Tillväxtverket.

Utredningen har till sin hjälp haft en expertgrupp med ett mycket brett spektrum av erfarenheter och infallsvinklar vad gäller artskydd och artskyddsbrottslighet. På detta sätt har kunskap tagits till vara från Miljödepartementet, Näringsdepartementet, Finansdepartementet, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk, Åklagarmyndigheten, Trafikverket, Tullverket, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt, Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, Artdatabanken vid Sveriges lantbruksuniversitet, Svensk vindenergi, Lantbrukarnas riksförbund, Svenskt näringsliv, Jordägareförbundet, Södra, Birdlife Sverige, Naturskyddsföreningen och WWF. Vi har genomfört sju möten med expertgruppen och har löpande kommunicerat mellan dessa. Alla expertgruppsmöten har ägt rum digitalt.

Målsättningen i vårt arbete har, trots brist på fysiska möten, varit att ha så stor öppenhet som möjligt relativt expertgruppen. Öppenhet genom att uppmana experterna att komma med idéer och förslag men också genom att lägga fram även mindre färdiga förslag och texter till experterna för synpunkter. Experterna har i flera omgångar haft möjlighet att bidra till arbetet och att påverka de förslag som utredningen nu lägger fram. De har också gjort detta på olika sätt vilket utvecklat och format förslagen till den slutliga versionen. Utredningen har också använt experternas kunskap och erfarenhet genom att ställa direkta frågor till enskilda experter när vi har haft behov av det. Vi har försökt ta in, analysera och dra slutsatser av det som framförts.

Det har funnits ett mycket stort värde i den samlade erfarenhet som funnits i expertgruppen. Av respekt för denna kunskap och erfarenhet har vi har verkligen försökt förstå och jämkä samman de synpunkter, argument, tankar, åsikter och idéer som framförts från experterna med det uppdrag vi har fått och den analys vi själva gjort. Ibland har detta sammanjämkande gett välfungerande lösningar, ibland har det gett lösningar som initialt bedömdes kunna fungera bra, tills andra experter har sagt sitt eller pekat på inneboende problem eller rena anomalier som vi inte uppmärksammat tidigare. I en del fall har vi kunnat omforma förslaget, i andra fall har vi tvingats överge det.

Processen har pågått in i det sista, också vad gäller inflödet av synpunkter från experter, med efterföljande analyser och omvärderingar, vilket har inneburit att själva betänkandet omformats, fram till den tidpunkt dokumentet låstes och lämnades till tryck.



## 3 Definitioner och begrepp

### 3.1 Biogeografiska regioner

Övervakningen av arter och naturtyper inom EU delas också upp i så kallade biogeografiska regioner, som bygger på både biologiska som geologiska faktorer i landskapet. 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.

Inom hela EU samordnas miljöövervakningen av arter och naturtyper som rapporteras till livsmiljödirektivet inom totalt 14 olika biogeografiska och marina regioner.

Sverige berörs av fem regioner<sup>1</sup>:

- Alpin region: fjällkedjan.
- Boreal region: det nordliga barrskogsbältet/taigan, större delen av Sverige räknas hit.
- Kontinental region (nemoral): Skåne, södra Blekinge, södra Öland och delar av Hallands och Västra Götalands län.
- Marin region, baltisk: Östersjön inklusive Öresund.
- Marin region, atlantisk: Västerhavet.

Gränserna mellan regionerna är inte skarpa, men indelningen ger ändå en indikation om att de naturgivna förutsättningarna i stort varierar mellan olika områden. Det finns även andra modeller för indelning av landskapet, exempelvis använder Skogsstyrelsen en indelning som omfattar fem regioner i landmiljöer: fjällnära, nordligt boreal, sydligt boreal, boreonemoral och nemoral.

---

<sup>1</sup> Naturvårdsverket (2020), *Sveriges arter och naturtyper i EU:s art- och habitatdirektiv*, s. 15.

## 3.2 Biologisk mångfald – definition

Sverige undertecknade 1993 FN:s konvention om biologisk mångfald<sup>2</sup> (CBD), där detta och flera andra viktiga begrepp definieras i konventionens artikel 2:

”Biologisk mångfald” variationsrikedomen bland levande organismer av alla ursprung, inklusive från bland annat landbaserade, marina och andra akvatiska ekosystem och de ekologiska komplex i vilka dessa organismer ingår; detta innefattar mångfald inom arter, mellan arter och av ekosystem.

”Biologiska resurser” innefattar genetiska resurser, organismer eller delar av dessa, populationer eller varje annan biotisk komponent hos ekosystem med faktisk eller potentiell användning eller värde för mänskligheten.

”Ekosystem” ett dynamiskt komplex av växt-, djur- och mikroorganismssamhällen och dessas icke-levande miljö som interagerar som en funktionell enhet.

”Hållbart nyttjande” nyttjande av komponenter av biologisk mångfald på ett sätt och i en utsträckning som inte leder till långsiktig minskning av biologisk mångfald, varigenom dess potential att tillgodose nuvarande och kommande generationers behov och förväntningar bibehålls.

## 3.3 Ekologisk integritet och resiliens

För att bevara artrikedomen behöver man förstå och beskriva vad som måste fungera i omvärlden för att arter ska kunna existera. Bevarandet av biologisk mångfald kan därför beskrivas i flera nivåer: från bevarande av arter och livskraftiga populationer av arter till ekologisk integritet och ekologisk resiliens<sup>3</sup>.

Ett ekosystem sägs ha integritet när dess naturliga komponenter och processer är intakta, utan någon betydande påverkan från människan<sup>4</sup>. Komponenterna utgörs av gener, arter och grupper av arter medan processerna bland annat omfattar förändringar av livsmiljön, biotiska interaktioner samt närings- och energidynamik. Ekologisk integritet innebär inte ett statiskt tillstånd, utan inkluderar naturliga förändringar.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Konventionen om biologisk mångfald, SÖ 1993:77.

<sup>3</sup> Skogsstyrelsen, Angelstam m.fl. (2010), *Landskapsansats för bevarande av skoglig biologisk mångfald*, s. 5.

<sup>4</sup> BioScience Vol. 44, Angermeier & Karr, 1994, Biological Integrity versus Biological Diversity as Policy Directives, s. 692.

<sup>5</sup> KTH, Zetterberg (2009), *Network based tools and indicators for landscape ecological assessments, planning, and design*, s. 4.

Ekologisk resiliens innebär förmågan hos ett ekosystem att hantera förändringar och fortsätta utvecklas.<sup>6</sup>

### 3.4 Vad är en art?

Vad är egentligen en art? Detta har diskuterats av forskare under lång tid, och har resulterat i ett stort antal olika artdefinitioner. Eftersom nya arter utvecklas gradvis genom evolution är det inte alltid möjligt att på ett entydigt sätt dra gränser mellan olika arter, underarter och andra populationer. Detta är en av anledningarna till att det finns så många olika artbegrepp och till att det ofta är svårt att bestämma sig för hur en viss population ska klassificeras.<sup>7</sup>

Carl von Linné skapade *det morfologiska artbegreppet*, som användes fram till början av 1900-talet. Enligt detta system förs individer med gemensamma yttre karaktärer samman i grupper, oavsett om de har gemensam evolutionär historia eller ej.<sup>8</sup> Denna syn på artbegreppet tillkom före Darwins evolutionsteori och har därmed behövt omprövas i vissa delar.

En definition har formulerats av den tysk-amerikanske zoologen Ernst Mayr och brukar kallas *det biologiska artbegreppet*. Enligt detta artbegrepp består arter av individer som förökar sig med varandra, men som inte under naturliga förhållanden förökar sig med individer av andra arter. Detta innebär att olika arter som förekommer i samma område normalt sett inte parar sig med varandra. Anledningar till att olika arter inte parar sig med varandra kan vara att de inte svarar på varandras parningssignaler, deras parningssäsonger infaller vid olika tider eller att de förekommer i olika miljöer. Om de ändå skulle para sig med varandra, till exempel olika arter av änder i fågelparker, eller lejon och tiger i en djurpark, är avkomman ofta steril eller så blir det ingen avkomma alls.

Enligt ett annat av de mest använda artbegreppen, *det fylogenetiska artbegreppet*, utgörs arter av populationer som har en eller flera gemensamma ärftliga egenskaper som särskiljer dem från alla andra populationer andra arter. Oftast handlar det om skillnader som tar

<sup>6</sup> Stockholm Resilience Centre, Moberg & Simonsen, *Vad är resiliens? En introduktion till forskning om social-ekologiska system*.

<sup>7</sup> SLU Artdatabanken, 15 september 2020, Vad är en art?

<sup>8</sup> Forskning & Framsteg (2011-10-04), *Art – ett tappert försök att sortera livets mångfald*.

sig uttryck i yttre egenskaper, såsom färgteckningar och former hos olika kroppsdelar.

Anhängare av det biologiska artbegreppet betraktar exempelvis sädesärla och gulärla som två arter med vardera flera underarter, eftersom de olika underarterna parar sig flitigt med varandra där deras utbredningar möts. Graden av samhäckning varierar dock, och det är inte helt uppenbart att endast två arter bör erkännas. Enligt det fylogenetiska artbegreppet är emellertid både sädesärlan och gulärlan fler än två arter, eftersom de olika populationerna uppvisar unika egenskaper.

Numera är det vanligt att släktskapet mellan arter studeras med hjälp av DNA-analyser. Individer som antas tillhöra samma art ska ha en gemensam genetisk signatur som skiljer dem från individer av andra arter. Sådana analyser kan dock bjuda på överraskningar, exempelvis genom att avslöja stora skillnader i DNA, utan att olika grupper av individer skiljer sig åt utseendemässigt. I sådana fall kan man ändå konstatera att det rör sig om olika arter, eftersom det uppenbarligen inte har funnits något genetiskt utbyte mellan grupperna på mycket lång tid. Motsatsen kan också förekomma, det vill säga att individer som ser helt olika ut ändå kan vara genetiskt lika och därmed sägas tillhöra samma art.<sup>9</sup>

## 3.5 Skyddade arter, fridlysta, fredade, hotade, rödlistade och andra

### 3.5.1 Skyddade arter

Begreppet *skyddade arter* sammanfattar arter som omfattas av formellt skydd i vid bemärkelse, och används enligt EU:s miljöbrottsdirektiv för följande<sup>10</sup>:

1. Arter som skyddas enligt EU:s båda naturvårdsdirektiv: djur och växter som förtecknas i
2. bilaga IV till rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, och

---

<sup>9</sup> Forskning & Framsteg (2014-04-29), *Arterna är inte vad de har varit*.

<sup>10</sup> 2 b § EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2008/99/EG av den 19 november 2008 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser.

3. bilaga I till rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar.
4. Arter som är CITES-listade: djur och växter som förtecknas i bilagorna A eller B till 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.

### 3.5.2 Fridlysta arter

Fridlysta arter omfattas av formellt skydd enligt lag.

Begreppet *fridlysning* är svenskt och härstammar från en av de två första naturvårdslagarna år 1909: lag angående naturminnesmärkens fredande. Begreppet syftade då på skydd/fridlysning och bevarande av små naturområden, så kallade naturminnesmärken, men lagen inkluderade även skydd av enskilda växt- eller djurarter, som därmed kom att omfattas av samma begrepp.

Fridlysta arter är de som omfattas av bestämmelserna i artskyddsförordningen (2007:845). Fridlysta arter kan vara rödlistade, men behöver inte vara det. Tre olika grupper av arter omfattas av fridlysningsbestämmelserna:

- Alla vilda fåglar, samtliga arter som förekommer i Sverige, omfattas av EU:s fågeldirektiv.
- Arter som omfattas av EU:s livsmiljödirektiv, bilaga IV. Inga mossor eller lavar omfattas.
- Arter som är nationellt fridlysta i Sverige (bilaga 2 till artskyddsförordningen).

### 3.5.3 Fredade arter enligt jakt- och fiskeregler

Artskyddsförordningen omfattar alla fridlysta arter, men i fråga om jakt och fiske gäller motsvarande regler i jakt- och fiskebestämmelserna. Dessa arter är då fredade via dessa regler.

Samtliga vilda fåglar och däggdjur är fredade enligt 3 § jaktlagen (1987:259), utom när jakt är tillåten. När viltet är fredat, gäller fredningen också dess ägg och bon. Naturvårdsverket är ansvarig myndighet för frågor om jakt och vilt.



På motsvarande sätt är vissa arter av fiskar, vattenlevande blöt- och kräddjur fredade enligt fiskereglerna.<sup>11</sup> Specifikt fredade arter framgår av förordning om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen<sup>12</sup> samt Fiskeriverkets föreskrifter<sup>13</sup>. Havs- och vattenmyndigheten är ansvarig för frågor om fiske.

### 3.5.4 Naturvårdsarter

Naturvårdsarter utgör ett samlingsbegrepp för arter som kan användas för prioriteringar av åtgärder för att bevara biologisk mångfald, men också för övervakning av tillstånd och trender i miljön. Följande kategorier ingår i begreppet naturvårdsarter<sup>14</sup>:

- Skyddade arter – arter som är förtecknade i artskyddsförordningen (2007:845) och skyddade enligt fridlysningsreglerna. Flera av de fridlysta arterna är också rödlistade, men inte alla.
- Typiska arter för naturtyper i Natura 2000 – arter som är lämpliga indikatorer på bevarandestatus för de naturtyper som ska skyddas enligt EU:s livsmiljödirektiv. De typiska arterna finns listade i de naturtypsvisa vägledningarna på Naturvårdsverkets webb.
- Rödlistade arter – arter där utdöenderisken har klassificerats enligt IUCN:s system som DD, NT, VU, EN, CR eller RE enligt svenskt myndighetsbeslut. Rödlistan uppdateras vart femte år av SLU Artdatabanken. Vissa rödlistade arter är också fridlysta, men inte alla.
- Signalarter för skog – indikatorarter som inte är nödvändigtvis är rödlistade, men som är praktiskt användbara för att lokalisera och urskilja områden av stor betydelse för biologisk mångfald. Arternas signalvärde kan variera i olika delar av landet. Skogsstyrelsen ansvarar för urvalet och har också lagt till arter som visar på speciella ekologiska ståndortsförhållanden, så kallade E-arter. I kombination med andra kriterier i ett område kan E-arter påvisa att

<sup>11</sup> 4 § fiskelag (1993:787).

<sup>12</sup> 2 kap. 5 § förordning (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

<sup>13</sup> 3 kap. 1 § Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön samt 1 kap. 8 § Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:37) om fiske i sötsvattensområdena.

<sup>14</sup> SLU Artdatabanken, webb: Vad är en naturvårdsart? [www.artdatabanken.se/arter-och-natur/biologisk-mangfald/naturvardsarter/](http://www.artdatabanken.se/arter-och-natur/biologisk-mangfald/naturvardsarter/), (2021-04-29).

området kan ha betydelse för biologisk mångfald, men de ger inte ensamt stöd för sådana bedömningar.

### 3.5.5 Signalarter

Skogsstyrelsen har tagit fram en lista över ett antal arter som kan användas för att upptäcka områden som kan vara av betydelse för biologisk mångfald i skogen. Arterna signalerar att naturen har egenskaper som ger förutsättningar även för andra arter som bedöms vara särskilt skyddsvärda, som till exempel rödlistade arter. Signalarterna är relativt lätta att känna igen i fält och används i samband med praktiska naturinventeringar i skog. Det är dock viktigt att komma ihåg att signalarterna inte nödvändigtvis har samma indikatorvärde i hela landet.

Kryptogamer som är signalarter beskrivs utförligt i Skogsstyrelsens publikation *Skyddsvärd skog*<sup>15</sup>.

### 3.5.6 Typiska arter för naturtyper i Natura 2000-områden

SLU Artdatabanken har tagit fram ett urval så kallade typiska arter för varje naturtyp som omfattas av livsmiljödirektivet och som förekommer i Sverige. Arterna är utvalda för att de indikerar något om naturtypens bevarandestatus och är lämpliga att använda för uppföljningar (kostnadseffektiva, lättinventerade eller liknande).

### 3.5.7 Rödlistade arter

Den svenska rödlistan tas fram av SLU Artdatabanken som en lista över arter och deras hotstatus i Sverige. Listan baseras på ekologiska bedömningar av enskilda arters risk att dö ut från landet. Bedömningen görs utifrån internationellt vedertagna kriterier som baseras på flera olika riskfaktorer. Vart femte år uppdateras listan efter nya bedömningar.

Rödlistan är indelad i olika kategorier, där bokstavsbeteckningarna bygger på de engelska begreppen:

---

<sup>15</sup> Skogsstyrelsen (2019), *Skyddsvärd skog*.

- NE – ej bedömd (Not Evaluated).
- NA – ej tillämplig (Not Applicable). Arter som inte är inhemska, arter med oklar taxonomi eller som är tillfälliga besökare.
- LC – livskraftig (Least Concern). Arter som inte uppfyller något av kriterierna för övriga kategorier.
- DD – kunskapsbrist (Data Deficient). Arter som skulle kunna hamna i vilken kategori som helst, men där det i dagsläget saknas tillräcklig kunskap för att placera dem i en specifik kategori.
- NT – nära hotad (Near Threatened).
- VU – sårbar (Vulnerable).
- EN – starkt hotad (Endangered).
- CR – akut hotad (Critically Endangered).
- RE – nationellt utdöd (Regionally Extinct).

### 3.5.8 Hotade arter i Sverige

De rödlistade arter som ingår i kategorierna akut hotad (CR), starkt hotad (EN) eller sårbar (VU) betecknas som hotade. Ungefär 2 000 växt- och djurarter bedöms vara hotade i Sverige i dag.

På uppdrag av Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har SLU Artdatabanken tagit fram en lista över cirka 200 hotade arter vars existens inte kan säkerställas genom områdesskydd eller åtgärder för hållbar användning av mark och vatten. De utvalda arterna och naturtyperna kräver i de flesta fall särskilda insatser för att klara sig, och därför tas särskilda *åtgärdsprogram för hotade arter* (ÅGP) fram som stöd för aktiva åtgärder. Åtgärdsprogrammen omfattar både enskilda arter och vissa naturtyper och beskriver kunskapsläget om arternas och naturtypernas ekologi, tillsammans med beskrivningar av hotbilder och vilka åtgärder som behövs för att stärka arternas populationer i landet.

Åtgärdsprogram för hotade arter är ett av flera verktyg för att nå det av riksdagen beslutade miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* och även de övriga sex ekosystemrelaterade miljömålen. Den

långsiktiga visionen är att de arter som omfattas av åtgärdsprogram ska uppnå livskraftiga populationer samt ha fungerande livsmiljöer.<sup>16</sup>

### 3.5.9 Paraplyarter

En paraplyart är en art vars bevarande gör det sannolikt att andra arter också bevaras. Paraplyarter har ofta komplexa livscyklar eller höga krav på sin livsmiljö. Vitryggig hackspett och lax är två exempel på paraplyarter.<sup>17</sup>

### 3.5.10 Ansvarsart

En art som en region eller en nation har speciellt ansvar för, eftersom arten har en stor del av sin population inom detta område.<sup>18</sup>

## 3.6 Gynnsam bevarandestatus

I artikel 1 i EU:s livsmiljödirektiv definieras *bevarande* som de åtgärder som är nödvändiga för att bibehålla eller återställa en *gynnsam status* enligt definitionerna för livsmiljöer och för populationer av arter av vilda djur och växter. Definitionerna är införda i svensk lag genom förordningen om områdesskydd.<sup>19</sup>

Bevarandestatusen för en livsmiljö (artikel 1 e) är summan av de faktorer som påverkar en livsmiljö och dess typiska arter och som på lång sikt kan påverka livsmiljöns naturliga utbredning, struktur och funktion samt de typiska arternas överlevnad på lång sikt. En livsmiljös bevarandestatus anses gynnsam när

- dess naturliga eller hävdbevingade utbredningsområde och de ytor den täcker inom detta område är stabila eller ökande,
- den särskilda struktur och de särskilda funktioner som är nödvändiga för att den ska kunna bibehållas på lång sikt finns och sannolikt kommer att finnas under en överskådlig framtid, och
- bevarandestatusen hos dess typiska arter är gynnsam.

<sup>16</sup> SLU Artdatabanken, webbplats: [www.artdatabanken.se/arter-och-natur/naturvard/atgardsprogram/](http://www.artdatabanken.se/arter-och-natur/naturvard/atgardsprogram/) (2021-03-09).

<sup>17</sup> Skogsstyrelsen, Angelstam m.fl. (2010), *Landskapsansats för bevarande av skoglig biologisk mångfald*, s. 23.

<sup>18</sup> Nationalencyklopedin.

<sup>19</sup> 16 § Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Bevarandestatusen för en art är summan av de faktorer som påverkar den berörda arten och som på lång sikt kan påverka den naturliga utbredningen och mängden hos dess populationer. Bevarandestatusen för en art 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 eller hävdbetingade 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.

### 3.7 Utdöendeskuld

De arter vi kan se i ett landskap i nuläget speglar inte alltid fullt ut den faktiska ekologiska statusen i området. En så kallad utdöendeskuld uppstår när långlivade arter finns kvar långt efter att deras faktiska ekologiska resursbas har försvunnit. Exempelvis kan redan etablerade individer av en art fortleva på en plats men inte föröka sig, eller leva kvar i små rester av en livsmiljö som inte nyskapas inom överskådlig framtid, till exempel ihåliga, femhundraåriga ekar. Ett annat problem är fragmentering av landskapet, som resulterar i små utspridda populationer med alltför liten genetisk variation.

Sammantaget innebär begreppet att arterna synligt finns kvar i landskapet, men saknar möjlighet att leva kvar i området på sikt. Utdöendeprocessen kan pågå under lång tid, i flera decennier.<sup>20</sup>

Exempel på arter som är utsatta för utdöendeskuld är läderbagge, flodpärlmussla, vittryggig hackspett och vityxne.

---

<sup>20</sup> Nationalencyklopedin: utdöendeskuld.

### 3.8 Kontinuerlig ekologisk funktion

Med kontinuerlig ekologisk funktion avses den ekologiska funktion en livsmiljö normalt ständigt tillhandahåller åt en art, till exempel som skydd eller födosöksplats.<sup>21</sup>

### 3.9 Skyddsåtgärd

Försiktighetsåtgärd, hänsynsåtgärd eller försiktighetsmått. Utförs eller planeras innan en åtgärd ska utföras för att undvika att förbuden i artskyddsförordningens fridlysningsregler aktualiseras, eller för att minska omfattningen av en oundviklig påverkan på en fridlyst art.

### 3.10 Kompensationsåtgärd

Åtgärder som vidtas för att kompensera för den förväntade skadan av en verksamhet eller åtgärd, i begreppet inkluderas skydd av område för att kompensera för skada.<sup>22</sup> Krav på kompensationsåtgärder kan ställas med stöd av olika bestämmelser i miljöbalken. För verksamheter eller åtgärder som kräver tillstånd eller dispens enligt miljöbalken kan kompensationsåtgärder krävas med stöd av 16 kap. 9 § miljöbalken om intrång i allmänna intressen förväntas uppstå. Det finns också bestämmelser om kompensation knutna till olika typer av områdesskydd såsom Natura 2000-områden och naturreservat.

I samband med prövning av en dispens måste först kriterierna för dispens vara uppfyllda och dispens kunna ges. Först därefter kan frågan om kompensation bedömas.

---

<sup>21</sup> Naturvårdsverket (2009), *Handbok för artskyddsförordningen, del 1*, s. 9.

<sup>22</sup> Naturvårdsverket (2016), *Ekologisk kompensation*, s. 11.



## 4 Bakgrund internationellt

### 4.1 Internationellrättsliga aspekter av utredningsuppdraget

Vad gäller de regler som omfattar bland annat handel med samt innehav och transport av hotade arter i Sverige uttrycks i utredningsdirektiven ett behov av att se över dessa i syfte att identifiera hur genomförandet av våra internationella förpliktelser på området kan stramas upp och göras mer effektivt. Vad gäller större delen av de för utredningen aktuella bestämmelserna om skydd av hotade arter, så har dessa till stor del sitt ursprung i de EU-rättsliga förpliktelser som följer av livsmiljödirektivet och fågeldirektivet (naturvårdsdirektiven). Det huvudsakliga syftet med översynen anges i utredningsdirektiven vara att säkerställa att bestämmelserna bidrar till ett effektivt artskydd och att bestämmelserna är utformade utifrån skyddsbehovet och är förenliga med Sveriges EU-rättsliga åtaganden.

Eftersom EU är part till flertalet av de internationella avtal som handlar om bevarandet av den biologiska mångfalden får dessa internationella avtal direkt betydelse för utredningen. Grundorsaken till den direkta betydelsen är att de internationella avtal som EU ingår med internationella organisationer eller tredje land brukar räknas till sekundärrätten, eftersom sådana avtal endast kan ingås med stöd av särskilda bemyndiganden i fördragen.<sup>1</sup> Därtill kommer att EU:s implementering av avtalen till stor del har skett genom den sekundärrätt som uttryckligen ska vara föremål för utredningen, nämligen livsmiljödirektivet och fågeldirektivet.

När det gäller ersättningsfrågan och vad som ska utgöra ett ersättningsberättigat intrång är det omöjligt att inte beakta Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna, EKMR, särskilt då den ska gälla

---

<sup>1</sup> Mål C-181/73 R. & V. *Haegeman mot Belgien* (ECHR 1974-04-30).



som lag i Sverige.<sup>2</sup> Konventionen har betydelse för såväl egendoms-skyddet, och därigenom ersättningsfrågan, som möjligheterna till rätt-vis rättegång vid prövning av såväl civila rättigheter och skyldigheter som vid anklagelse för brott. Skyddet av arter gäller i miljöfrågor och när det gäller tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor är Aarhus-konventionen central.

## 4.2 Biologisk mångfald i ett internationellt perspektiv

I maj 2019 presenterade FN:s forskarpanel för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (IPBES) en rapport<sup>3</sup> som sammanfattar den allvarliga situationen för biologisk mångfald på global nivå, och hur människan har överutnyttjat naturens resurser i de flesta av världens regioner. Rapporten visar att ungefär en miljon arter, både växter och djur, i dag är utrotningshotade och många riskerar att försvinna inom ett årtionde. Författarna till rapporten understryker dock att det inte är försent att agera – men att det måste ske nu och på alla nivåer – lokalt, regionalt och globalt.

Internationell miljö rätt är en del av den allmänna internationella rätten, folkrätten. Även om den internationella miljö rätten har utvecklats speciella karaktärsdrag, så är det folkrätten som utgör den rättsliga basen. Internationell rätt hanterar inte endast staters beteende. Även internationella organisationer (exempelvis EU), juridiska personer och fysiska personer kan träffas av den. Det sker genom att den internationella rätten kan skapa rättigheter och skyldigheter för dessa, bland annat genom att etablera förfaranden och institutioner för att övervaka att de internationella normerna efterlevs. Att det förhåller sig så är tydligt inom den internationella miljö rätten, eftersom miljöskador främst uppkommer till följd av aktiviteter inom den privata sektorn – mer sällan till följd av en stats aktiviteter. På motsvarande sätt kan det sägas att icke-statliga aktörer påverkar framväxten av internationell rätt. Detta genom att de påverkar utform-

<sup>2</sup> Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

<sup>3</sup> Brondizio et al. (red) (2019). *Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*. IPBES secretariat, Bonn, Germany.

ningen av de internationellrättsliga texterna och även staters beteende.<sup>4</sup>

Den internationella miljörätten är till stor del ett resultat av processer som innefattar ageranden från internationella organisationer, konferenser, diplomati och domstolsavgöranden. En ledande roll har spelats av internationella institutioner, bland andra FN vars specialiserade program och regionala inriktningar har bidragit till att sätta agendan samt erbjuda en plattform för förhandlingar och för expertis att samlas kring; något som lett till att fördrag är vanligt förekommande på miljöområdet. Användningen av ramavtal, med regelbundna partsmöten, har gett processen en dynamisk karaktär; det finns härvid möjlighet att successivt förhandla fram protokoll och bilagor.<sup>5</sup> Förhandlingarna går ofta ut på att man försöker få så många stater som möjligt att ingå i avtalet, samtidigt som man också strävar efter ett resultat i form av nytta för miljön och rättvisa mellan länder med olika ekonomiska förutsättningar.

De många gånger segdragna förhandlingarna beror i grunden på den för staterna grundläggande suveräniteten.<sup>6</sup> Suveränitet innebär i princip att varje stat ska vara fri från legala ingripanden av andra stater (extern suveränitet) samt att varje stat har exklusiv jurisdiktion över aktiviteter inom det egna territoriet (intern suveränitet). Suveräniteten är ett av den internationella rättens mest grundläggande och samtidigt mest omdiskuterade koncept. En följd av suveräniteten är att det inte finns någon internationell lagstiftare. Det internationella systemet är i huvudsak baserat på konsensus. Samtycke krävs såväl för att skapa internationellrättsliga rättigheter och skyldigheter som för att underkastas ett internationellt tvistlösningsorgan eller en internationell domstol. Att samtycke fordras innebär inte att den internationella rätten saknar effektivitet. Dels finns det sanktioner att tillgå, dels är den allmänna opinionen ofta betydelsefull.<sup>7</sup> Men eftersom det i grunden är frivilligt att skriva under ett avtal med sanktioner kan sådana också verka avhållande när det gäller att underteckna konventionen.

Sammanfattningsvis försvinner habitat och arter dör ut med alltför hög hastighet och på ett skadligt sätt. Det internationella arbetet med att bevara den biologiska mångfalden bedrivs inom ramen för

<sup>4</sup> Kiss och Shelton (2007) *Guide to International Environmental Law*, s. 2 f.

<sup>5</sup> Birnie och Boyle (2002) *International Law and the Environment*, s. 10.

<sup>6</sup> Det görs ingen ansats att här analysera begreppet; därtill är det alltför komplext.

<sup>7</sup> Kiss och Shelton a.a. och Wallace M.M. (1992) *International Law*. Second Edition.

flera globala, regionala och lokala konventioner. Nedan beskrivs några av de för artskyddet viktigaste samarbetena och konventionerna. I många fall låter vi utgångspunkten vara biodiversitet – detta eftersom artskyddet syftar till att skydda och återställa biodiversiteten och på så sätt är en del av strävan mot målet om biologisk mångfald. Samarbeten och avtal framställs i kronologisk ordning efter tillkomst.

### 4.3 Internationella naturvårdsunionen, IUCN (1948)

Den internationella naturvårdsunionen, IUCN (*International Union for Conservation of Nature*), är en internationell organisation som grundades den 5 oktober 1948 (då som IUPN, *International Union for the Protection of Nature*) i den franska staden Fontainebleau som en global miljöunion med ett gemensamt mål att skydda naturen. Syftet var att uppmuntra internationellt samarbete och tillhandahålla vetenskaplig kunskap och verktyg för att vägleda bevarandeåtgärder.

Inledningsvis låg fokus på att undersöka människans påverkan på naturen; omfattningen av bekämpningsmedels skadliga effekter för den biologiska mångfalden och förespråkande av miljökonsekvensbedömningar. Mycket av IUCN:s arbete på 1960- och 1970-talet ägnades åt skyddet av arter och livsmiljöer. 1964 grundade IUCN rödlistan; *IUCN Red List of Threatened Species* som sedan har utvecklats till världens mest omfattande datakälla rörande globala utrotningsrisken för arter. IUCN har också spelat viss roll i tillkomsten av flera internationella konventioner, bland annat Ramsarkonventionen (1971), Världsarvskonventionen (1972), Konventionen om internationell handel med hotade arter (CITES-konventionen), (1974) och Globala konventionen om biologisk mångfald (1992).

Medlemmarna i IUCN är stater, myndigheter, internationella icke-statliga organisationer, nationella icke-statliga organisationer mm och IUCN har observatörs- och rådgivande status vid FN.

IUCN har tagit fram olika guidelines, bland annat för skyddade områden. Dessa *IUCN protected area management categories* har utvecklats till att bli en internationell (global) utgångspunkt för att kategorisera olika typer av skyddsområden. Till exempel används IUCN:s kategorisering inom CBD för att beskriva skydd av landområden.

Det finns sex huvudsakliga typer av skyddsområden (ett med underkategorier) som kan sammanfattas enligt följande.<sup>8</sup>

*Ia. Strict nature reserve:* Strikt skydd för biologisk mångfald och geologiska/geomorfologiska funktioner, där besök av människor, mänsklig användning och mänskliga effekter kontrolleras och begränsas för att säkerställa skyddet av bevarandevärdena.

*Ib. Wilderness area:* Vanligen stora omodifierade eller något modifierade områden som bibehåller sin naturliga karaktär utan permanent eller betydande mänsklig befolkning, skyddad och förvaltd för i syfte att bevara det naturliga tillståndet.

*II. National park:* Stora naturliga eller nästan naturliga områden som skyddar storskaliga ekologiska processer med karakteristiska arter och ekosystem, som också har miljömässigt och kulturellt för-enliga andliga, vetenskapliga, pedagogiska, rekreations- och besökar-intressen.

*III. Natural monument or feature:* Områden avsatta för att skydda en specifikt naturlig företeelse, det kan vara en landform, ett marint berg, en marin grotta, vissa geologiska drag som en grotta eller en levande företeelse som en forntida träddunge.

*IV. Habitat/species management area:* Områden för att skydda vissa arter eller livsmiljöer, där förvaltningen speglar prioriteringen. Det behövs ofta regelbundna och aktiva interventioner för att tillgodose behoven hos vissa arter eller livsmiljöer, men det är det inte ett krav för kategorin.

*V. Protected landscape or seascape:* Samverkan mellan människor och natur har över tid gett en distinkt karaktär med betydande ekologiska, biologiska, kulturella och sceniska värden. Det som skyddas är integriteten i interaktion då denna är avgörande för att skydda och upprätthålla området med tillhörande naturvård och andra värden.

*VI. Protected areas with sustainable use of natural resources:* Områden med bevarade och skyddade ekosystem tillsammans med tillhörande kulturella värden och traditionell naturresurshantering. Generellt handlar det om stora områden som främst är i ett naturligt skick, med en andel hållbar naturresursförvaltning och en låg nivå av icke-industriell naturresursanvändning som är kompatibel med naturskyddet ses som ett av huvudmålen.

---

<sup>8</sup> Dudley (red) (2013) *Guidelines for applying protected area management categories including IUCN WCPA best practice guidance on recognising protected areas and assigning management categories and governance types*, IUCN.

## 4.4 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, EKMR (1950)

När det gäller tolkningen av bestämmelserna i EKMR är det värt att notera att dessa är allmänt formulerade och därför ofta bli föremål för skilda tolkningar. Allmänna principer för tolkning av internationella traktater finner man i artiklarna 31 och 32 i Wienkonventionen om traktaträtten<sup>9</sup> och av artikel 31 framgår att det är ordalagen i traktaten som framför allt ska tillmätas betydelse, men orden ska läsas i sitt sammanhang och i ljuset av traktatbestämmelsernas syfte. Vad gäller tolkning av just EKMR framhåller Danelius att det är viktigt att se konventionen som en helhet; tolkning av en bestämmelse i konventionen måste göras på sådant sätt att det inte uppstår en konflikt med någon annan bestämmelse i konventionen. Konventionen som en helhet måste få en rimlig innebörd. Europadomstolen har också framhållit vikten av att de rättigheter som skyddas i konventionen tolkas så att de blir praktiskt betydelsefulla och effektiva.<sup>10</sup>

Förarbeten till traktater utgör endast en sekundär rättskälla<sup>11</sup> och såvitt gäller EKMR stämmer detta med Europadomstolens praxis. Förarbetena till konventionen har visserligen publicerats och är således tillgängliga för den som vill studera dem, och det finns exempel på att de återopats i Europadomstolens avgöranden<sup>12</sup>. Större betydelse har däremot de kommentarer (*Explanatory Reports*) som utarbetats om flertalet tilläggsprotokoll och som innehåller relativt tydliga anvisningar om tolkningen av olika artiklar i dessa protokoll.<sup>13</sup> Enligt Danelius finns det ett särskilt skäl att vara återhållsam med att bygga tolkningen på förarbetena, nämligen att Europadomstolen ofta framhållit att konventionen bör tolkas dynamiskt, dvs. i ljuset av samhällsutvecklingen och förändringar i rättsuppfattningen i konventionsstaterna, vilket innebär att den tolkning av en konventionsbestämmelse som var den rätta när konventionen kom till kan förändras med tiden. Det är därför mindre angeläget att genom studium av förarbeten söka fastställa hur konventionens upphovsmän för mer

<sup>9</sup> Wienkonventionen om traktaträtten, Wien den 23 maj 1969, SÖ 1975:1.

<sup>10</sup> Danelius (JUNO, version 5) *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, s. 55.

<sup>11</sup> Artikel 32 i Wienkonventionen om traktaträtten.

<sup>12</sup> Vid avgörande av om artikel 1 i första tilläggsprotokollet skall anses ge en rätt till ersättning vid egendomsberövanden har Europadomstolen i viss utsträckning byggt på uttalanden under förarbetena. Se t.ex. *James m.fl. och Lithgow m.fl.*, (ECHR 1986-02-21 respektive 1986-07-08) båda mot Förenade kungariket.

<sup>13</sup> Danelius a.a., s. 55.

än ett halvt sekel sedan föreställde sig att den skulle tolkas i olika hänseenden.<sup>14</sup>

#### 4.4.1 Autonom tolkning av EKMR:s begrepp

De begrepp som förekommer i konventionen måste ges en autonom tolkning som är oberoende av vilken innebörd som ges åt motsvarande begrepp i de nationella rättssystemen.

EKMR är avsedd att etablera en europeisk minimistandard, det vill säga en skyddsnivå som i princip är enhetlig för alla konventionsstater i den meningen att den inte får underskridas av någon stat. Ingen-ting hindrar däremot att en konventionsstat i vissa hänseenden till-lämpar en högre standard än som krävs av konventionen. Kravet på en gemensam miniminivå förutsätter att konventionen tolkas så, att den får samma materiella innehåll för alla stater.<sup>15</sup>

#### 4.4.2 Subsidiaritet och *margin of appreciation*

Konventionsstaterna har det primära ansvaret för att konventions-rättigheterna respekteras, medan Europadomstolen har till uppgift att övervaka konventionsstaternas handlingar och att korrigera even-tuella brister. Härvid fästs också vikt vid den sedan länge tillämpade principen om staternas så kallade *margin of appreciation*, varmed förstås deras frihet att tillämpa konventionsreglerna på ett flexibelt sätt med beaktande av inhemska förhållanden och rättsliga traditio-ner men under övervakning av Europadomstolen som ska tillse att tillämpningen på det nationella planet inte berövar konventionsrättig-heterna något av deras centrala innehåll.<sup>16</sup>

Konventionsstaterna tillerkänns också en *margin of appreciation* vid tillämpning av många allmänna och oprecisa begrepp som före-kommer i konventionen. Omfattningen av denna *margin of apprecia-tion* kan dock variera beroende på arten av det skyddade intresset. Är det fråga om ett vitalt statsintresse, till exempel den nationella säkerheten, får man anta att Europadomstolen är särskilt ovillig att underkänna det ställningstagande som gjorts på det nationella planet.

---

<sup>14</sup> Danelius a.a., s. 55.

<sup>15</sup> *Ibid.*, s. 55 f.

<sup>16</sup> *Ibid.*, s. 56.

Detsamma kan gälla frågor som berör allmän moral, eftersom det, som Europadomstolen påpekat, inte finns någon enhetlig europeisk uppfattning i moralfrågor och domstolarna i varje enskilt land därför får anses bäst lämpade att bedöma vad som bör vara tillåtet eller förbjudet i just det landet. En person får enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till konventionen under vissa förutsättningar berövas sin egendom *i det allmännas intresse*. Frågan vad som är i det allmännas intresse hör till de frågor som de inhemska organen i princip är bäst lämpade att avgöra. De har alltså i detta hänseende ett betydande diskretionärt prövningsutrymme, och Europadomstolen är i motsvarande mån återhållsam i sin prövning av denna fråga.<sup>17</sup> Just detta behandlas utförligare i avsnittet om konventionens skydd för ägande, avsnitt 4.4.5. nedan.

#### 4.4.3 Proportionalitetsprincipen

En viktig princip som enligt Europadomstolens rättspraxis ska anses genomsyra konventionen är proportionalitetsprincipen. Många åtgärder som i och för sig är konventionsenliga kan godtas endast om de är proportionerliga, dvs. om de står i rimlig relation till det intresse de är avsedda att tillgodose. Om en åtgärd är mer långtgående än som framstår som rimligt för ändamålet och därmed oproportionerlig kan den innefatta brott mot konventionen.<sup>18</sup>

Enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till konventionen får egendom fränhändas ägaren under förutsättning att ingreppet är lagligt och sker i det allmännas intresse. Något krav på att ersättning ska betalas för egendomen uppställs inte i artikelns text (utom indirekt beträffande utlandsägda tillgångar), men Europadomstolen har under hänvisning till proportionalitetsprincipen fastslagit att egendomsberövande utan ersättning endast undantagsvis kan anses konventionsenligt. Det är däremot inte säkert att proportionalitetsprincipen alltid kräver att ersättningen motsvarar fulla värdet av egendomen, och i vart fall får staten anses ha en *margin of appreciation* vid värdering av skadan och fastställande av ersättningsbeloppet.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Danelius a.a., s. 57.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid.*, s. 58.

#### 4.4.4 Staten ska avhålla sig från vissa handlingar

Många av bestämmelserna i konventionen är formulerade som förbud mot att göra ingrepp i den enskilda människans rättigheter. Sådana bestämmelser riktar sig primärt till staten och det är alltså staten som ska avhålla sig från sådana handlingar som inkräktar på en persons grundläggande rättigheter. Undantag från detta gäller i fall där det finns stöd för sådant handlande i konventionens undantagsbestämmelser. Den enskilda människan ska således ha en privat sfär där hon skyddas mot ingrepp från myndigheternas sida.<sup>20</sup>

Den primära skyldigheten för staten är alltså i dessa fall en negativ skyldighet: att *inte* handla på visst sätt. I vissa andra fall föreligger en positiv skyldighet som kan gå ut på att tillskapa lagregler som ger ett grundläggande skydd och att inrätta offentliga organ som ingriper mot förekommande övergrepp.<sup>21</sup>

#### 4.4.5 Skydd för ägande, konventionens första tilläggsprotokoll, artikel 1.1

I Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter (EKMR) återfinns positivt reglerade principer till skydd för egendom. Genom lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna har konventionen införlivats som svensk lag.

Under arbetet med EKMR visade det sig svårt att nå enighet om en bestämmelse till skydd för äganderätten. Någon sådan bestämmelse kom därför inte att ingå i själva konventionen men togs i stället in i det kort tid därefter antagna första tilläggsprotokollet till konventionen.<sup>22</sup>

Konventionens första tilläggsprotokoll, artikel 1.1 lyder enligt följande.

Varje fysisk eller juridisk person skall ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser.

Ovanstående bestämmelser inskränker dock inte en statsrätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nytt-

<sup>20</sup> Danelius a.a., s. 58.

<sup>21</sup> *Ibid.*, s. 58.

<sup>22</sup> *Ibid.*, s. 571.



jandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten.

Begreppet *egendom* ska här ges en autonom och vidsträckt innebörd. Det omfattar inte bara fast och lös egendom av olika slag utan också begränsade sakrätter av ekonomiskt värde liksom fordringar och immateriella rättigheter. Även ekonomiska intressen och förväntningar avseende utövande av näringsverksamhet omfattas av skyddet.

Rättspraxis visar att tillstånd att bedriva en ekonomisk verksamhet omfattas av den enskildas *civila rättigheter* enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet under konventionen.<sup>23</sup>

*Återkallandet av ett tillstånd* att bedriva viss ekonomisk verksamhet kan ofta ses som ett ingrepp i äganderätten, och då ska tillåtligheten bedömas enligt de kriterier som anges i tilläggsprotokollets artikel 1. Europadomstolen har bland annat ansett rätten att vara verksam som revisor<sup>24</sup>, att servera alkoholdrycker på restaurang<sup>25</sup> och att exploatera en grustäkt<sup>26</sup> falla under tillämpningsområdet för artikel 1. Båda dessa fall är svenska.

*Fredin mot Sweden* gällde ett miljörättsligt tillstånd. Makarna Fredin ägde en fastighet där det bedrevs grustäkt sedan början av 1960-talet. Ett tillstånd utan begränsning i tiden hade meddelats för verksamheten 1963. 1973 gjordes ett tillägg i naturvårdslagen (1964:822) som gav myndigheterna möjlighet att utan ersättning återkalla äldre täkt-tillstånd från och med tio år efter att lagen trädde i kraft, dvs. tidigast 1983. Makarna Fredin investerade stora belopp i verksamheten under 1970- och 1980-talet, bland annat renoverade man en utlastningskaj. I början av 1980-talet inledde länsstyrelsen förhandlingar med Fredins i avsikt att återkalla täktstillståndet på grund av de höga naturvärdena i området. Beslut om återkallande togs 1984 och fastställdes ett år senare av regeringen.

Fredins gick till Europadomstolen och hävdade att deras civila rättigheter var kränkta utan att de hade någon möjlighet till domstolsprövning och att de hade gjort förluster på över 30 miljoner kronor. Europadomstolen alls inte på deras linje vad gällde skyddet för ägande.<sup>27</sup>

<sup>23</sup> Darpö (2010) *Rätt tillstånd för miljön. Om tillståndet som miljörättsligt instrument, rättskraften och mötet med nya miljökrav*, s. 24.

<sup>24</sup> *Van Marle m.fl. mot Nederländerna* (ECHR 1986-06-26).

<sup>25</sup> *Tre Traktörer Aktiebolag mot Sverige* (ECHR 1989-07-07).

<sup>26</sup> *Fredin mot Sverige* (ECHR 1991-02-18).

<sup>27</sup> Däremot fälldes Sverige för bristen på möjligheter till domstolsprövning.

Den konstaterade visserligen att bestämmelsen var tillämplig eftersom det var fråga om en rådighetsinskränkning men domstolen ansåg att bestämmelsen måste förstås i sin helhet.

Visserligen värnar stadgandet äganderätten, men den anger också när skyddet kan genombrytas. En rimlig avvägning ska göras mellan de allmänna intressena och de enskilda. Vidare ska proportionalitet iakttagas, samtidigt som konventionsparterna har ett vittgående skön när det gäller valet av metod för att främja de allmänna intressena.<sup>28</sup> Domstolen konstaterade i Fredin-fallet att återkallandet inte kunde anses vara oförutsebart, möjligheten hade ju introducerats för mer än ett decennium sedan. Inte heller hade Fredins några berättigade förväntningar på fortsatt drift. De investeringar som gjorts i verksamheten hade skett sju år efter den nya lagstiftningen och myndigheterna hade varit noga med att inte lämna några garantier för fortsatt drift. Sammanfattningsvis ansåg därför domstolen att återkallandet av tåkttillståndet vare sig var olämpligt (*inappropriate*) eller oproportionerligt.<sup>29</sup>

Flertalet av Europadomstolens avgöranden om återkallade tillstånd i liknande situationer går i samma spår. Många gäller förhållandet mellan ny lagstiftning och givna tillstånd och här kan inte sägas att det skydd som konventionen erbjuder är särskilt långtgående. Om de nya förutsättningarna är motiverade av allmänna intressen och det ges tillräckligt med övergångstid för tillståndshavarna att anpassa sig, har Europadomstolen genomgående ansett att det inte har skett någon kränkning av artikel 1 i första tilläggsprotokollet. Domstolen har också utan vidare accepterat att miljöskäl är ett sådant allmänt intresse som kan motivera ingrepp i tillstånd. Konventionsskyddet har också uteblivit om tillståndshavaren har tagit en medveten risk i sina investeringar.<sup>30, 31</sup>

När det gäller *indragning* av tillstånd av olika slag har det behandlats något annorlunda. Är det tydligt att villkoren inte längre är uppfyllda eller att tiden för tillståndet utlöp, har tillståndshavaren inte något anspråk på att få behålla tillståndet, och om det av sådant skäl dras in eller inte förlängs, är detta inte ett ingrepp i tillståndshavarens äganderätt. En motsatt situation föreligger när tillståndet dras in trots att tillståndshavaren haft legitima förväntningar att få

<sup>28</sup> *Fredin mot Sverige* (ECHR 1991-02-18) punkten 51.

<sup>29</sup> Återgivet efter *Darpö a.a.*, s. 25.

<sup>30</sup> *Pine Valley m.fl. mot Irland* (ECHR 1991-11-29).

<sup>31</sup> *Darpö a.a.*, s. 26.

behålla tillståndet och att fortsätta utöva den verksamhet som avses med tillståndet.<sup>32</sup> Förändringarna får alltså inte komma oväntat eller alltför hastigt; de inblandade får inte ha haft berättigade förväntningar om att få fortsätta bedriva verksamhet.<sup>33</sup> Om det är uppenbart att villkoren inte längre är uppfyllda eller tiden har löpt ut har tillståndshavaren inte några berättigade förväntningar om att få behålla tillståndet.<sup>34</sup>

Krav på att få tillbaka exproprierad egendom eftersom den inte använts för expropriationsändamålet har dock ansetts falla utanför artikel 1 på grund av att klagandena inte längre var ägare och inte hade en legitim förväntan att få tillbaka egendomen<sup>35</sup>.

Artikel 1 anses, med avseende på egendomsskyddets omfattning, innehålla tre regler: *Den första regeln* fastslår principen att egendom ska respekteras. *Den andra regeln* uppställer villkor för att någon ska få berövas sin egendom. *Den tredje regeln* behandlar frågan om hur ägarens rätt att utnyttja sin egendom får begränsas.<sup>36</sup>

Staterna har emellertid, enligt andra stycket, ett relativt stort utrymme att begränsa nyttjandet av egendomen i enlighet med allmänintresset. Det kan till exempel handla om att begränsa skadliga verkningar av markanvändning. När det gäller kravet på att egendomsberövandet ska ske i det allmännas intresse är det i första hand de nationella organen – regering, parlament, domstolar, med mera – som har att göra denna bedömning. De har därvid en viss rörelsefrihet (*margin of appreciation*), men Europadomstolen kan överpröva om de utövat sitt skön på ett rimligt och proportionerligt sätt.<sup>37</sup>

Det finns ett antal fall från Europadomstolen där den prövar frågan om gränserna för egendomsskyddet.<sup>38</sup> Det andra fallet med *Fredin mot Sverige*, från 1994, som gällde bland annat huruvida beslut enligt naturvårdslagen (1964:822) om avveckling av en grustäkt på klagandenas fastighet stått i strid med klagandenas rättigheter enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet. Domstolen konstaterade först att indragningen av klagandenas tillstånd till grustäkt inte var att anse

<sup>32</sup> Danelius, a.a., s. 572.

<sup>33</sup> *Rosenzweig mot Polen, Stretch mot Storbritannien och Hellborg mot Sweden* (ECHR 2005-07-28, 2003-06-24 respektive 2006-02-28).

<sup>34</sup> Darpö a.a., s. 26.

<sup>35</sup> *Kemp m.fl. mot Luxemburg* (ECHR 2008-04-24).

<sup>36</sup> Danelius, a.a., s. 578.

<sup>37</sup> *Ibid.*, s. 579.

<sup>38</sup> Se t.ex. *Sporrong-Lönnroth mot Sverige, Fredin mot Sverige och Mellacher m.fl. mot Österrike* (ECHR 1982-09-23, 1994-02-23 respektive 1989-12-19).

som egendomsberövande i konventionens mening utan som en åtgärd med syfte att reglera användningen av fastigheten. Åtgärden hade stöd i lag och hade ett legitimt syfte, nämligen miljöskydd. Återkallelsen av tillståndet kunde inte anses oproportionellt till syftet. Därför ansågs inte artikel 1 i första tilläggsprotokollet ha kränkts. I punkten 48 konstaterar Europadomstolen följande:

The applicants did not contest the legitimacy of the aim of the 1964 Act, that is the protection of nature. The Court recognises for its part that in today's society the protection of the environment is an increasingly important consideration.

#### 4.4.6 Ersättningens betydelse för proportionaliteten

När det gäller proportionaliteten innebär det att en avvägning mellan det allmännas och den enskildes intresse, och egendomsberövandet måste genomföras på sådant sätt att det inte innebär en oskälig börda för den enskilde. Vid avgörandet av om ingreppet är proportionerligt ska hänsyn tas till om den enskilde tillerkänns ersättning i någon form och i övrigt till de omständigheter under vilka ingreppet sker.

Som ett led i ett sådant proportionalitetsresonemang har Europadomstolen intagit ståndpunkten att ersättning för *exproprierad eller nationaliserad egendom* normalt måste utgå och att egendomsberövandet i avsaknad av sådan ersättning inte kan anses proportionerligt.<sup>39</sup>

Inskränkningar i ägarens rätt att använda sin egendom förekommer i stor utsträckning i syfte att tillgodose olika allmänna intressen. Inte minst gäller detta fast egendom, som ofta är underkastad inskränkningar i rätten att bebygga egendomen, rätten att utnyttja den för olika ändamål och ibland också rätten att överlåta den till annan ägare. Sådana inskränkningar kan i många fall anses naturliga och normala, och de ger då inte anledning till problem i förhållande till artikel 1 i tilläggsprotokollet, i och med att andra stycket uttryckligen medger en stat att genomföra sådan lagstiftning som den finner nödvändig för att reglera utnyttjandet av egendom i det allmännas intresse.<sup>40</sup>

Emellertid kan inskränkningar vara så betungande för ägaren att deras förenlighet med artikel 1 kan ifrågasättas. Europadomstolen prövar då om inskränkningen är proportionerlig, vilket innebär att

<sup>39</sup> Danelius, a.a., s. 581.

<sup>40</sup> *Ibid.*, s. 595.

det görs en avvägning mellan det allmänna intresset och den enskilde ägarens intresse och om inskränkningen är oproportionerlig, strider den mot artikel 1. När det gäller inskränkningar i rätten att använda egendom har emellertid Europadomstolen anlagt ett för den enskilde strängt synsätt och funnit att även ganska tyngande begränsningar av ägarens rättigheter kan accepteras i det allmänna intresset. Staten har med andra ord tillerkänts ett ganska stort utrymme för att bedöma vilka inskränkningar som ter sig som rimliga med hänsyn till övergripande intressen.<sup>41</sup>

#### 4.4.7 Rätt till respekt för sin egendom

Vad gäller den första regeln i artikel 1 första stycket, att envar ska ha rätt till respekt för sin egendom, så har denna bestämmelse, enligt Europadomstolens tolkning, en självständig betydelse utöver vad som i övrigt föreskrivs i artikel 1. I fall där det inte är fråga om ett egendomsberövande enligt första stycket andra meningen och inte heller om en åtgärd för att reglera nyttjandet av egendom i det allmänna intresse enligt andra stycket kan alltså ett ingrepp i äganderätten under vissa omständigheter strida mot den allmänna bestämmelsen i första stycket första meningen.<sup>42</sup>

Europadomstolens tolkning klargjordes i målet *Sporrong och Lönnroth mot Sverige* och har senare upprepats i många avgöranden. I *Sporrong och Lönnroth mot Sverige* rörde målet ett expropriationstillstånd och byggnadsförbud som under en lång följd av år hade gällt för klagandenas fastigheter i centrala Stockholm. Expropriation kom aldrig till stånd, så det var därför inte fråga om något egendomsberövande. Byggnadsförbuden innefattade visserligen en inskränkning i rätten att utnyttja egendomen, men detsamma kunde inte sägas om expropriationstillstånden.

Europadomstolen fann att de långvariga expropriationstillstånden och byggnadsförbuden tillsammans hade skapat en situation som innebar att en rimlig balans mellan det enskilda och det allmänna intresset inte hade vidmakthållits och att en alltför tung börda hade lagts på de enskilda fastighetsägarna. Domstolen beaktade också att systemet saknade flexibilitet på så sätt att klagandena inte kunde be-

---

<sup>41</sup> Danelius, a.a., s. 596 f.

<sup>42</sup> *Ibid.*, s. 607.

gära omprövning av expropriationstillstånden under de långa tidsperioder för vilka de utfärdats och inte heller erhålla skadestånd som gottgörelse för de olägenheter de utsatts för. Det förelåg således en brist på proportionalitet och därmed ett brott mot rätten till respekt för egendom.<sup>43</sup> I *Bugajny m.fl. mot Polen* (ECHR 2007-09-06) hade en fastighetsägare inte bara hindrats att bebygga viss mark för bostadsändamål utan också fått bära kostnaden för anläggning och underhåll av vägar för bruk av allmänheten, vilket tillsammans ansågs som en oproportionerlig börda.<sup>44</sup>

#### 4.4.8 Allmänt om artikel 6

EKMRS:s artikel 6 reglerar att var och en, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, ska vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. Artikel 6 är alltså tillämplig vid prövningen av den enskildes civila rättigheter och skyldigheter samt vid anklagelse för brott.

#### 4.4.9 Anklagelse för brott i artikel 6

Begreppet *anklagelse för brott* ska ges en autonom tolkning. Hur ett visst förfarande klassificeras i en stats nationella rättsordning tillmäts alltså inte någon avgörande betydelse. Staterna är alltså fria att kriminalisera vilka gärningar som helst men inte fria att göra en kriminaliserad gärning till en disciplinär förseelse och därigenom undandra prövningen från de rättssäkerhetsgarantier som artikel 6 uppställer.<sup>45</sup> Det är ytterst Europadomstolen som avgör om en gärning ska klassificeras som brott och om artikel 6 därför blir tillämplig. Vid bedömningen beaktas hur en gärning klassificeras enligt den berörda statens nationella rätt och i övriga konventionsstaters rättsordningar, gärningens art, om den norm som överträtts är generell eller utgör

---

<sup>43</sup> Danelius, a.a., s. 607.

<sup>44</sup> *Ibid.*, s. 608.

<sup>45</sup> Se t.ex. *Engel m.fl. mot Nederländerna* (ECHR 1976-06-08), som rörde olika typer av militära disciplinstraff.

en föreskrift som riktar sig till en särskild grupp, liksom arten av sanktion som kan aktualiseras.<sup>46</sup>

#### 4.4.10 Civila rättigheter i artikel 6

Vad som förstås med civila rättigheter har varit föremål för omfattande praxis och Europadomstolen har framhållit att begreppet *civila rättigheter och skyldigheter* är ett konventionsbegrepp som måste tolkas autonomt.<sup>47</sup> Huruvida ett visst rättsbegrepp karaktäriseras som civilt, offentligrättsligt eller på annat vis i den berörda statens nationella rättsordning är alltså inte avgörande. Med utgångspunkt i Europadomstolens praxis kan sägas att artikeln blir tillämplig när det är fråga om en genuin och seriös tvist, som rör en rättighet eller skyldighet av civil beskaffenhet; det kan handla om förhandenvaron av en sådan rättighet, om rättighetens omfattning och om dess innebörd. Flera av de tvister som bidragit till utmejslandet av vad som är civila rättigheter har härrört från nationella avgöranden som gällt äganderättsliga eller näringsrättsliga intrång.<sup>48</sup> Det har till exempel handlat om tvist om förvaltningsmyndighets beslut att inte godkänna fastighetsköp<sup>49</sup>, tvist om förvaltningsbeslut om expropriationstillstånd och byggnadsförbud<sup>50</sup>, tvist om rätten att bygga på sin fastighet<sup>51</sup>, tillämpning av förbud mot laxfiske<sup>52</sup>, tvist om återkallelse av tillstånd att servera alkohol drycker i restaurang<sup>53</sup>, tvist om rätt att exploatera grustäkt<sup>54</sup> och tvist om koncession till avfallsanläggning<sup>55</sup>. Tvisten måste dock hänföra sig till en materiell rättighet som erkänns i den nationella rättsordningen för att artikeln ska bli tillämplig.<sup>56</sup>

---

<sup>46</sup> Ehrenkrona (JUNO) kommentaren till artikel 6 i EKMR.

<sup>47</sup> Danelius, a.a., s. 56.

<sup>48</sup> Ehrenkrona (JUNO) kommentaren till artikel 6 i EKMR.

<sup>49</sup> *Ringeisen mot Österrike*.

<sup>50</sup> *Sporrong-Lönnroth mot Sverige*.

<sup>51</sup> *Allan Jacobsson mot Sverige*, *Mats Jacobsson mot Sverige* och *Skärby mot Sverige*.

<sup>52</sup> *Pasti och Rabko mot Finland*.

<sup>53</sup> *Tre Traktörer AB mot Sverige*.

<sup>54</sup> *Fredin mot Sverige*.

<sup>55</sup> *Zander mot Sverige*.

<sup>56</sup> *Roche mot Storbritannien*.

#### 4.4.11 Rättvis rättegång i artikel 6

Den grundläggande rättigheten i artikel 6:1 i konventionen är rätten till en rättvis rättegång (med konventionens ord *fair hearing* och ibland betecknad som *fair trial*). Nedan sammanfattas mycket kortfattat vad som ingår i detta begrepp.

En grundläggande princip är att en part ska bli hörd av domstolen, vilket innebär att parten ska få tillfälle att framföra vad han eller hon har att säga till stöd för sina ståndpunkter och söka övertyga domstolen om det rättmätiga i sin sak.<sup>57</sup>

En annan allmän princip är att frågan om kränkning av artikel 6:1 i princip ska bedömas mot bakgrund av rättegången i dess helhet, alltså först efter rättegångens slut.<sup>58</sup>

I brottmål ska processen grundas på principen att den som är oskyldig inte ska kunna bli dömd för brott, och för att denna princip ska få ett reellt innehåll måste den tilltalade tillerkännas de rättigheter som kan anses nödvändiga för att han eller hon ska kunna försvara sig på ett fullgott sätt.<sup>59</sup>

Utmärkande för en rättvis rättegång är också att parterna är likställda i processen och att proceduren inte gynnar den ene på den andres bekostnad. Principen om parternas likställdhet (*equality of arms*) gäller inte bara i tvistemål utan också i brottmål där emellertid innebörden av principen delvis är en annan; den tilltalade får inte ha sämre möjligheter än åklagaren att utföra sin talan inför domstolen. Däremot lägger artikel 6:1 inte hinder i vägen för att den tilltalade i olika hänseenden har en mera förmånlig ställning än åklagaren i processen. Det är till och med nödvändigt att den tilltalade i vissa hänseenden favoriseras (*in dubio pro reo*) för att eliminera risken för en fällande dom mot den som är oskyldig till brott. Åklagaren har således bevisbördan i brottmål.<sup>60</sup>

En näraliggande princip är att i brottmål ska processen grundas på principen att den som är oskyldig inte ska kunna bli dömd för brott. För att ge principen innehåll måste den tilltalade tillerkännas de rättigheter som kan anses nödvändiga för att han eller hon ska kunna försvara sig på ett fullgott sätt.<sup>61</sup>

---

<sup>57</sup> Danelius, a.a., s. 259.

<sup>58</sup> *Ibid.*, s. 259.

<sup>59</sup> *Ibid.*, s. 260.

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> *Ibid.*



Principen om ett kontradiktoriskt förfarande har ett nära samband med principen om parternas likställdhet. Det kontradiktoriska förfarandet syftar till att garantera att båda parter får kännedom om allt material i processen och får tillfälle att framföra sina synpunkter på detta material samt att de dessutom har lika goda möjligheter att åberopa bevisning och att utföra sin talan i processen.<sup>62</sup>

En dom som vunnit laga kraft ska av rättssäkerhetsskäl bli bestående och att det måste finnas starka skäl för att den ska kunna upphävas eller ändras. Sådana skäl kan bestå i att domstolen saknat jurisdiktion eller att det förelegat allvarliga rättegångsfel eller att rättstillämpningen varit uppenbart felaktig, alltså ungefär vad man i svensk rätt skulle anse utgöra resningsskäl.<sup>63</sup>

Det måste också finnas en processordning som upplyser parterna om vilka procedurregler som är tillämpliga och processreglerna måste vara sådana att parterna vet vilka frågor som provas och har möjlighet att bidra med synpunkter och bevisning.<sup>64</sup>

Ett domstolsavgörande får i princip inte bygga på annat än vad som varit föremål för ett kontradiktoriskt förfarande.<sup>65</sup>

Om det i en rättegång mellan två parter fastställs ett rättsförhållande som berör en tredje parts rätt, så kan denna tredje part inte anses ha åtnjutit sin rätt enligt artikel 6.<sup>66</sup>

Att den vinnande parten inte får ersättning för sina rättegångskostnader kan under vissa förhållanden vara ett brott mot artikel 6.<sup>67</sup>

I rätten till en rättvis rättegång ligger också ett allmänt krav på rättssäkerhet och på att lika fall ska bedömas lika. Vissa ojämnheter i rättspraxis är visserligen oundvikliga och kan ofta rättas till efter överklagande till högre instans, men om en och samma domstol dömer på olika sätt i identiska mål, är detta inte förenligt med artikel 6:1. Särskilt betänkligt är det om den högsta instansen, som har att leda rättstillämpningen, själv visar inkonsekvens i sitt dömande. I sin prövning av dessa frågor fäster Europadomstolen vikt vid om det är fråga om djupgående och långvariga skillnader i rättspraxis och om det i inhemsk rätt finns en mekanism för att avlägsna sådana skillnader.<sup>68</sup>

---

<sup>62</sup> Danelius, a.a., s. 260.

<sup>63</sup> *Ibid.*, s. 261.

<sup>64</sup> *Ibid.*, s. 261 f.

<sup>65</sup> *Ibid.*, s. 262.

<sup>66</sup> *Ibid.*, s. 263.

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> *Ibid.*, s. 263 f.

## 4.5 Ramsarkonventionen (1971)

*Convention on Wetlands*, (konventionen om våtmarker av internationell betydelse i synnerhet som livsmiljö för våtmarksfåglar), även kallad våtmarkskonventionen eller Ramsarkonventionen<sup>69</sup>, är fristående och tillhör alltså inte FN-systemet. Konventionen syftar till att bevara och hållbart nyttja våtmarker, sjöar, vattendrag och grunda marina områden. Sverige har ratificerat konventionen och två ändringsprotokoll – Parisprotokollet<sup>70</sup> och Reginaprotokollet<sup>71</sup> – som trädde i kraft 1986 respektive 1994. Totalt var 170 länder anslutna till konventionen i oktober 2019.

Varje part åtar sig att utse och bevara minst ett område av internationell betydelse, ett så kallat Ramsarområde. Kriterierna för utpekande baseras på ekologisk, botanisk, zoologisk, limnologisk eller hydrologisk betydelse, samt på vissa ekosystemtjänster. Ramsarområden kan vara värdefulla som rast- eller häckningsområde för flyttande fåglar, som uppväxtområde för fisk eller som en viktig resurs för vattenförsörjning. Områdena finns upptagna på en särskild lista. Totalt finns nu (december 2019) drygt 2 370 Ramsarområden i världen, bland annat Stora Barriärrevet i Australien, Okavangodeltat i Botswana och Everglades i USA. Sverige har hittills utsett 68 Ramsarområden, som totalt omfattar 664 998 hektar.

## 4.6 CITES-konventionen (1973)

Vad gäller handel med utrotningshotade arter, är 1973 års CITES-konvention central (*the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*).<sup>72</sup> Syftet med CITES-konventionen är att se till att den internationella handeln med exemplar av vilda djur och växter inte hotar arternas överlevnad i naturen genom att handeln sker kontrollerat. Kontrollen innebär att all import, export, återexport med mera av arter som omfattas av konventionen måste godkännas genom ett licenssystem. Handeln ska vara laglig, hållbar och spårbar. Ansvaret ligger på konventionens parter, det vill

<sup>69</sup> Konventionen om våtmarker av internationell betydelse i synnerhet såsom livsmiljö för våtmarksfåglar, Ramsar, Iran, 1971 (SÖ 1975:76).

<sup>70</sup> Ramsarkonventionen, Parisprotokollet (SÖ 1986:74).

<sup>71</sup> Ramsarkonventionen, Reginaprotokollet (SÖ 1991:78).

<sup>72</sup> Konvention för reglering av handel med vissa utrotningshotade vilda djur och växter, Washington 1973, CITES-konventionen (SÖ 1974:41).

säga de länder som ratificerat konventionen, att utse en eller flera förvaltningsmyndigheter som ansvarar för att administrera licenssystemet. Parterna ska också utse vetenskapliga myndigheter för att ge råd om handelns effekter på arterna.

Den internationella handeln med hotade arter uppskattas uppgå till miljarder dollar årligen, dels laglig, men också i hög grad olaglig sådan. Handeln inkluderar mycket omfattande mängder växter och djur; allt från levande djur och växter till ett stort utbud av produkter som framställts från dem, till exempel livsmedelsprodukter, exotiska lädervaror, träinstrument, souvenirer och mediciner. CITES-listade arter förekommer också som livsmedel, exempelvis kan man i Sverige köpa kött från boaorm eller krokodil.

Handel som är laglig, hållbar och spårbar ska ske på ett sådant sätt att arterna inte påverkas negativt i naturen. Den illegala handeln är dock ett stort hot mot många arter. Indirekt leder handeln till tjuvjakt, boplundring och andra illegala aktiviteter världen över. Vissa djur- och växtarter utnyttjas i mycket hög grad och handeln med dem, i kombination med andra faktorer, till exempel förlust av livsmiljöer, kan ge allvarliga ekologiska följder. Handeln medför också ett stort lidande för de levande djur som omfattas, både vid fångst, förvaring och transporter.

De arter som omfattas av CITES listas i tre bilagor, beroende på vilken grad av skydd de anses behöva. Sammanlagt listar konventionens bilagor cirka 5 950 djurarter och cirka 32 800 växtarter (arter listade i konventionens bilagor per den 26 november 2019).

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.<sup>73</sup>

- **Bilaga I** innehåller arter som är akut utrotningshotade och som är eller kan bli påverkade av handel. Handel med exemplar av dessa arter måste underkastas särskilt strikta bestämmelser för att inte deras överlevnad ska hotas ytterligare och får endast tillåtas i undantagsfall.<sup>74</sup> Innebörden är att handel med exemplar av dessa arter är endast tillåtet under exceptionella omständigheter.
- **Bilaga II** innehåller arter som inte är men som riskerar bli akut utrotningshotade om inte handeln med exemplar av sådana arter

---

<sup>73</sup> CITES-konventionen, artikel II. 4.

<sup>74</sup> CITES-konventionen, artikel II. 1.

underkastas strikta bestämmelser för att undvika ett nyttjande som är oförenligt med deras överlevnad.<sup>75</sup> Handeln måste alltså kontrolleras för att undvika ett utnyttjande som hotar arternas överlevnad. Bilaga II omfattar även andra arter som inte själva är hotade, men som kan påverka möjligheterna att kontrollera handeln med hotade arter, ofta handlar det om arter som liknar en hotad art så mycket att förväxling kan ske. Det är tämligen öppet formulerat; det handlar om andra arter som måste underkastas reglering för att handeln med exemplar av de arter som riskerar bli utrotningshotade ska kunna bli föremål för effektiv kontroll.<sup>76</sup>

- **Bilaga III** innehåller arter som är skyddade i minst ett land och det landet har bitt andra CITES-parter om hjälp för att kontrollera handeln. Den ska omfatta alla arter som av en part (land som är part till konventionen) anges vara föremål för reglering inom dess jurisdiktion i syfte att förhindra eller begränsa exploatering och förklaras kräva medverkan från andra parter för kontroll av handeln.<sup>77</sup>

Handeln regleras huvudsakligen med avseende på exemplar av en art. Med exemplar förstås

- i. varje djur eller växt, i levande eller dött tillstånd,
- ii. ifråga om djur: för de arter som är upptagna i bilaga I och II varje med lätthet igenkännlig del eller produkt därav och för de arter som är upptagna i bilaga III varje med lätthet igenkännlig del eller produkt därav i de fall den är uttryckligt angiven under ifrågavarande art i bilaga III; och
- iii. ifråga om växter; för de arter som är upptagna i bilaga I varje med lätthet igenkännlig del eller produkt därav; och för arter som är upptagna i bilaga II och III varje lätt igenkännlig del eller produkt därav i de fall den är uttryckligt angiven under ifrågavarande art i bilaga II och III.<sup>78</sup>

Beroende av i vilken bilaga en art finns listad ser bestämmelserna något olika ut. När det gäller arter i bilaga I regleras handeln i konventio-

---

<sup>75</sup> CITES-konventionen, artikel II. 2. (a)

<sup>76</sup> CITES-konventionen, artikel II. 2. (b)

<sup>77</sup> CITES-konventionen, artikel II. 3.

<sup>78</sup> CITES-konventionen, artikel I(b).

nens artikel III som inledningsvis stadgar att all handel med exemplar av arter ska ske i överensstämmelse med bestämmelserna i den artikeln. För bilaga I-arter gäller följande.<sup>79</sup> För export av exemplar krävs ett i förväg beviljat och uppvisat exporttillstånd. Exporttillstånd ska endast beviljas då följande uppfyllts:

- vetenskaplig myndighet i exportlandet har förklarat att exporten inte kommer att ogynnsamt påverka artens överlevnad;
- administrativ myndighet i exportlandet har försäkrat sig om att exemplaret inte förvärvats i strid med exportlandets lagar till skydd för växt- och djurliv;
- administrativ myndighet i exportlandet har försäkrat sig om att varje levande exemplar kommer att behandlas och transporteras på ett sådant sätt att risken för skada eller djurplågeri blir så liten som möjligt; samt
- administrativ myndighet i exportlandet har försäkrat sig om att importtillstånd har beviljats för exemplaret.

För import krävs ett i förväg beviljat och uppvisat importtillstånd samt antingen ett exporttillstånd eller ett reexportcertifikat. Importtillstånd får beviljas endast då följande uppfyllts.

- Vetenskaplig myndighet i importlandet har förklarat att importen sker för ändamål som inte ogynnsamt påverkar överlevnaden av de berörda arterna;
- vetenskaplig myndighet i importlandet har förvissat sig om att den angivna mottagaren av ett levande exemplar förfogar över en tillfredsställande utrustning för att hysa och sköta det; samt
- administrativ myndighet i importlandet har förvissat sig om att exemplaret inte ska användas för huvudsakligen kommersiella ändamål.

På liknande sätt anges sedan vad som krävs för reexport<sup>80</sup> (det vill säga export av varje exemplar som tidigare har importerats<sup>81</sup>) och för in-

---

<sup>79</sup> CITES-konventionen, artikel III.

<sup>80</sup> CITES-konventionen, artikel III.4.

<sup>81</sup> CITES-konventionen, artikel I (d).

förande från havet<sup>82</sup> (det vill säga införande till en stat av sådant exemplar av varje art som hämtats i den del av den marina miljön som inte står under någon stats jurisdiktion<sup>83</sup>). Härfter följer motsvarande reglering av arterna i bilaga II och III, det vill säga det anges vad som krävs för export, import, reexport och, för bilaga II-arter, vid införande från havet.<sup>84</sup>

Det finns också bestämmelser med krav på tillståndsbevis och certifikat.<sup>85</sup> I konventionen finns även vissa undantag. Det handlar till exempel om transit eller transport när exemplaren är under tullmyndighetens kontroll samt personliga tillhörigheter eller om exemplaret ingår i hushåll.<sup>86</sup> Undantaget för personliga tillhörigheter/hushåll gäller emellertid varken för bilaga I-arter som förvärvats av ägaren utanför dennes hemland för att importeras dit, eller för bilaga II-arter om de under vissa förutsättningar förvärvats av ägaren utanför dennes hemland.<sup>87</sup>

CITES-konventionen innehåller också vissa konkreta åtgärder som parterna ska vidta för att genomföra bestämmelserna i konventionen, och för att förbjuda handel med exemplar i strid med konventionens bestämmelser. Åtgärderna *ska* innefatta (det handlar alltså om obligatoriska åtgärder):<sup>88</sup>

- straffbeläggning av handel med, eller besittning av sådana exemplar eller bådadera, och
- konfiskation eller återsändande till exportlandet av sådana exemplar.

När en part finner det nödvändigt (bestämmelsen är alltså fakultativ) kan den meddela föreskrifter om inhemsk återbetalning av utgifter som uppstått till följd av konfiskering av exemplar som varit föremål för handel i strid med åtgärder vidtagna för att genomföra konventionen.<sup>89</sup>

Parterna ska också, *så långt som möjligt* se till att de formaliteter som krävs för handel med exemplar kan fullgöras med minsta möjliga dröjsmål. Parterna ska vidare se till att varje levande exemplar

---

<sup>82</sup> CITES-konventionen, artikel III.5.

<sup>83</sup> CITES-konventionen, artikel I (e).

<sup>84</sup> CITES-konventionen artiklarna IV och V.

<sup>85</sup> CITES-konventionen artikel VI.

<sup>86</sup> CITES-konventionen, artikel VII.1–3

<sup>87</sup> CITES-konventionen, artikel VII.3 (a) och (b).

<sup>88</sup> CITES-konventionen, artikel VIII.1.

<sup>89</sup> CITES-konventionen artikel VIII.2.

under transit, uppehåll eller transport blir omhändertaget på lämpligt sätt så att risken för skada eller djurplågeri blir så liten som möjlig.<sup>90</sup> Vidare finns bestämmelser om vad som ska iakttas vid konfiskering av levande exemplar<sup>91</sup> och om att parterna ska föra register över handeln med exemplar samt rapportera denna till konventionens sekretariat.<sup>92</sup> Parterna ska också utse administrativa och vetenskapliga myndigheter.<sup>93</sup>

Det framgår tydligt att bestämmelserna i konventionen inte påverkar parternas rätt att anta strängare föreskrifter gällande villkor eller totalförbud för handel med, besittning eller transport av exemplar av arter, det gäller även arter som inte är upptagna i någon av konventionens bilagor.<sup>94</sup> Av konventionen framgår också explicit att parterna får ingå i unioner eller regionala handelsområden som innebär att det etableras eller upprätthålls en gemensam yttre tullkontroll och att tullkontrollen mellan staterna avvecklas – den lägger således inte hinder i vägen för EU-samarbetet.<sup>95</sup>

Sedan 1992 har CITES-sekretariatet haft i uppdrag att granska och utvärdera parternas implementering av lagstiftning i syfte att avgöra i vilken utsträckning rättsliga och institutionella åtgärder finns på plats i enlighet med konventionen. Detta uppdrag kallas det nationella lagstiftningsprojektet (*National Legislation Project, NLP*).<sup>96</sup>

Vid såväl ordinarie som extraordinarie möten ska parterna granska implementeringen och tillämpningen av konventionen samt hur effektiv den är. Resultatet av parternas överläggningar ska ha formen av rekommendationer som kommer till uttryck antingen som COP:s resolutioner eller COP:s beslut.<sup>97</sup> Resolutionerna är avsedda som långsiktiga guider, som ska sträcka sig över många år. De innebär alltså en vägledning från COP rörande hur olika bestämmelser i konventionen ska tolkas, men omfattar också etableringen av sekretariatets permanenta kommittéer, budget och arbetsprogram.<sup>98</sup>

---

<sup>90</sup> CITES-konventionen, artikel VIII.3.

<sup>91</sup> CITES-konventionen, artikel VIII.4.

<sup>92</sup> CITES-konventionen, artikel VIII.4–8.

<sup>93</sup> CITES-konventionen, artikel IX.

<sup>94</sup> CITES-konventionen, artikel XIV.

<sup>95</sup> CITES-konventionen, artikel XIV. 3.

<sup>96</sup> Se *National laws for implementation of the Convention*, CITES (Rev. CoP18), Decision 18.62 – 18.67 <https://cites.org/eng/dec/valid17/82136>.

<sup>97</sup> CITES-konventionen, artikel XI, punkt 3.

<sup>98</sup> Se CITES-konventionens hemsida, [www.cites.org/eng/res/index.php](http://www.cites.org/eng/res/index.php).

## 4.7 Helsingforskonventionen, Östersjökonventionen, HELCOM (1974/1981)

Konventionen om skydd av Östersjöområdets marina miljö är en regional miljökonvention för Östersjöområdet som undertecknades 1974, men trädde i kraft först 1980. Den har sedan uppdaterats och nu gällande version undertecknades 1992 och trädde i kraft 2000.<sup>99</sup> Det senaste tillägget trädde i kraft i juli 2014. Konventionen gäller Östersjöområdet, inklusive Kattegatt och den gäller för hela avrinningsområdet. Parter är Danmark, Estland, Finland, Lettland, Litauen, Polen, Sverige, Tyskland, Ryska Federationen och EU. Arbetet för att förbättra Östersjöns tillstånd samordnas av Helsingforskommissionen (HELCOM). HELCOM består av representanter för konventionens parter. Arbetet sker i arbetsgrupper och samordnas av ett sekretariat i Helsingfors. HELCOM har beslutat om en Aktionsplan för Östersjön, *HELCOM Baltic Sea Action Plan* (BSAP), med syfte att återställa god ekologisk status i Östersjön till 2021. Detta syfte kommer högst troligt inte att nås till 2021, och därför ska planen nu uppdateras.

## 4.8 Bonnkonventionen, CMS (1979/1983)

När det gäller vilda djur som flyttar, syftar den så kallade Bonnkonventionen<sup>100</sup> (konventionen om skydd av flyttande vilda djur, CMS) till att skydda flyttande arter av landdjur, vattendjur och fåglar i hela deras utbredningsområde. Konventionen är ett mellanstatligt avtal, som ingåtts med stöd av Förenta nationernas miljöprogram, om bevarandet av vilda djur och livsmiljöer i hela världen. Bonnkonventionen undertecknades 1979 och trädde i kraft 1983. Europeiska unionen är part i Bonnkonventionen sedan den 1 november 1983. Till konventionen hör två bilagor. Bilaga I omfattar flyttande arter som är hotade (listade som sårbar eller högre hotkategori på IUCN:s rödlista). Arterna som listas på bilaga I är skyddade från all form av jakt och tagande, men undantag kan ges om syftet är vetenskapligt eller gynnar bevarandet av arten. Bilaga II omfattar arter vars beva-

<sup>99</sup> 1992 års konvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö, Helsingfors den 9 april 1992 (SÖ 1996:22).

<sup>100</sup> Konventionen om skydd av flyttande vilda djur, Bonn den 23 juni 1979, CMS (SÖ 1983:37).



randestatus är ogynnsam eller arter vars bevarandestatus signifikant gynnas av internationellt samarbete. En art kan vara listad i båda bilagorna. De länder, inom vilka arterna som förekommer i bilaga I finns, ska även arbeta för att bevara och restaurera viktiga livsmiljöer, motverka aktiviteter eller hinder som motverkar eller hindrar artens flyttning, motverka eller förhindra faktorer (inklusive invasiva främmande arter) som ytterligare försämrar artens bevarandestatus. Vad gäller bilaga II-arter uppmanas länder där art förekommer att skapa gränsöverskridande samarbeten eller avtal i syfte att förbättra artens bevarandestatus.

Under Bonnkonventionen finns 26 frivilliga eller bindande avtal avseende särskilda arter eller hela organismgrupper, exempelvis fladdermöss, småvalar, sälar, vattenfåglar, rovfåglar, havssköldpaddor och ett antal fågelarter, till exempel albatrosser och sibirisk trana. Underavtalen kan också handla om arternas eller gruppernas livsmiljöer och flyttvägar. Sverige har undertecknat Ascobans (*Agreement on the Conservation of Small Cetaceans of the Baltic and North Seas*, avtalet till skydd för småvalar i Nordsjön och Östersjön), Eurobats (*Agreement on the Conservation of Populations of European Bats*, överenskommelsen om skydd av fladdermöss i Europa), AEWAs (*Afro Eurasian Waterbird Agreement*, vattenfågelavtalet), *MoU Birds of Prey* (frivilligt internationellt avtal som avser att skydda flyttande arter av rovfåglar) och *MoU Sharks* (frivilligt avtal som avser att skydda flyttande arter av hajar).

EU har ratificerat konventionen samt samma underavtal och frivilliga avtal som Sverige.

I en resolution från konventionens partsmöte 2002<sup>101</sup> uppmärksammas risker kopplade till fåglar och kraftledningar, främst att fåglar kan skadas när de flyger på ledningar eller får elström genom kroppen, men också att sådana elolyckor i värsta fall kan leda till bränder.

## 4.9 Bernkonventionen (1979)

Konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö (*Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats*), Bernkonventionen<sup>102</sup> är en regional

<sup>101</sup> Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals, Resolution 7.4, 2002.

<sup>102</sup> Konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö, Bern den 19 september 1979 (SÖ 1983:30).

naturvårdskonvention som arbetades fram inom Europarådet och omfattar Europarådets medlemsländer, liksom de afrikanska staterna Burkina Faso, Marocko, Senegal och Tunisien samt EU. Algeriet, Belarus, Bosnien-Herzegovina, Kap Verde och Vitryssland deltar som observatörer.

Konventionen syftar till att säkerställa bevarande av vilda flora- och faunaarter och deras livsmiljöer varvid särskild uppmärksamhet ska ägnas åt utrotningshotade och sårbara arter. Målet med konventionen är att skydda vilda djur och växter och deras naturliga miljö, särskilt de arter och slag av miljö som för att kunna skyddas kräver samarbete mellan ett flertal stater, samt att främja ett sådant samarbete.<sup>103</sup>

Parterna har åtagit sig att vidta nödvändiga åtgärder för att bevara beståndet av vilka djur och växter på eller anpassa den till en nivå som motsvarar i synnerhet ekologiska, vetenskapliga och kulturella krav. Därvid ska hänsyn tas till ekonomiska och rekreativa krav, samt behoven för underarter, varieteter eller former som lokalt är i riskzonen.<sup>104</sup> De ska också vidta åtgärder för att främja nationella riktlinjer för att skydda vilda djur och växter samt naturlig miljö, att i samband med planering och vid uppdragandet av riktlinjer för utveckling samt åtgärder mot föroreningar beakta skyddet av vilda djur och växter samt främja utbildning och sprida allmän information om behovet av att bevara arter av vilda flora och fauna och deras livsmiljöer.<sup>105</sup>

När det gäller arter av vilda växter i bilaga I ska parterna vidta lämpliga och nödvändiga åtgärder för att säkerställa skyddet. Det ska vara förbjudet att avsiktligt plocka, samla, klippa av eller gräva upp sådana växter och, om lämpligt, ska även innehav eller försäljning av dessa arter förbjudas.<sup>106</sup>

Beträffande de arter av vilda djur som anges i bilaga II ska varje part vidta lämpliga och nödvändiga lagstiftande och administrativa åtgärder för att säkerställa särskilt skydd av de arter av vilda djur som anges i konventionens bilaga II. Ifråga om dessa arter anges vidare att i synnerhet följande ska vara förbjudet:

---

<sup>103</sup> Bernkonventionen, artikel 1.

<sup>104</sup> Bernkonventionen, artikel 2.

<sup>105</sup> Bernkonventionen, artikel 3.

<sup>106</sup> Bernkonventionen, artikel 5.

- a) alla former av avsiktlig fångst, kvarhållande i fångenskap samt avsiktligt dödande,
- b) avsiktlig skada på eller förstörelse av häcknings- eller rastplatser,
- c) avsiktlig störning av vilda djur, framför allt under deras häcknings- och yngeltid samt vintervila, såvida störning kan anses betydande med hänsyn till denna konventions målsättning,
- d) avsiktlig förstörelse eller insamling av ägg i naturen eller förvaring av dessa ägg, även i de fall de är urblåsta,
- e) innehav av samt inrikeshandel med dessa djur i levande eller dött tillstånd, vilket innefattar monterade och skinnlagda djur samt varje med lätthet igenkännlig del eller produkt av dem, i de fall då det kan bidra till att bestämmelserna i denna artikel får större verkan.<sup>107</sup>

För arterna av de vilda djur som anges i bilaga III ska staterna vidta lämpliga och nödvändiga lagstiftande och administrativa åtgärder som reglerar utnyttjandet, så populationerna hålls utom all fara. Åtgärderna ska bland annat innefatta fastställande av förbjudna jakttider, tidsbegränsade eller lokala förbud mot utnyttjande och, om så är lämpligt, reglering av försäljning, saluhållande, transport för försäljning eller utbudande för försäljning av levande eller döda vilda djur.<sup>108</sup> I konventionen regleras även metoder för fångst eller dödande samt vissa undantag.<sup>109</sup> Parterna åtar sig också att uppmuntra och samordna forskning med mera, samt strängt kontrollera införandet av icke inhemska arter. Det tydliggörs att parterna kan vidta strängare föreskrifter för att skydda vilda djur och växter samt deras naturliga miljö än de som föreskrivs i konventionen.<sup>110</sup>

Konventionen har inga genomförandemekanismer, men en ständigt kommitté (*standing committee*) övervakar genomförandet, och kan bland annat utfärda olika typer av rekommendationer när den övervakar bestämmelserna i konventionen.<sup>111</sup>

---

<sup>107</sup> Bernkonventionen, artikel 6.

<sup>108</sup> Bernkonventionen, artikel 7.

<sup>109</sup> Bernkonventionen, artikel 8 och 9.

<sup>110</sup> Bernkonventionen, artikel 12.

<sup>111</sup> Bernkonventionen, artiklarna 13 och 14.

## 4.10 FN:s havsrättskonvention (1982)

FN:s havsrättskonvention från 1982 innehåller mycket allmänt hållna bestämmelser beträffande fiske på det fria havet. För att konkretisera dessa bestämmelser ingicks 1995 det globala avtalet om genomförande av bestämmelser i havsrättskonventionen om bevarande och förvaltning av gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd (SÖ 2003:61)<sup>112</sup>. Detta avtal begränsar sig inte till flaggstatens ansvar. Betoningen ligger i stället på internationellt samarbete i kampen mot illegalt fiske. De regionala fiskeorganisationerna har fått en betydande roll i detta avseende. För att kunna fiska inom en region är det nödvändigt att flaggstaten är medlem i regionens fiskeorganisation eller att den åtar sig att vidta de bevarandeåtgärder som organisationen har beslutat. Vad som är nytt i detta avtal är att inte bara flaggstaten utan alla medlemmar i den regionala organisationen utövar tillsyn över att bevarandeåtgärder vidtas. Detta innebär att alla organisationens medlemmar har behörighet att borda och inspektera fartyget. Avtalet kan förväntas bidra till märkbara förbättringar när det gäller bevarande av hotade fiskarter.

## 4.11 ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder (1989)

Konventionen om ursprungsfolk och stamfolk, ILO:s konvention nr 169, antogs av den Internationella Arbetsorganisationen (ILO) 1989. Den är ett rättsligt bindande internationellt instrument inriktat på ursprungsfolks och stamfolks rättigheter och deras kulturella identitet. Den bygger på att principerna från FN:s övriga rättighetsdeklarationer ska tillämpas även på ursprungsbefolkningar.

ILO:s konvention nr 169 är en revision av en äldre ILO-konvention i ämnet, 1957 års konvention nr 107 med tillhörande rekommendation nr 104 om skydd för och integration av infödda och andra i stammar levande folkgrupper.

Ett grundläggande kriterium för att betraktas som stamfolk eller ursprungsfolk i konventionens mening är att folket självt identifierar sig som ett sådant. Uttrycket *folk* i konventionen ska inte tolkas så

---

<sup>112</sup> Avtal om genomförande av bestämmelserna i Förenta nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982 (SÖ 2000:1) om bevarande och förvaltning av gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd, New York den 4 augusti 1995 (SÖ 2003:61).

att det ger upphov till rättigheter som kan vara förknippade med begreppet *folk* i folkrätten.<sup>113</sup> Regeringarna ansvarar för att, med deltagande av berörda folk, utveckla åtgärder för att skydda dessa folks rättigheter och garantera respekt för deras integritet.

Det handlar bland annat om att säkerställa att dessa folk har samma rättigheter och möjligheter enligt nationell rätt som övriga befolkningen. Vidare ska åtgärderna hjälpa de berörda folken att eliminera socioekonomiska luckor som kan finnas på ett sätt som är förenligt med deras ambitioner och sätt att leva. De ska främja ett fullt förverkligande av dessa människors sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter med respekt för deras sociala och kulturella identitet, deras seder och traditioner och deras institutioner. Särskilt poängteras att konventionen ska utan diskriminering tillämpas på såväl manliga som kvinnliga medlemmar av dessa folk. Särskilda åtgärder ska vidtas för att skydda ursprungsfolkens institutioner, egendom, arbete, kultur och miljö. Vidare ska de ha samma möjligheter och samma rättigheter som enligt den nationella lagstiftningen tillkommer den övriga befolkningen.<sup>114</sup>

Regeringarna ska samråda med folken i fråga beträffande åtgärder som direkt kan beröra dem och skapa medel för dem att delta i beslutsfattandet i valda institutioner och andra organ. Ursprungsfolken ska ha rätt att besluta om sina egna prioriteringar vad gäller utvecklingsprocessen. Regeringarna har ett ansvar för att skydda och bevara miljön i de områden som dessa folk bebor.<sup>115</sup>

Ursprungsfolken ska ha rätt att behålla sina sedvänjor och institutioner när detta inte är oförenligt med det nationella rättssystemet och internationellt erkända mänskliga rättigheter.<sup>116</sup>

Enligt konventionen ska ursprungsfolkens äganderätt och besittningsrätt till den mark som de traditionellt bebor erkännas. Åtgärder ska vidtas för att skydda deras rätt att nyttja mark som inte uteslutande bebos av dem. Regeringarna ska vidare vidta åtgärder för att identifiera den mark som traditionellt bebos av dessa folk samt inrätta lämpliga förfaranden inom det nationella rättssystemet för att ta ställning till anspråk på mark från berörda folk.<sup>117</sup> Ursprungsfolkens rätt till naturtillgångar som hör till deras mark ska särskilt skyd-

---

<sup>113</sup> ILO:s konvention nr 169, artikel 1.

<sup>114</sup> ILO:s konvention nr 169, artiklarna 1–5.

<sup>115</sup> ILO:s konvention nr 169, artiklarna 6 och 7.

<sup>116</sup> ILO:s konvention nr 169, artikel 8.

<sup>117</sup> ILO:s konvention nr 169, artikel 14.

das. De ska ha rätt att delta i användningen, förvaltningen och bevarandet av dessa tillgångar.<sup>118</sup> Som en huvudregel får ursprungsfolk eller stamfolk inte förflyttas från den mark som de bebor.<sup>119</sup>

Tjugo länder har ratificerat den, varav de flesta latinamerikanska länderna samt Norge och Danmark. Sverige har inte anslutit sig till ILO-konventionen nr 169. Det största hindret för en svensk ratifiering har ansetts vara att Sverige inte uppfyller konventionens krav på markrättigheter.<sup>120</sup> Argumenten mot en svensk anslutning hade år 1999 sin grund framför allt i den konfliktfyllda situation som råder när det gäller användningen av mark inom stora delar av renskötselområdet.<sup>121</sup>

## 4.12 Riodeklarationen (1992)

Riodeklarationen<sup>122</sup> är en internationell avsiktsförklaring, inte ett internationellt avtal. Viktiga för bakgrundsförståelsen av de konventioner som växte fram i Riokonferensens<sup>123</sup> spår är följande principförklaringar.

### 4.12.1 Princip 2: suverän rätt att utnyttja, ansvar att inte skada

Staterna har, i överensstämmelse med Förenta nationernas stadga och folkrättens principer, den suveräna rättigheten att utnyttja sina egna naturtillgångar i enlighet med sin egen miljö och utvecklingspolitik och ansvaret för att tillse att verksamheter inom deras egen jurisdiktion eller kontroll inte förorsakar skada på andra länders miljö eller på områden utanför nationell jurisdiktion.

---

<sup>118</sup> ILO:s konvention nr 169, artikel 15.

<sup>119</sup> ILO:s konvention nr 169, artikel 16.

<sup>120</sup> SOU 1999:25. *Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige. Frågan om Sveriges anslutning till ILO:s konvention nr 169: betänkande*, s. 15.

<sup>121</sup> *Ibid.*, s. 19.

<sup>122</sup> Riodeklarationen, som innehåller 27 grundläggande principer för miljö- och utvecklingsarbete. UN, Report of the United Nations conference on environment and development, Rio de Janeiro 3–14 June 1992, (A/CONF.151/26 (Vol. I)).

<sup>123</sup> Förenta nationernas konferens om miljö och utveckling (*United Nations Conference on Environment and Development*, UNCED), också känd som *Earth Summit* eller ECO-92, var en FN-konferens som hölls i Rio de Janeiro i Brasilien 3–14 juni 1992.

#### **4.12.2 Princip 3: hållbar utveckling**

Rätten till utveckling måste fullgöras på ett sådant sätt att den rättvist tillgodoser nuvarande och kommande generationers behov av utveckling och miljö.

#### **4.12.3 Princip 4: integrationsprincipen**

För att uppnå en hållbar utveckling måste skyddet av miljön utgöra en integrerad del av utvecklingsprocessen och inte betraktas som något isolerat därifrån.

#### **4.12.4 Princip 7: bevara, skydda och återställa jordens ekosystem**

Stater ska samarbeta i en anda av globalt samförstånd för att bevara, skydda och återställa hälsa och okränkbarhet hos jordens ekosystem. Staterna har ett gemensamt ansvar härför men det är olika utformat på grund av deras olika bidrag till den globala miljöförstöringen. De utvecklade länderna erkänner sitt ansvar i de internationella strävandena mot en hållbar utveckling med hänsyn till de påfrestningar som deras samhällen utsätter den globala miljön för och med tanke på de teknologiska och finansiella resurser som de förfogar över.

#### **4.12.5 Princip 8: begränsa och undanröja ohållbara produktions- och konsumtionsmönster**

För att uppnå en hållbar utveckling och en högre livskvalitet för alla människor, bör stater begränsa och undanröja ohållbara produktions- och konsumtionsmönster och främja en lämplig befolkningspolitik.

#### **4.12.6 Princip 10: miljöinformation, deltagande, rättsmedel**

Miljöfrågor hanteras bäst när alla berörda medborgare deltar på lämplig nivå. På det nationella planet ska varje individ ha skälig tillgång till den miljöinformation som finns hos offentliga organ, inklusive information om farliga material och verksamheter i deras samhällen

och de ska ges möjlighet att delta i beslutsprocessen. Stater ska underlätta och uppmuntra folkligt medvetande och deltagande genom att se till att information finns lätt åtkomlig. Tillgång till effektiva juridiska och administrativa procedurer inklusive rättsmedel för upprättelse och gottgörelse ska erbjudas.

#### **4.12.7 Princip 13: regler om ansvar och ersättning för miljöskador**

Stater ska utveckla sin nationella lagstiftning vad avser ansvar och ersättning till offer för föroreningar och andra miljöskador. Stater ska också samarbeta snabbt och beslutsamt för att utveckla och utvidga folkrättens regler om ansvar och ersättning för miljöskador som orsakats av verksamheter inom deras eget jurisdiktionsområde eller områden under deras kontroll till att gälla även för sådana skador på områden utanför deras ansvar.

#### **4.12.8 Princip 15: försiktighetsprincipen**

I syfte att skydda miljön ska försiktighetsprincipen tillämpas så långt möjligt och med hänsyn tagen till staternas möjligheter härtill. Om det föreligger hot om allvarlig eller oåterkallelig skada, får inte avsaknaden av vetenskaplig bevisning användas som ursäkt för att skjuta upp kostnadseffektiva åtgärder för att förhindra miljöförstöring.

#### **4.12.9 Princip 16: Principen om att förorenaren ska betala**

Nationella myndigheter bör sträva efter att främja internalisering av miljökostnader och användandes av ekonomiska styrmedel, med beaktande av att förorenaren, i princip, ska bära kostnaderna för föroreningarna. Hänsyn ska härvidlag också tas till det allmännas intressen och tillämpningen ska ske på sådant sätt att det inte medför störningar i den internationella handeln och investeringarna.



#### **4.12.10 Princip 17: miljökonsekvensutredningar**

Miljökonsekvensutredningar ska användas som ett nationellt instrument för sådana föreslagna verksamheter som kan antas ha en betydande skadlig inverkan på miljön och som kräver beslut av behörig nationell myndighet.

#### **4.12.11 Princip 22: urbefolkningars identitet, kultur och intressen**

Urbefolkningar och deras samhällen, liksom andra lokalsamhällen, har en viktig roll i miljövard och utveckling på grund av deras kunskaper och traditionella sedvanor. Stater bör erkänna och vederbörligen stödja deras identitet, kultur och intressen och göra det möjligt för dem att delta effektivt i arbetet med att uppnå en hållbar utveckling.

### **4.13 OSPAR: Oslo-Pariskonventionen (1992 [1972 och 1974])**

Konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten (Oslo-Pariskonventionen, OSPAR), är en sammanslagning av två internationella konventioner: Oslokonventionen av år 1972 angående dumpning av farligt avfall till sjöss och Pariskonventionen av år 1974 angående landbaserade källor till förorening av den marina miljön. Konventionen antogs 1992, trädde i kraft 1998 och omfattar nordöstra Atlanten samt Nordsjön.<sup>124</sup>

Konventionen har arbetats fram mellan Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Irland, Island, Luxemburg, Norge, Portugal, Schweiz, Spanien, Sverige, Tyskland, Storbritannien, Nederländerna och EU. OSPAR-kommissionen leder och administrerar det gemensamma arbetet inom konventionen, och har ett sekretariat i London. Konventionens mål är att begränsa havsföroreningar från såväl landbaserade källor som fartyg och luftfartyg samt vidta andra nödvändiga åtgärder för att skydda den marina miljön i Nordostatlanten. I OSPAR-kommissionen kommer de femton regeringarna och EU överens om

---

<sup>124</sup> Konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten (OSPAR), Paris den 22 september 1992 (SÖ 1994:25).

beslut, som är juridiskt bindande, rekommendationer, som inte är juridiskt bindande, och överenskommelser som är vägledande.

#### 4.13.1 OSPAR:s rekommendationer av relevans för Sverige

Rekommendationer gällande skydd av arter antagna inom ramen för kommittén för biologisk mångfald (BDC)

- OSPAR rekommendation 2014/2 om att stärka skyddet av pigg-haj i OSPAR:s havsområde.
- OSPAR rekommendation 2014/6 om att stärka skyddet av håbrand i OSPAR:s havsområde.
- OSPAR rekommendation 2014/8 om att stärka skyddet av knagg-rocka i OSPAR:s havsområde.
- OSPAR rekommendation 2014/14 om att stärka skyddet av torsk i OSPAR:s havsområde, II och III.
- OSPAR rekommendation 2014/15 om att stärka skyddet av ål i OSPAR:s havsområde I, II, III och IV.
- OSPAR rekommendation 2013/5 om att stärka skyddet av is-landsmussla i OSPAR:s havsområde II.
- OSPAR rekommendation 2013/12 om att stärka skyddet av al-förrädaren i OSPAR:s havsområde I.
- OSPAR rekommendation 2011/5 om att stärka skyddet av tretåig mås.

Det har också antagits ett antal rekommendationer och beslut som rör skydd av habitat och marina områden.

#### 4.14 Konventionen om biologisk mångfald, CBD (1993)

Den globala konventionen om biologisk mångfald, eller mångfaldskonventionen (*The Convention on Biological Diversity*, CBD) undertecknades vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio 1992 och

trädde i kraft den 29 december 1993.<sup>125</sup> CBD utgör en övergripande rättslig och politisk ram just genom att den är global men också genom att den är allmänt tillämplig; den inte riktar in sig endast på vissa arter.

Konventionen har tre huvudsyften:<sup>126</sup>

1. att bevara biologisk mångfald,
2. hållbart nyttjande och hållbar användning av biodiversitetens beståndsdelar samt
3. en rättvis och jämlik fördelning av de fördelar som kommer av användningen av genetiska resurser.

I konventionen definieras själva begreppet biodiversitet som:

variationsrikedomen bland levande organismer i alla miljöer (inklusive landbaserade, marina och andra akvatiska ekosystem) samt de ekologiska komplex i vilka dessa organismer ingår; detta innefattar mångfald inom arter, mellan arter och av ekosystem.<sup>127</sup>

Av ingressen framgår att de fördragsslutande parterna är medvetna om det inneboende värdet av biologisk mångfald. Biologisk mångfald erkänns alltså som ett värde i sig, inte endast som ett värde för mänskligheten.

Parterna möts ungefär vartannat år (COP, *Conference of the Parties*) och mellan partsmötena hålls vetenskapliga möten samt möten för speciella arbetsgrupper. Besluten vid dessa möten är sedan rådgivande vid partsmötena. Alla länder som undertecknat konventionen har en röst på partsmötena och för att ett beslut ska tas måste det råda konsensus, det vill säga alla måste vara överens.<sup>128</sup>

Konventionen genomförs främst genom ett system med så kallade tematiska arbetsprogram för vart och ett av världens viktigaste ekosystemstyper och ämnesövergripande frågor (*cross-cutting issues*). De ämnesövergripande frågorna syftar till att fånga upp frågor som är gemensamma för flera tematiska områden och binda ihop dem med konventionens artiklar. Några av de ämnesövergripande frågorna

<sup>125</sup> Konventionen om biologisk mångfald, CBD, Rio de Janeiro den 5 juni 1992 (SÖ 1993:77).

<sup>126</sup> CBD artikel 1.

<sup>127</sup> CBD artikel 2 så som den återges i SÖ 1993:77. Formulerat på engelska som är en av konventionens giltiga språkversioner (svenska är inte en av dem): ... *the variability among living organisms from all sources including, inter alia, terrestrial, marine and other aquatic ecosystems and the ecological complexes of which they are part: this includes diversity within species, between species and of ecosystems.*

<sup>128</sup> CBD artikel 23.

fungerar som direkt stöd till de tematiska arbetsprogrammen, till exempel programmet för indikatorer som sammanställer status och trender för alla ekosystemtyper. Andra ämnesövergripande program fokuserar på relevanta frågor som saknar direkt koppling till eller kopplar till flera av de tematiska arbetsprogrammen.

Av konventionens artikel 8, som behandlar så kallad *In-situ Conservation*<sup>129</sup> följer bland annat att varje part ska, så vitt möjligt och om så är lämpligt, inrätta ett system med skyddade områden eller områden där särskilda åtgärder behöver vidtas för att bevara biologisk mångfald. Vidare ska varje part, där så är nödvändigt, utarbeta riktlinjer för urval, inrättande och skötsel av skyddade områden eller områden där särskilda åtgärder behöver vidtas för att bevara biologisk mångfald.<sup>130</sup> Skyddat område definieras i konventionen som ett geografiskt avgränsat område som är avsatt eller reglerat och skött för att uppnå särskilda bevarandemål.<sup>131</sup> Parterna ska också reglera eller förvalta biologiska resurser av vikt för bevarandet av biologisk mångfald, oavsett huruvida dessa finns inom eller utanför skyddade områden, i syfte att säkerställa bevarandet och hållbart nyttjande av dem, främja skyddet av ekosystem, livsmiljöer och bibehållandet av livskraftiga populationer av arter i naturliga miljöer, främja miljöanpassad och hållbar utveckling i områden i anslutning till skyddade områden. Parterna ska också utarbeta eller bibehålla nödvändig lagstiftning för skydd av hotade arter och populationer. Av konventionens artikel 9 följer även att parterna, såvitt är möjligt och om så är lämpligt, huvudsakligen för att komplettera in situ åtgärder, ska vidta åtgärder för ex situ bevarande<sup>132</sup> av biologisk mångfald. Dessutom finns ett antal mekanismer som ska underlätta informationsutbyte.

Konventionen ställer få konkreta krav. Mycket av det sakinnehållet i CBD har arbetats fram efterhand, genom partskonferenserna.

<sup>129</sup> *In-situ conservation* eller "in situ bevarande" definieras i artikel 2 som bevarande av ekosystem och naturliga livsmiljöer och bibehållande och återställande av livskraftiga populationer av arter i dessas naturliga miljöer och, för domesticerade eller odlade arter, i de miljöer där de har utvecklat sina särskiljande egenskaper (SÖ 1993:77). Definitionen på giltig språkversion: *"In-situ conditions" means conditions where genetic resources exist within ecosystems and natural habitats, and, in the case of domesticated or cultivated species, in the surroundings where they have developed their distinctive properties.*

<sup>130</sup> CBD, artikel 8.

<sup>131</sup> CBD, artikel 2 enligt SÖ 1993:77.

<sup>132</sup> Ex situ bevarande definieras i artikel 2 som bevarande av komponenter av biologisk mångfald utanför dessas naturliga livsmiljöer, på giltig språkversion: *"Ex-situ conservation" means the conservation of components of biological diversity outside their natural habitats.*

Det finns ett ganska stort antal partsbeslut (COP decisions) som framför allt innehåller riktlinjer för bevarandefrågor om skydd och nyttjande av biologisk mångfald. Formuleringarna är ofta vaga och den rättsliga styrningen genom CBD får sammantaget bedömas som mycket svag. Konventionens styrka är att konventionen kan utgöra en rättslig plattform med principer och instrument för det fortsatta arbetet med bevarandefrågor.<sup>133</sup> Ett sådant exempel är att konventionsarbetet ska bedrivas utifrån den så kallade ekosystemansatsen.<sup>134</sup> Vad den innebär diskuteras i ett separat avsnitt, nedan.

Sedan konventionen trädde i kraft har den byggts på med två protokoll; Cartagenaprotokollet som specificerar hur länder ska skydda den biologiska mångfalden från tänkbara risker med spridning av levande modifierade organismer, som utvecklats med modern bioteknik samt Nagoyaprotokollet, som antogs under konventionens partskonferens 2010 i Nagoya, Aichi Prefekturen i Japan, och som reglerar tillträde till genetiska resurser och rättvis fördelning av vinsterna som kan uppstå vid användandet av dem. Samtidigt antogs även en reviderad och uppdaterad global strategisk plan för biologisk mångfald för åren 2011–2020 samt en strategi för att mobilisera resurser för global biologisk mångfald. Den globala strategiska planen innehåller en vision om biologisk mångfald till 2050 och en övergripande målsättning om åtgärder för att hejda den globala förlusten av biologisk mångfald så att ekosystemen ska vara resilienta och producera nödvändiga ekosystemtjänster till 2020.

#### 4.14.1 Aichimålen

Den globala strategiska planens 20 delmål kallas Aichimålen och handlar om att minska den direkta påverkan och förbättra situationen för biologisk mångfald och att öka nyttan av ekosystemtjänster för alla. De 20 delmålen har organiserats under fem strategiska mål. De fem grupperna av strategiska mål handlar om att:<sup>135</sup>

---

<sup>133</sup> Forsberg (2012) *Skogen som livsmiljö En rättsvetenskaplig studie om skyddet för biologisk mångfald*. Diss., Uppsala universitet, s. 74.

<sup>134</sup> CBD, partsmötet 2000 (COP V/6). Ekosystemansatsen erkändes även vid Världstoppmötet i Johannesburg om hållbar utveckling (2002) som ett viktigt hjälpmedel för att främja hållbar utveckling och fattigdomsbekämpning.

<sup>135</sup> CBD. Se konventionens hemsida: [www.cbd.int/reports/search](http://www.cbd.int/reports/search).

1. angripa de underliggande orsakerna till förlusten av biologisk mångfald genom att sprida kunskaper, värderingar och skapa rätt styrnings- och planeringsverktyg i samhället,
2. reducera de faktorer som leder till att den biologiska mångfalden minskar och att verka för en hållbar användning av olika naturresurser,
3. förbättra den biologiska mångfalden genom att säkerställa ekosystem, arter och genetisk variation bland annat genom att skydda landområden,
4. öka nyttan av biologisk mångfald och ekosystemtjänsterna bland annat genom bevarande och restaurering av ekosystem och
5. förbättra implementeringen av planen bland annat genom ett brett deltagande.

Målen gäller på global nivå och utgör politiska åtaganden av de fördragsslutande parternas regeringar. Den strategiska planen består således av både ambitioner om resultat på global nivå och ett flexibelt ramverk där Aichimålen ingår. Utifrån det flexibla ramverket ska de fördragsslutande parterna upprätta nationella och regionala mål som ska bidra till att resultatet på global nivå nås. Varje fördragsslutande part behöver alltså inte uppfylla vart och ett av målen. Det innebär också att vart och ett av målen inte är rättsligt bindande för enskilda stater utan utgör ett viktigt underlag för utformningen av de nationella målen.<sup>136</sup>

De nationella målen ska tas fram med beaktande av nationella behov och prioriteringar. Partsmötet har beslutat om definitioner för vissa begrepp som anges i Aichimålen. Därutöver har sekretariatet för konventionen tagit fram ett vägledningsdokument till vart och ett av Aichimålen (*quick-guides*). Samtliga konventionens parter rapporterar regelbundet om hur arbetet går för att nå konventionens mål.<sup>137</sup>

I rapporteringen av hur de nationella målen uppnås hänvisas även till relevanta Aichimål samt hur de nationella målen bidrar till att respektive Aichimål uppnås. Emellertid sker ingen rapportering av om eller hur respektive Aichimål nås på nationell nivå.

---

<sup>136</sup> Regeringsbeslut M2014/593/Nm.

<sup>137</sup> CBD. Se konventionens hemsida: [www.cbd.int/reports/search](http://www.cbd.int/reports/search).

Vid senare partsmöten inom konventionen, har konstaterats att ytterligare arbete behövs för att nå Aichimålen i den strategiska planen. I beslut XIV/8 från partsmötet 2018 angavs att framsteg har gjorts för vissa av målen, men att framstegen för de flesta målen är otillräckliga för att nå dem till 2020. Parterna uppmanades därför att intensifiera sina ansträngningar att nå sådana nationella mål som bidrar till att Aichimålen kan nås.

#### 4.14.2 Biologisk mångfald och ekosystemtjänster

Enligt Aichimål 11 ska en viss procent av land- och sötvattensområden respektive kust- och havsområden bevaras. Vid urvalet av dessa områden ska områden av särskild betydelse för biologisk mångfald och ekosystemtjänster särskilt beaktas.

Intakta landskap med en mångfald av ekosystem där de naturliga processerna får råda är de globalt sett mest ovanliga. Biologisk mångfald kan mätas över olika geografiska skalor: hela vår planet, ett land, ett landskap, ett skogsparti eller något annat avgränsat område. Ekosystemtjänster är alla produkter och tjänster som naturens ekosystem ger människan och som bidrar till vår välfärd och livskvalitet. Pollinering, naturlig vattenreglering och naturupplevelser är några exempel.

Ekosystemtjänster indelas ofta i fyra grupper:

- Försörjande: till exempel bär, svamp, viltkött, dricksvatten, trävirke, bioenergi.
- Reglerande: till exempel luftrening, pollinering, klimatreglering.
- Kulturella: till exempel friluftsliv, hälsa, natur- och kulturarv och turism.
- Stödjande: för att övriga tjänster ska fungera, till exempel fotosyntes och bildning av jordmån.

#### 4.14.3 En ny strategisk plan är fördröjd

För närvarande förbereds en ny strategisk plan och FN-förhandlingar pågår för att ta fram denna. Avsikten var att besluta en ny plan med mål för biologisk mångfald på CBD:s toppmöte, COP15, i Kunming i Kina i oktober 2020 men med anledning av Coronakrisen

har mötet skjutits upp till maj 2021.<sup>138</sup> Ambitionen för den nya planen är mål som är mer mätbara än tidigare samt att tydligare koppla till dem till de globala hållbarhetsmålen.<sup>139</sup> De nya målen gäller bland annat tillgång till säkert och drickbart vatten, genetisk mångfald och antalet utrotningshotade växt- och djurarter.

I de formella förhandlingarna finns, från Sverige, experter från Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Skogsstyrelsen, Sametinget samt Jordbruksverket. Naturvårdsverket har också ett uppdrag att undersöka om det är möjligt med frivilliga åtaganden för de nya målen.<sup>140</sup>

#### 4.14.4 Sverige implementerar CBD i miljömålen

För Sveriges del har konventionen och andra vägledande dokument framför allt implementerats i de nationella miljökvalitetsmålen. År 2007 tog Naturvårdsverket fram en rapport<sup>141</sup> om ekosystemansatsen i syfte att sprida kunskap och information om arbetsmetoden i relation till svenska förhållanden. I Regeringens proposition 2013/14:141, *En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster*, presenterades regeringens samlade strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster med syfte att bidra till att nå bland annat Aichi-målen.

Om miljökvalitetsmålen, den svenska användningen av ekosystemansatsen samt strategin för biologisk mångfald och ekosystemtjänster, se nedan i avsnittet om den svenska regleringen av biodiversitet och artskyddsfrågor.

<sup>138</sup> CBD, se konventionens hemsida: [www.cbd.int/doc/press/2020/pr-2020-07-16-sbstta-sbi-en.pdf](http://www.cbd.int/doc/press/2020/pr-2020-07-16-sbstta-sbi-en.pdf).

<sup>139</sup> I september 2015 antog Förenta nationernas generalförsamling en resolution med 17 globala mål för en bättre värld: Agenda 2030 för hållbar utveckling. Målen preciseras med 169 delmål och 231 globala indikatorer.

<sup>140</sup> Naturvårdsverket 2020-07-29: [www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/EU-och-internationellt/Internationellt-miljoarbete/miljokonventioner/Konventionen-om-mangfald/Sveriges-arbete](http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/EU-och-internationellt/Internationellt-miljoarbete/miljokonventioner/Konventionen-om-mangfald/Sveriges-arbete).

<sup>141</sup> Naturvårdsverket (2008), *Ekosystemansatsen – en väg mot bevarande och hållbart nyttjande av naturresurser*. Rapport 5782 december 2007.



#### 4.14.5 Ekosystemansatsen, Malawi-principerna och adaptiv förvaltning

Med ekosystemansatsen menas bland annat att bevarandet och nyttjandet av biologisk mångfald ska sättas i ett större sammanhang; arbetet ska ske utifrån ett landskapsperspektiv som även inbegriper ekonomiska och sociala faktorer. Syftet är att kunna se vilka effekter olika åtgärder har på andra ekosystem eller områden än just de som står i fokus för en specifik åtgärd. På så sätt är ekosystemansatsen en arbetsmetod, ett verktyg, för integrerad förvaltning av mark, vatten och levande resurser. Arbetsmetoden syftar till att nå balans mellan konventionens mål; att bevara biologisk mångfald, att nyttja dess beståndsdelar på ett hållbart sätt samt att rättvist fördela den nytta som uppstår vid utnyttjandet av genetiska resurser, och bygger på att lämpliga vetenskapliga metoder tillämpas med fokus på grundläggande strukturer, processer och funktioner i samspelet mellan organismer och deras miljö. Arbetsmetoden betonar helheten genom att påminna om att aktiviteter inom en sektor, eller inom ett ekosystem, påverkar andra sektorer eller ekosystem. Den erkänner också människan, med sin kulturella mångfald, som en integrerad del av ekosystemen. Det innebär till exempel att skapa incitament som främjar biologisk mångfald och hållbart nyttjande och att reducera subventioner som har motsatt effekt. Ekosystemansatsen preciserades under ett partsmötesbeslut<sup>142</sup> enligt de tolv principer, de så kallade Malawi-principerna, som sedan dess anses utgöra byggstenarna i arbetsmetoden.

Av samma beslut framgår att ekosystemansatsen bör användas när det är möjligt, men framför allt inom de tematiska områdena som är speciellt utpekade i konventionen.<sup>143</sup> Mervärdet av att använda ekosystemansatsen som arbetsmetod är att helheten står i fokus och att människans beroende av ekosystemen och deras tjänster betonas. En utgångspunkt är, att målet för en hållbar förvaltning är att upprätthålla ekosystemens långsiktiga förmåga att producera varor och tjänster som vi människor är beroende av.<sup>144</sup> Notera dock att arbetsmetodens utgångspunkt därmed skiljer sig från de fördragsslutande parterna utgångspunkt så som den kommer till uttryck i konventionens ingress; det inneboende värdet av biologisk mångfald. Vidare

<sup>142</sup> CBD, Partsmötet 2000 (COP V/6).

<sup>143</sup> De tematiska områdena som pekas ut enligt CBD är skog, sötvatten, odlingslandskapet, hav och kust, bergsekosystem, skyddade områden, taxonomi och slutligen teknologiöverföring.

<sup>144</sup> Naturvårdsverket (2008) a.a.

antogs ett beslut<sup>145</sup> med riktlinjer rörande när ekosystemansatsens principer bör användas.

Av Malawi-principerna följer förvaltning av naturens resurser måste bygga på utgångspunkten att förändringar är ofrånkomliga (se princip 9). Ekosystemen förändras liksom artsammansättningen inom dessa system och följaktligen behöver förvaltningen av systemen, naturresurserna, kunna anpassas till och hantera sådana förändringar. Som förutsättning för ekosystemansatsen lyfts därför s.k. adaptiv förvaltning fram:

The ecosystem approach requires adaptive management to deal with the complex and dynamic nature of ecosystems and the absence of complete knowledge or understanding of their functioning.<sup>146</sup>

De centrala funktionerna i adaptiv förvaltning och vad detta innebär har diskuterats också i kapitlet om utredningens arbete, se ovan.

#### **4.15 Överenskommelsen om tillsyn av efterlevnad av internationella bevarande- och förvaltningsåtgärder vid fiske på det fria havet (1993)**

Vad gäller marina arter bör en global överenskommelse nämnas. Problemet med utrotningshotade långvandrande fiskarter har varit aktuellt allt sedan början av 1980-talet. FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation, FAO, antog 1993 överenskommelsen om tillsyn av efterlevnad av internationella bevarande- och förvaltningsåtgärder vid fiske på det fria havet<sup>147</sup>. Syftet med FAO-konventionen är att bekämpa oreglerat fiske på det fria havet.

---

<sup>145</sup> CBD, Partsmötet 2004 (COP VII/11).

<sup>146</sup> CBD, COP 5 decision V/6.

<sup>147</sup> Överenskommelse för att tillse att fiskefartyg följer internationella bevarande- och förvaltningsåtgärder vid fiske på det fria havet, Rom den 24 november 1993 (SÖ 1995:87).

## 4.16 Aarhuskonventionen (1998/2001)

Aarhuskonventionen<sup>148</sup> genomför princip 10 i Rio-deklarationen.<sup>149</sup> Konventionen undertecknades i Aarhus i juni 1998 och trädde i kraft 2001. Parallellt med samtliga medlemsstater har EU ratificerat den. Konventionen har 47 parter.

Konventionens syftar till att *bidra till att skydda den rätt som var och en i nuvarande och framtida generationer har att leva i en miljö som är förenlig med hans eller hennes hälsa och välbefinnande*.<sup>150</sup>

För att bidra till detta ska de fördragsslutande parterna garantera tre breda kategorier av rättigheter för sina medborgare och deras sammanslutningar, nämligen rätten till tillgång till information, rätten till deltagande i beslutsprocesser och rätten till tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. Dessa tre rättigheter brukar beskrivas som Aarhuskonventionens tre pelare:

1. Tillgång till information, dvs. allmänhetens rätt att ta del av miljöinformation som finns hos myndigheter.
2. Allmänhetens deltagande, dvs. allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser om miljön.
3. Tillgång till rättslig prövning, dvs. allmänhetens rätt att få tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

*Första pelaren*, allmänhetens rätt till miljöinformation, framgår av konventionens artiklarna 4 och 5. Kortfattat innebär rätten att myndigheter på begäran ska ge allmänheten tillgång till miljöinformation. Allmänheten har rätt att få del av sådana handlingar utan att behöva ange några skäl för begäran och som huvudregel också i den form som begärs. Härfter följer ganska detaljerade bestämmelser om vilken tid det får ta och vilken typ av information som inte behöver lämnas ut. En begäran om miljöinformation får avslås till exempel om informationen inte finns hos myndigheten ifråga eller om det handlar om internt arbetsmaterial. Vidare får begäran avslås av olika

<sup>148</sup> Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, Århus den 25 juni 1998 (SÖ 2005:28).

<sup>149</sup> *The United Nations Conference on Environment and Development; Report of the United Nations Conference on Environment and Development* (Rio de Janeiro, 3–14 juni 1992), Annex I; *Rio Declaration on Environment and Development*. Riodeklarationens princip 10 anger tre grundläggande rättigheter: tillgång till information, allmänhetens deltagande och tillgång till rättslig prövning.

<sup>150</sup> Aarhuskonventionen, artikel 1.

sekretesskäl, till exempel på grund av försvaret, industriell information, personuppgifter och artskydd.

Sedan följer ett antal regler om hur myndigheter ska bete sig i olika situationer och hur miljöinformation ska spridas. Med jämna mellanrum ska varje part också sprida en nationell rapport om tillståndet i miljön och stimulera verksamhetsutövare att regelbundet informera allmänheten om sina verksamheters och produkters miljöpåverkan. Därutöver ska parterna tillhandahålla, offentliggöra och tillgängliggöra ganska olika slags information, det handlar bland annat om fakta och analyser av betydelse för miljöpolitiken, om att se till att det finns produktinformation så konsumenterna kan göra välgrundade miljöval och införa ett enhetligt landsomfattande system för registrering av föroreningar.

*Den andra pelaren* handlar om allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser som rör miljön. Detta hanteras i konventionens artiklar 6 till 8. Först tillämpningsområdet för artikel 6; den ska tillämpas ifråga om beslut som rör huruvida verksamheter i bilaga 1 ska tillåtas. I bilaga 1 finns sedan en uppräkningslista av verksamheter som tveklöst har en betydande miljöpåverkan. Det handlar om raffinaderier, större värmekraftverk, koksverk, kärnkraftverk men också om större avloppsreningsanläggningar, pappersbruk, större järnvägar och flygplatser, motorvägar, hamnar och kajer, stora dammar, hönsier, grisfärmer, stenbrott, garverier och slakterier. Parterna ska också tillämpa artikel 6 på verksamheter som inte anges i bilaga 1 men som kan antas ha betydande påverkan på miljön. Härfter följer ganska omfattande anvisningar om hur allmänhetens deltagande bör och ska gå till.

*Tredje pelaren* handlar om tillgång till rättslig prövning återfinns i artikel 9 och är uppdelad i punkter som reglerar olika aspekter av denna rätt.

*Enligt första punkten* i artikel 9 ska varje part se till att den som anser att hans eller hennes begäran om information enligt artikel 4 har lämnats utan avseende, felaktigt avslagits helt eller delvis, besvarats otillräckligt eller på annat sätt inte har behandlats i enlighet med bestämmelserna i den artikeln ska kunna få det prövat av domstol. Första punkten i artikel 9 stöder alltså konventionens artikel 4.

*Av andra punkten* i artikel 9 framgår sedan att varje part ska se till att den berörda allmänhet som har ett tillräckligt intresse eller som hävdar att en rättighet kränkts har rätt att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut/handling/underlåtenhet som omfattas

av artikel 6 prövad av domstol. Vad som är ett tillräckligt intresse/kränkning av rättighet ska avgöras i enlighet med nationell rätt *och* i överensstämmelse med konventionens mål att ge berörd allmänhet en omfattande tillgång till rättslig prövning. Punkten 2 i artikel 9 handlar alltså möjligheten till prövning av *samma slags beslut* som omfattas av konventionens artikel 6. Det innebär i korthet att berörd allmänheten ska kunna överklaga tillståndsbeslut för dels större verksamheter som är listade i en särskild bilaga, dels andra verksamheter som kan medföra *betydande miljöpåverkan*.

I punkten 2 finns också en passus som ger vissa lättnader för vissa organisationer när det gäller att visa tillräckligt intresse; de ska helt enkelt anses ha ett sådant tillräckligt intresse. De ska även anses ha rättigheter som kan kränkas. Vilka organisationer som omfattas av detta framgår av artikel 2.5 som anger att det ska handla om icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd och som uppfyller de krav som uppställs i nationell rätt. Genom artikel 2.5 anses sådana organisationer alltid vara berörd allmänhet.

*Tredje punkten* i artikel 9 anger att parterna dessutom ska se till att den allmänhet som uppfyller vissa kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtenheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning. Medan punkterna 1 tydligt stöder rättigheterna i artikel 4 och punkten 2 omfattar samma beslut som punkten 6 så har alltså punkten 3 i artikel 9 en egen, självständig, betydelse. Vi återkommer till den betydelsen, särskilt så som den kommit till uttryck i EU-domstolens praxis, nedan.

*Fjärde punkten* ställer krav på de rättsmedel som erbjuds. De ska vara tillräckliga och effektiva, inbegripet möjligheten att inhibera besluten. De måste också vara objektiva, rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma. Allmänheten ska också informeras om tillgången till prövning i domstol.

Även om Aarhuskonventionen är ett självständigt instrument så bygger konventionens bestämmelser om tillgång till rättslig prövning på etablerade principer och uppfattningar inom internationell rätt och förstärker bland annat EKMR:s<sup>151</sup> artikel 6. Genom Aarhuskonventionen anpassas principerna till ett sammanhang som beaktar skyddet av miljön och människors hälsa, till exempel genom att även

---

<sup>151</sup> Se även EKMR artikel 13 samt EUF artikel 19 och EU:s rättighetsstadga, artikel 47.

ge miljöorganisationer tillgång till rättslig prövning,<sup>152</sup> och skyddar varje människas rätt att leva i en miljö som inte är skadlig. Tanken, som emanerar ur Riodeklarationen, är att skapa en länk mellan så kallad miljörättigheter och mänskliga rättigheter. Aarhuskonventionens tre pelarrättigheter betraktas vanligen som de tre pelarna i en sund miljöstyrning.

## 4.17 Europeiska landskapskonventionen (2000/2004)

Europeiska landskapskonventionens<sup>153</sup> mål är att främja skydd, förvaltning och planering av landskap samt att organisera europeiskt samarbete i landskapsfrågor.<sup>154</sup> Enligt artikel 5 förbinder sig varje part att i lag erkänna landskapet som en väsentlig beståndsdel i människornas omgivningar, ett uttryck för mångfalden i deras gemensamma kultur- och naturarv samt en grund för deras identitet. Vidare förbinder sig parterna att lägga fast och genomföra en landskapspolitik som tar sikte på skydd, förvaltning och planering av landskap. Parterna ska också införa förfaranden för medverkan från allmänheten, lokala och regionala myndigheter och andra parter med intresse för att utforma och genomföra landskapspolitiken. Landskap ska integreras i regional- och stadsplaneringspolitik och i politiken inom kultur, miljö, jordbruk, ekonomi och på det sociala området samt i alla andra politikområden som kan ha direkt eller indirekt inverkan på landskap.<sup>155</sup>

Inom landskapspolitiken ska vissa särskilda åtgärder vidtas. Dessa särskilda åtgärder handlar om ökad medvetenhet, utbildning, kartläggning och värdering och mål för landskapskvalitet. För att genomföra landskapspolitiken har varje part förbundit sig att inrätta instrument som syftar till att skydda, förvalta och/eller planera landskapet.<sup>156</sup>

I Sverige trädde Landskapskonventionen i kraft sedan Sveriges regering gjort bedömningen att lagstiftningen i Sverige lever upp till de generella krav som ställs i konventionen och ratificerat den. Europa-

---

<sup>152</sup> United Nations Economic Commission for Europe. (2014) *The Aarhus Convention: An Implementation Guide* (second edition) [www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus\\_Implementation\\_Guide\\_interactive\\_eng.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf).

<sup>153</sup> Europeisk landskapskonvention (ELK) Florens den 20 oktober 2000 (SÖ 2011:5).

<sup>154</sup> ELK, artikel 3.

<sup>155</sup> ELK, artikel 5.

<sup>156</sup> ELK, artikel 6.

rådet i Strasbourg svarar för konventionens sekretariat. EU har inte ratificerat konventionen.

#### 4.18 Agenda 2030

FN:s generalförsamling antog i september 2015 en resolution, *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development A/RES/70/1*, som innehåller en 15-årig agenda för långsiktigt hållbar ekonomisk, social och miljömässig utveckling kopplat till fattigdomsbekämpning (Agenda 2030).

Här redovisas FN:s medlemsstaters avsikt att mellan 2016 och 2030 utrota fattigdom och hunger i hela världen, bekämpa ojämlikhet inom och mellan länder samt bygga fredliga, rättvisa och inkluderande samhällen. I detta arbete ska mänskliga rättigheter värnas, jämställdhet uppnås och kvinnors och flickors egenmakt främjas och det långsiktiga skyddet för planeten och dess naturresurser garanteras. Avsikten är vidare att skapa förutsättningar för hållbar, inkluderande och varaktig ekonomisk tillväxt, hälsosamma liv och välbefinnande för alla i alla åldrar, delat välstånd och anständiga arbetsvillkor för alla. Samtliga FN:s medlemsstater har åtagit sig att genomföra agendan.

Agenda 2030 innebär på ett tydligare sätt än tidigare en samlad ansats till hållbar utveckling. I den inledande deklarationen till agendan uttrycks att målet är att uppnå en miljömässigt, socialt och ekonomiskt hållbar utveckling.<sup>157</sup> Genom Agenda 2030 bekräftas även behovet av att föra en mer samstämmig politik för hållbar utveckling.<sup>158</sup> Detta innebär att de tre dimensionerna av hållbar utveckling ska integreras systematiskt i den nationella och internationella policyutvecklingen.<sup>159</sup> I Agenda 2030 erkänns att social och ekonomisk utveckling är beroende av en hållbar förvaltning av vår planets naturresurser. Genom agendan tydliggörs att bekämpandet av fattigdom och ojämlikhet bara kan lyckas om det görs inom ramen för de planetära gränserna.

Agenda 2030 riktar sig såväl till alla länder enskilt som till världen som helhet. Varje land har åtagit sig att utifrån sina egna förutsättningar bidra till att uppfylla agendans vision och mål både inom det

<sup>157</sup> FN, Generalförsamlingen, A/RES/70/1, § 2.

<sup>158</sup> FN, Generalförsamlingen, A/RES/70/1, mål 17.14.

<sup>159</sup> OECD, *Policy Coherence for Sustainable Development* 2018.

egna landet och globalt, särskilt genom att stötta mindre utvecklade länder i deras genomförande. Det innebär också att varje land måste ta ställning till vilket angreppssätt och vilka åtgärder som ska vidtas utifrån nationella förutsättningar. Varje regering måste därför, med hänsyn till nationella förutsättningar, formulera nationella delmål utifrån den globala ambitionsnivån.<sup>160</sup> Agendan är således en sammanhållen målstruktur som förenar ett stort antal perspektiv och är på så sätt världssamfundets nuvarande definition av vad hållbar utveckling innebär.

Agendan består av en politisk deklaration, 17 mål och 169 delmål samt förutsättningar och åtgärder för genomförande, uppföljning och översyn. Agendans mål och delmål syftar till att gagna alla människor i samhällets ekonomiska och sociala grupper samt att förverkliga mänskliga rättigheter och att uppnå jämställdhet. Hållbar utveckling ska uppnås genom att balansera och förena ekonomisk, social och miljömässig utveckling. Målen och delmålen är resultatet av över två års samråd och samtal med civilsamhället och andra berörda parter runt om i världen. Dessa har skapat förutsättningar för delaktighet vilket är tänkt att underlätta genomförandet av Agenda 2030.

Agendans mål och delmål är integrerade. De är också odelbara. Det innebär att åtgärder för att nå ett mål även kan påverka positivt eller i vissa fall inverka negativt på möjligheten att nå andra mål och agendan i stort. Synergierna och den integrerade karaktären på de globala målen är av avgörande betydelse för att säkerställa att syftet med Agenda 2030 för hållbar utveckling förverkligas.

Även EU har understrukit betydelsen av samstämmighet för hållbar utveckling. År 2016 lade EU-kommissionen fram sin strategi för att uppnå Agenda 2030 och 2017 antog EU:s medlemsstater gemensamma rådsslutsatser för agendan.<sup>161</sup>

Målen för Agenda 2030 är att<sup>162</sup>

1. avskaffa fattigdom i alla dess former överallt,
2. avskaffa hunger, uppnå tryggad livsmedelsförsörjning och förbättrad nutrition samt främja ett hållbart jordbruk,

<sup>160</sup> FN, Generalförsamlingen, A/RES/70/1, §§ 55–59.

<sup>161</sup> Europeiska kommissionen, Nästa steg för en hållbar europeisk framtid (COM/2016/0739).

<sup>162</sup> Såsom de är återgivna i översättning i SOU 2019:13. *Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet*, bilaga 1.



3. säkerställa hälsosamma liv och främja välbefinnande för alla i alla åldrar,
4. säkerställa en inkluderande och likvärdig utbildning av god kvalitet och främja livslångt lärande för alla,
5. uppnå jämställdhet och alla kvinnors och flickors egenmakt,
6. säkerställa tillgången till och en hållbar förvaltning av vatten och sanitet för alla,
7. säkerställa tillgång till ekonomiskt överkomlig, tillförlitlig, hållbar och modern energi för alla,
8. verka för varaktig, inkluderande och hållbar ekonomisk tillväxt, full och produktiv sysselsättning med anständiga arbetsvillkor för alla,
9. bygga motståndskraftig infrastruktur, verka för en inkluderande och hållbar industrialisering samt främja innovation,
10. minska ojämlikheten inom och mellan länder,
11. göra städer och bosättningar inkluderande, säkra, motståndskraftiga och hållbara,
12. säkerställa hållbara konsumtions- och produktionsmönster,
13. vidta omedelbara åtgärder för att bekämpa klimatförändringarna och dess konsekvenser,
14. bevara och nyttja haven och de marina resurserna på ett hållbart sätt för en hållbar utveckling,
15. skydda, återställa och främja ett hållbart nyttjande av landbase-  
rade ekosystem, hållbart bruka skogar, bekämpa ökenspridning,  
hejda och vrida tillbaka markförstöringen samt hejda förlusten av  
biologisk mångfald,
16. främja fredliga och inkluderande samhällen för hållbar utveckling,  
tillhandahålla tillgång till rättvisa för alla samt bygga upp effektiva,  
och inkluderande institutioner med ansvarsutkrävande på alla nivåer,  
samt
17. stärka genomförandemedlen och återvitalisera det globala part-  
nerskapet för hållbar utveckling.

Uppföljning och översyn av ländernas genomförande av agendan ska ske på nationell, regional och global nivå. Det är den nationella uppföljningen som ska ligga till grund för uppföljningen på regional och global nivå.

För utredningens del är det mål 14, bevara och nyttja haven och de marina resurserna på ett hållbart sätt för en hållbar utveckling, samt, framför allt, mål 15, skydda, återställa och främja ett hållbart nyttjande av landbaserade ekosystem, hållbart bruka skogar, bekämpa ökenspridning, hejda och vrida tillbaka markförstörelsen samt hejda förlusten av biologisk mångfald, som är av störst betydelse. Agenda 2030 tydliggör att uppföljning av genomförandet bör genomföras på global, regional och nationell nivå och betonar att regeringarna har det huvudsakliga ansvaret för uppföljning och utvärdering. Agendan syftar bland annat till att stödja människors möjlighet till ansvarsutkrävande genom att skapa system för detta ändamål i respektive land, samt på regional och global nivå.<sup>163</sup>

Generalförsamlingens resolution 69/313, *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development*, (Addisagendan), utgör en integrerad del av Agenda 2030 och är slutdokumentet från FN:s konferens för utvecklingsfinansiering 2015. Den innehåller överenskomna åtgärder för att uppnå hållbar ekonomisk, social och miljömässig utveckling samt fattigdomsbekämpning och att genomföra den utgör en viktig förutsättning för att alla länder ska kunna uppnå målen i Agenda 2030. I Addisagendan identifieras sju särskilda åtgärdsområden, så kallade *action areas*, som innefattar bland annat offentlig och privat finansiering, forskning samt tekniköverföring mellan länder.

#### 4.18.1 Indikatorer och uppföljning

På global nivå följs målen i Agenda 2030 upp med hjälp av sammanlagt drygt 230 indikatorer. För den nationella uppföljningen används ytterligare ett 50-tal nationellt anpassade indikatorer. I Sverige är det Statistiska centralbyrån (SCB) som ansvarar för samordning av den statistiska uppföljningen av hur Sverige lever upp till de 17 målen och 169 delmålen i Agenda 2030.

---

<sup>163</sup> SOU 2019:13. *Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet*, s. 51.

SCB ska, baserat på tillgängliga data och resultat, analysera hur Sverige i dagsläget lever upp till målen och delmålen i Agenda 2030. Med utgångspunkt i förslaget till globala indikatorer för uppföljning av Agenda 2030 ska SCB lämna förslag på motsvarande nationella indikatorer som täcker alla mål och delmål. Om det finns delmål där SCB bedömer att det inte är relevant att utveckla indikatorer ska SCB ange skälen för detta. SCB ska, för delmål där detta i nuläget är möjligt, lämna förslag på integrerade indikatorer som sammanväger två eller alla de tre dimensionerna av hållbar utveckling. Vidare ska SCB redovisa områden där det vore önskvärt med integrerade indikatorer men där det i nuläget inte är möjligt att definiera sådana, samt för dessa fall lämna förslag på process och tidplan för att ta fram förslag på sådana indikatorer.<sup>164</sup>

SCB har gjort en första bedömning att endast cirka 20 procent av de globala indikatorerna för Agenda 2030 är uppfyllda för Sveriges del.<sup>165</sup> I SCB:s senaste lägesrapport från 2019 redogörs för de indikatorer som gäller för delmålen och uppföljningen av dem.

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. Sverige klarar två av de fyra delmålen i det marina målet, men behöver jobba vidare med att nå hållbara fisk- och skaldjursbestånd. För delmålet om ekosystemansatser finns ännu inte någon bra mätmetod. Vidare är det, enligt SCB, fortsatt väsentligt att jobba vidare med flera av målen. Det avspeglas inte minst i miljömålen för havet och skogen.<sup>166</sup>

Nedan redogörs, mycket översiktligt, för de nio plus tre delmål som mål 15 består av samt de indikatorer som används för att utvärdera uppfyllnad av delmål. Dessa fokuserar på bevarande och möjligheter att hållbart använda skogens resurser, och andra ekosystem på land och i sötvatten.

---

<sup>164</sup> Regeringsbeslut 2017-02-16 Fi2017/00692/SFÖ (delvis).

<sup>165</sup> SCB (2017) *Statistisk uppföljning av Agenda 2030*.

<sup>166</sup> SCB (2020) *Genomförandet av Agenda 2030 i Sverige Statistisk lägesbild 2019*, s. 18.

#### 4.18.2 Mål 15.1 Bevara, restaurera och säkerställa

Till 2020 bevara, återställa och hållbart använda ekosystem på land och i sötvatten och deras ekosystemtjänster, särskilt skogar, våtmarker, berg och torra områden, i enlighet med de skyldigheter som anges i internationella överenskommelser.

- Indikator 15.1.1: Skogsareal som proportion av den totala landarealen.
- Indikator 15.1.2: Proportionen viktiga områden för mark- och landbaserad biodiversitet som är skyddad, utifrån ekosystemtyp.

Beträffande delmål 15.1 om att bevara, återställa och hållbart använda ekosystem utgör skogsmark som andel av total landareal en indikator. Mellan åren 2010 och 2015 har den andelen minskat med 0,45 procent.

#### 4.18.3 Mål 15.2 Främja hållbart skogsbruk

Till 2020 främja genomförandet av hållbart brukande av alla typer av skogar, stoppa avskogningen, återställa utarmade skogar och kraftigt öka nybeskogningen och återbeskogningen i hela världen.

- Indikator 15.2.1: Framsteg mot hållbar skogsförvaltning.

Delmål 15.2 visar aspekter för att fortsätta kunna nyttja skogens resurser långsiktigt. En något högre andel skogsmark är certifierad, men samtidigt visar uppföljningen av miljöhänsyn ett ökande antal företeelser som har fått stor negativ påverkan på hänsynskrävande biotoper i samband med föryngringsavverkning och efterföljande föryngringsarbete. I samband med olika skogliga åtgärder som röjning, gallring och föryngringsavverkning är det viktigt att ta hänsyn till den biologiska mångfalden, kulturmiljön och friluftslivet. I skogslandskapet finns olika vattenmiljöer, kulturmiljöer, hänsynskrävande biotoper och områden med höga upplevelsevärden. Miljöhänsyn ska tas vid alla åtgärder i skogsbruket. Tillämpningen av miljöhänsyn har stor betydelse för den biologiska mångfalden och är ett viktigt komplement. För flera arter är god miljöhänsyn en förutsättning för att de ska kunna fortleva i beståndet efter avverkning.

För delmål 15.2 om att bland annat främja genomförandet av hållbart brukande av alla typer av skogar, stoppa avskogningen, återställa utarmade skogar utgörs indikatorerna av nettoförändring av skogsareal, lager biomassa ovan jord, andel skogsområde inom lagens skyddade områden, andel skogsområde inom långsiktig skogsvårdsplan och skogsområde inom oberoende certifieringsschema. Vad gäller lager biomassa ovan jord har den under åren 2010–2015 ökat från 66 ton per hektar till 70,96 ton per hektar. Andelen skogsområde inom lagens skyddade områden har under åren 2000–2017 ökat från 6,39 till 7,74 procent av skogsarealen. Däremot har andelen skogsareal inom långsiktig skogsvårdsplan minskat under åren 2000–2015 från cirka 96 till 81 procent. Skogsområde inom oberoende certifieringsschema har ökat från 17,2 miljoner hektar till 17,5 miljoner hektar under åren 2016–2018.

#### **4.18.4 Mål 15.3 Återställa förstörd mark**

Till 2030 bekämpa ökenspridning, återställa förstörd mark och jord, inklusive mark som drabbats av ökenspridning, torka och översvämningar, samt sträva efter att uppnå en värld utan nettoförstöring av mark.

- Indikator 15.3.1 proportion av land som försämras av total landareal.

#### **4.18.5 Mål 5.4 Bevara bergsekosystem**

Senast 2030 säkerställa att bevara bergsekosystemen, inklusive deras biologiska mångfald, i syfte att öka deras förmåga att producera nytta som behövs för en hållbar utveckling.

- Indikator 15.4.1: Hur stor del som är skyddade områden vad gäller viktiga områden för bergsekosystemens biodiversitet.
- Indikator 15.4.2: Mountain Green Cover Index 15.5.1 Red List Index.

#### **4.18.6 Mål 15.5 Skydda biologisk mångfald och naturliga livsmiljöer**

Vidta omedelbara och betydande åtgärder för att minska förstörelsen av naturliga livsmiljöer, hejda förlusten av biologisk mångfald och senast 2020 skydda och förebygga utrotning av hotade arter.

#### **4.18.7 Mål 15.6 Vinstdelning av genetiska resurser**

Främja en rimlig och rättvis fördelning av den nytta som uppstår vid användning av genetiska resurser samt lämpligt tillträde till sådana resurser, i enlighet med internationella avtal.

- Indikator 15.6.1: Antal länder som har antagit rättsliga, administrativa och politiska ramverk för att garantera rättvis och jämlik fördelning av nyttan.

#### **4.18.8 Mål 15.7 Stoppa tjuvjakt och illegal handel**

Vidta omedelbara åtgärder för att stoppa tjuvjakt på och handel med skyddade djur- och växtarter och inrikta åtgärderna på både utbudet av och efterfrågan på olagliga produkter från vilda djur och växter.

- 15.7.1 Andelen djur som det handlas med som är olaglig.

#### **4.18.9 Mål 15.8 Förhindra invasiva främmande arter**

Senast 2020 införa åtgärder för att förhindra införseln av invasiva främmande arter och avsevärt minska deras påverkan på land- och vattenekosystem samt kontrollera eller utrota prioriterade arter.

- Indikator 15.8.1: Andelen länder som antar relevant nationell lagstiftning liksom på ett adekvat sätt avsätter resurser för att kontrollera och förebygga invasiva främmande arter.

#### **4.18.10 Mål 15.9 Integrera ekosystem och biologisk mångfald**

Senast 2020 integrera ekosystemens och den biologiska mångfaldens värden i nationella och lokala planerings- och utvecklingsprocesser, strategier för fattigdomsminskning samt räkenskaper.

- Indikator 5.9.1: Framsteg mot nationella mål som fastställts i enlighet med Aichimål 2 i den strategiska planen för biodiversitet 2011–2020.

#### **4.18.11 Mål 15.A Öka de finansiella resurserna**

Mobilisera och väsentligt öka de finansiella resurserna från alla källor för att bevara och hållbart nyttja den biologiska mångfalden och ekosystemen.

- Indikator 15.A.1: Offentligt utvecklingsbistånd och allmänna utgifter för bevarande och hållbart utnyttjande av biologisk mångfald och ekosystem.

#### **4.18.12 Mål 15.B Finansiera och skapa incitament för hållbart brukande av skog**

Mobilisera betydande resurser från alla källor och på alla nivåer för att finansiera hållbart brukande av skogar och ge utvecklingsländerna lämpliga incitament att utveckla ett sådant bruk, inklusive för bevarande och återbeskogning.

- Indikator 15.B.1: Offentligt utvecklingsbistånd och offentliga utgifter för bevarande och hållbart utnyttjande av biologisk mångfald och ekosystem.

#### **4.18.13 Mål 15.C Bekämpa tjuvjakt och illegal handel**

Öka det globala stödet till insatser för att bekämpa tjuvjakt på och illegal handel med skyddade arter, inklusive genom att öka möjligheterna till en hållbar försörjning i lokalsamhällena.

- Indikator 15.C.1: Andel handelsdjur som är föremål för olaglig handel.

## 5 EU-rättslig bakgrund

### 5.1 EU:s visioner och mål för biologisk mångfald

#### 5.1.1 Vision och mål inom EU efter 2010

Under 2019 publicerade Europeiska miljöbyrån (EEA) en rapport<sup>1</sup> som visar att Europa, trots ambitiösa mål, fortsätter att förlora biologisk mångfald i en oroväckande takt och att många överenskomna politiska mål inte uppnås. 60 procent av arterna och 77 procent av naturtyperna som skyddas enligt livsmiljödirektivet (art- och habitatdirektivet) har inte gynnsam bevarandestatus. Förlust av biologisk mångfald är heller inte begränsad till sällsynta eller hotade arter; långsiktig övervakning visar en fortsatt nedåtgående trend i populationer av vanliga fåglar och fjärilar. Mest uttalade är minskningarna hos jordbruksfåglar (32 procent) och gräsmarksfjärilar (39 procent). Vissa framsteg har gjorts, bland annat vad gäller de skyddade områdena inom EU:s Natura 2000-nätverk, som nu täcker 18 procent av EU:s landområden och nästan 9 procent av marina vatten, vilket gör det till världens största nätverk av skyddade områden.

Europa står inför ihållande problem där ekosystemen utsätts för kumulativa tryck från ändring av markanvändning, naturresursutvinning, klimatförändringar, föroreningar och invasiva främmande arter. Inom EU förorsakar invasiva främmande arter skador motsvarande omkring 12,5 miljarder euro om året (2010).<sup>2</sup> Mänsklig verksamhet bidrar i hög utsträckning. Dels genom verksamheter som förstör befintliga habitat, dels genom global handel med utrotningshotade eller hotade arter och med husdjur, dels genom globala transporter där en del arter följer med som fripassagerare (t.ex. i barlasttanken på ett

---

<sup>1</sup> European Environment Agency (2019) *The European environment – state and outlook 2020 Knowledge for transition to a sustainable Europe*. <https://www.eea.europa.eu/publications/soer-2020>.

<sup>2</sup> KOM/2011/0244 slutlig. *Vår livförsäkring, vårt naturkapital – en strategi för biologisk mångfald i EU fram till 2020*.



fartyg). Detta innebär tillsammans en allvarlig påverkan på ekosystemtjänster vilket bland annat kan illustreras av den senaste tidens oroande förlust av insekter, särskilt pollinatörer. EU:s biologiska mångfaldspolitik anses fortfarande relevant men utmaningarna beskrivs som brådskande och sammanlänkade med klimatkrisen. Det konstateras att målen inte kommer att uppfyllas utan ett mer effektivt genomförande av befintliga åtgärder. Det konstateras också att det krävs en större politisk sammanhållning med respekt för biologisk mångfald inom jordbruket och övrig sektorspolitik. Politiken har hittills varit mer effektiv för att minska miljöbelastningen än för att skydda biologisk mångfald och ekosystem, människors hälsa och välbefinnande.<sup>3</sup>

Nedan redogörs kortfattat för EU:s politiska riktning rörande biologisk mångfald samt de huvudsakliga rättsliga instrumenten som är tänka att genomföra politiken. Därefter går vi igenom de EU-rättsakter vi bedömt har eller kan komma att ha relevans för utredningen.

### 5.1.2 Ministerrådets slutsatser

Den 16 mars 2010 antogs ett antal slutsatser av Europeiska unionens råd (ministerrådet)<sup>4</sup>, och ett antal överordnande mål anges. Det handlar om att stoppa förlusten av biologisk mångfald och förstörelsen av ekosystemtjänster i EU senast 2020 och i görligaste mån återställa dem samt en vision för ett bättre skydd för den biologiska mångfalden i EU senast 2050. I slutsatserna anges också EU:s inställning till skydd av den biologiska mångfalden på global nivå samt EU:s standpunkt beträffande det framtida internationella systemet för tillgång till genetiska resurser och fördelning av avkastningen utvecklas. Ministerrådet manar också till ökad integrering av målen för den biologiska mångfalden i EU:s sektorsövergripande politik och strategier.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> European Environment Agency (2019) a.a., s. 74 samt Europas Miljö Tillstånd och utblick 2020 Sammanfattning på svenska; [www.eea.europa.eu/soer/sv/publications/europas-miljo-tillstand-och-utblick](http://www.eea.europa.eu/soer/sv/publications/europas-miljo-tillstand-och-utblick).

<sup>4</sup> Europeiska unionens råd (ministerrådet) samlar ministrar från EU-länderna för att anta lagar och samordna politiken. Vilka ministrar som deltar beror på vilket ämne som avhandlas. Ministerrådet ska inte förväxlas med Europeiska rådet som samlas när EU-ländernas ledare håller toppmöten fyra gånger om året.

<sup>5</sup> Europeiska unionens råd (2010). *Biologisk mångfald: Efter 2010 Vision och mål inom EU och globalt samt internationellt system för tillträde och fördelning av nytta – Rådets slutsatser*. Dokument 7536/10.

Av slutsatserna 1 och 2 framgår följande:

- Rådet är överens om en långsiktig vision om att den biologiska mångfalden i Europeiska unionen och de ekosystemtjänster som denna leder till – unionens naturkapital – fram till 2050 skyddas, värderas och på lämpligt sätt återställs på grund av den biologiska mångfaldens inneboende värde och på grund av deras avgörande bidrag till mänsklig välfärd och ekonomiskt välstånd, och så att katastrofala förändringar förorsakade av förlusten av biologisk mångfald ska kunna undvikas.
- Rådet är, för att denna vision ska kunna förverkligas, ense om ett kapacitetsmål för att få ett slut på förlusten av biologisk mångfald och förstörelsen av ekosystemtjänster i EU senast 2020 och om att i görligaste mån återställa dem, samtidigt som EU:s bidrag till att förhindra global förlust av biologisk mångfald påskyndas.

### 5.1.3 EU:s biologiska mångfaldsstrategi till 2020

Året därpå kompletterades slutsatserna med en biologisk mångfaldsstrategi till 2020: "Vår livförsäkring, vårt naturkapital – en strategi för biologisk mångfald i EU fram till 2020".<sup>6</sup> I strategin konstateras att EU:s strategi för biologisk mångfald för 2020 svarar mot såväl det globala mandatet (dokumenten från CBD-partsmötet i Nagoya) som EU-mandatet (visionen för 2050 och det överordnade målet för 2020). Syftet med strategin är att bana väg för att EU ska kunna uppnå sina egna mål för biologisk mångfald och fullgöra sina globala åtaganden. Strategin innehåller sex ömsesidigt kompletterande och av varandra beroende enskilda mål, som svarar mot det överordnade målet för 2020. Samtliga mål syftar till att bidra till att sätta stopp för förlusten av biologisk mångfald och förstörelsen av ekosystemtjänster, och varje mål är fördelat på ett åtgärds paket för att möta den specifika utmaning som målet är inriktat på.

*Mål 1* är att hejda försämringen av statusen för alla arter och livsmiljöer som omfattas av EU:s naturvårdslagstiftning och uppnå en betydande och mätbar förbättring av deras status, så att till 2020 jämfört med nuvarande bedömningar

---

<sup>6</sup> KOM (2011) 244 slutlig. *Vår livförsäkring, vårt naturkapital – en strategi för biologisk mångfald i EU fram till 2020*.

- i) 100 procent fler livsmiljöbedömningar och 50 procent fler artbedömningar enligt livsmiljödirektivet visar en bättre bevarandestatus, och
- ii) 50 procent fler artbedömningar enligt fågeldirektivet visar en säker eller förbättrad status. Innebörden av det är, enligt strategin, att fågeldirektivet och livsmiljödirektivet måste genomföras fullt ut (dvs. en gynnsam bevarandestatus uppnås för alla livsmiljöer och arter av europeisk betydelse och lämpliga populationer av naturligt förekommande vilda fågelarter) för att förhindra ytterligare förluster och återetablera den biologiska mångfalden i EU. Ett kvantifierat mål med fastställd tidsfrist påskyndar, enligt strategin, genomförandet av direktiven, och de mål som ställts upp i dem kommer att uppnås snabbare.

En konsekvens av Mål 1 anges vara att fågeldirektivet (rådets direktiv 79/409/EEG om bevarande av vilda fåglar) och livsmiljödirektivet (rådets direktiv 1992/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter) måste genomföras fullt ut.

*Mål 2* är att senast 2020 bevara och förbättra ekosystem och ekosystemtjänster genom att grön infrastruktur införs och minst 15 procent av skadade ekosystem återställs och omfattar det globala målet om att återställa 15 procent av skadade ekosystem fram till 2020 som EU:s medlemsstater och EU kommit överens om i Nagoya. Enligt strategin är målet inriktat på att upprätthålla och förbättra ekosystemtjänster och återställa skadade ekosystem genom att grön infrastruktur införlivas i fysisk planering. Detta ska bidra till EU:s mål för hållbar tillväxt 19 och till en mildring av och anpassning till klimatförändringarna, samtidigt som ekonomisk, territoriell och social sammanhållning främjas och EU:s kulturella arv skyddas. Syftet är också att säkerställa bättre funktionell konnektivitet mellan ekosystem inom och mellan Natura 2000-områden och på landsbygden som helhet.

*Mål 3* innefattar mål för jord- och skogsbruk enligt följande.

- a) Jordbruk: Senast 2020 maximera brukade områden – gräsmark, åkermark och fleråriga grödor – som omfattas av den gemensamma jordbrukspolitikens åtgärder för biologisk mångfald i syfte att bevara den biologiska mångfalden och på ett mätbart sätt förbättra (förbättringar ska mätas mot de kvantifierade målen för förbättrad bevarandestatus för arter och livsmiljöer av intresse för EU i

mål 1 och återställandet av skadade ekosystem i mål 2, bevarandestatusen för arter och livsmiljöer som är beroende av eller påverkas av jordbruk samt tillhandahållandet av ekosystemtjänster jämfört med EU:s grundscenario från 2010, och på så sätt bidra till en mer hållbar förvaltning.

- b) Skog: Senast 2020 införa skogsbruksplaner eller motsvarande instrument, i linje med ett hållbart skogsbruk<sup>7</sup>, för samtliga skogar som är offentligt ägda och för skogsbruksföretag över en viss storlek (som ska definieras av medlemsstaterna eller regionerna och anges i deras program för landsbygdsutveckling; för mindre skogsföretag får medlemsstaterna tillhandahålla ytterligare incitament för att uppmuntra antagandet av förvaltningsplaner eller likvärdiga instrument som är förenliga med ett hållbart skogsbruk) som får stöd inom ramen för EU:s politik för landsbygdsutveckling för att på ett mätbart sätt förbättra (förbättringar ska mätas mot de kvantifierade målen för förbättrad bevarandestatus för arter och livsmiljöer av intresse för EU i mål 1 och återställandet av skadade ekosystem i mål 2, bevarandestatusen för arter och livsmiljöer som är beroende av eller påverkas av skogsbruk samt tillhandahållandet av därmed förknippade ekosystemtjänster jämfört med EU:s grundscenario från 2010. Syftet anges i strategin vara att öka integreringen inom centrala sektorer, särskilt genom mål och åtgärder som ökar jordbruks-, skogsbruks- och fiskerisektornas positiva bidrag till skyddet av biologisk mångfald och ett hållbart nyttjande.

*Mål 4* rör fiske och att senast 2015 ska maximal hållbar avkastning uppnås.

*Mål 5* är att senast 2020 identifiera och prioritera invasiva främmande arter och deras spridningsvägar, bekämpa eller utrota prioriterade arter, och styra spridningsvägar för att förhindra att nya invasiva främmande arter införs och etableras.

*Mål 6* innebär att senast 2020 ska EU ha ökat sitt bidrag för att motverka förlusten av biologisk mångfald på global nivå.

---

<sup>7</sup> KOM/2006/0302 slutlig. Meddelande från kommissionen till Rådet och Europaparlamentet om en EU-handlingsplan för skog (SEK [2006] 748).

### 5.1.4 Gröna given

I december 2019 antogs den så kallade Gröna given genom ett meddelande från kommissionen.<sup>8</sup> Gröna given är en del av kommissionens strategi för att genomföra FN:s Agenda 2030 och målen för hållbar utveckling; åtgärderna ska främja ett effektivt utnyttjande av resurser genom att ställa om till en ren, cirkulär ekonomi samt återställa förlorad biologisk mångfald och minska föroreningarna. En av gröna givens delar är ”bevarande och återställande av ekosystem och biologisk mångfald”. I den delen konstateras i meddelandet att EU inte uppfyller några av sina viktigaste miljömål för 2020, till exempel Aichi-målen enligt konventionen om biologisk mångfald samt att EU och dess globala partner måste stoppa förlusten av biologisk mångfald.

Vidare förklaras att all EU-politik bör bidra till att bevara och återställa Europas naturkapital; det handlar om användningen av bekämpningsmedel och gödsel i jordbruket, arbete inom den gemensamma fiskeripolitiken för att minska de negativa effekter som fiske kan ha på ekosystemen och om att skogsekosystemen utsätts för allt större press till följd av klimatförändringarna.

### 5.1.5 Strategi för biologisk mångfald för 2030

I maj 2020 lade kommissionen fram en strategi för biologisk mångfald för 2030<sup>9</sup> som även samtliga EU-länders miljöministrar uppges stå bakom. Det poängteras i strategin att den antagits mitt under pågående covid-19-pandemi och att den kommer att vara avgörande för att bygga upp motståndskraft mot och förhindra framtida zoonosutbrott, men också för att tillhandahålla omedelbara affärs- och investeringsmöjligheter så att EU:s ekonomi kan återhämta sig. I strategin konstateras att de fem främsta orsakerna bakom förlusten av biologisk mångfald är förändrad mark- och havsanvändning, överexploatering, klimatförändring och invasiva främmande arter.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> COM(2019) 640 final. *The European Green Deal*.

<sup>9</sup> COM(2020) 380 final. *Biodiversity Strategy for 2030 Bringing nature back into our lives*.

<sup>10</sup> European Environment Agency (2019) a.a., *Summary for policymakers*, s. 17–19, B.10–B.14.

De sex målen i strategin är:

1. Genomföra EU:s fågel- samt livsmiljödirektiv fullt ut.
2. Bevara och återställa ekosystem och ekosystemtjänster.
3. Öka jord- och skogsbrukets bidrag till bevarande och förbättring av den biologiska mångfalden.
4. Säkerställa hållbar användning av fiskeresurserna.
5. Bekämpa invasiva främmande arter.
6. Bidra till att motverka förlusten av biologisk mångfald på global nivå.

I strategin anges ett antal centrala åtaganden till 2030 för olika områden, bland annat att rättsligt skydda minst 30 procent av EU:s landyta och 30 procent av havsområdet och integrera ekologiska korridorer som en del av det transeuropeiska naturnätverket, att strikt skydda minst en tredjedel av EU:s skyddade områden, inklusive alla återstående urskogar och naturskogar i EU, att effektivt förvalta alla skyddade områden, genom att definiera tydliga bevarandemål och -åtgärder och övervaka dem på lämpligt sätt samt att livsmiljöer och arter inte ska uppvisa någon försämring vad gäller bevarandetrender och -status, och minst 30 procent ska uppnå gynnsam bevarandestatus eller åtminstone uppvisa en positiv utveckling. EU:s livsmiljödirektiv anges som EU:s främsta styrmedel för att uppnå CBD:s mål om att skydda hotade arter och livsmiljöer.

## 5.2 EU:s rättsordning

Unionsrätten har en självständig ställning, såväl i förhållande till medlemsstaternas rättsordningar som till folkrätten; ett förhållande som konsekvent understrukits av EU-domstolen. Även om stater ingår internationella avtal som är rättsligt bindande så bibehåller de avtalslutande staterna sin suveränitet. Dock måste suveräniteten utövas i enlighet med de skyldigheter som åligger dem enligt avtalet ifråga jämte övrig internationell rätt. I detta avseende är avtalen som ligger till grund för EU-samarbetet speciella. Fördragen reglerar nämligen inte endast relationen mellan parterna till fördraget utan kan sägas utgöra en ny rättsordning inom folkrätten; en rättsordning som införlivas i

medlemsstaternas rättssystem när en medlemsstat ansluter sig, genom att fördragen träder i kraft. Därigenom har staterna, inom begränsade områden, inskränkt sina suveräna rättigheter och skapat ett regelverk som inte endast medlemsstaterna lyder under, utan även deras medborgare och domstolar.<sup>11</sup> Inskränkningen av staternas suveräna rättigheter innebär alltså en kompetensbegränsning för staternas del.

Detta innebär i sin tur att det är omöjligt för medlemsstaterna att senare göra gällande en ensidig åtgärd som kan strida mot denna rättsordning. Den makt som utövas genom gemenskapsrätten kan inte variera från en stat till en annan på grund av senare nationell lagstiftning. Det skulle äventyra förverkligandet av fördragsmålen och leda till en förbjuden diskriminering.<sup>12</sup> Att det handlar om en inskränkning av suveräniteten återspeglas även i *principen om tilldelade befogenheter* som innebär att EU endast kan vidta åtgärder på områden där medlemsstaterna har tilldelat unionen befogenheter genom fördragen för att nå de mål som fastställs där.<sup>13</sup>

Ur ovanstående kan *principen om EU-rättens direkta effekt i nationella rättsordningar*<sup>14</sup> samt *principen om EU-rättens företrädere* framför nationell rätt härledas.

Unionens rättskällor delas vanligen upp i två grupper: primärrätt och sekundärrätt. Primärrätten omfattar de mellanstatliga avtalen; fördragen samt de dokument (protokoll och förklaringar) som hör till dem. Varje förändring i primärrätten görs genom ett nytt fördrag som måste ratificeras av samtliga medlemsstater. Sekundärrätten är de rättsakter som antagits med primärrätten som rättslig grund. Sekundärrättens giltighet härleds på så sätt ur primärrätten.

Sekundärrätten antas av EU:s institutioner, främst rådet och parlamentet, och utgörs bland annat av förordningar, direktiv och beslut.

---

<sup>11</sup> Mål 26/62 *van Gend en Loos* samt Mål 6/64 *Costa mot ENEL*.

<sup>12</sup> Mål 6/64 *Costa mot ENEL* och mål 106/77 *The Italian Finance Administration mot Simmenthal*.

<sup>13</sup> Fördraget om Europeiska unionen, EUF, artikel 5 (2).

<sup>14</sup> I mål 26/62 *van Gend en Loos* prövade domstolen huruvida en fördragsartikel kunde ha direkt effekt i nationell rätt på så sätt att medborgare i medlemslandet kunde tillerkännas rättigheter som en nationell domstol måste skydda och konstaterade härvid att: *To ascertain whether the provisions of an international treaty extend so far in their effects it is necessary to consider the spirit, the general scheme and the wording of those provisions*. Domstolen ansåg också att direkt effekt följde av *the spirit, the general scheme and the wording* i fördragsartikeln.

## 5.2.1 Fördragen

Fördragen är mellanstatliga avtal som ligger till grund för EU-samarbetet. Fördragen har förändrats över tid. Vad som nu kallas för EU, dvs. den Europeiska unionen, är sprungen ur tre olika gemenskaper. Den Europeiska kol- och stålgemenskapen (EKSG) från 1951 (som ingicks på en begränsad tid om 50 år och som därför upphörde att existera i juli 2002), den Europeiska atomenergigemenskapen (Euratom) från 1957 samt den Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG), också från 1957. Den slutliga versionen av EEG-fördraget antogs i Rom varför fördraget ofta går under namnet Romfördraget. Skydd av miljön nämns inte över huvud taget i Romfördraget – det var på 1950-talet inte någon viktig politisk fråga och inte heller på nationell nivå fanns särskilt många lagar som syftade till miljöskydd. Oron för miljön växte under 1960-talet. Vid Stockholmskonferensen 1972 upplevde deltagande EG-länder (de sex ursprungliga) att de inte fick något gehör för sina krav på internationella miljöåtgärder varpå EG:s regeringschefer höll ett möte i Paris i oktober 1972 under vilket de deklarerade att ekonomisk expansion inte är ett mål i sig utan att det ska resultera bland annat i ökad levnadsstandard och ökad livskvalitet samt att särskild uppmärksamhet ska ges till icke-materiella värden som skyddet av miljön.

Fördragen genomgick sedan ett antal förändringar. Den Europeiska enhetsakten antogs år 1986 (i kraft 1987) och syftade till att fullborda den inre marknaden (som skulle ersätta den gemensamma marknaden) per den 1 januari 1993. Enhetsakten innebar ett stort antal förändringar av de ursprungliga fördragen och formaliserade gemenskapens lagstiftningskompetens inom ett antal nya områden, bland annat miljöskyddsområdet. Genom enhetsakten infördes en avdelning VII om "miljö" som bestod av artiklarna 130r, 130s och 130t i EEG-fördraget (motsvaras i dag av artiklarna 191–193 Fördraget om Europeiska Unionens Funktionssätt, FEUF). Beslut om åtgärder till skydd för miljön måste vid denna tid antas enhälligt, till skillnad från beslut som rörde inre marknaden, vilka kunde antas med majoritetsröster (nuvarande artikel 114). Detta ledde till omfattande diskussioner rörande vilken artikel som skulle utgöra rättslig grund för åtgärder på miljöområdet.

Fördraget om Europeiska unionen (FEU) antogs år 1992 i Maastricht. Samtidigt ändrades namnet på den Europeiska ekonomiska gemen-



skapen (EEG) till Europeiska gemenskapen (EG) för att återspegla att gemenskapen omfattade mycket mer än ekonomiska frågor. Maastrichtfördraget trädde i kraft den 1 november 1993 och innebar en formell uppdelning mellan EU och EG. I stora, något förenklade, drag omfattade EG det till stora delar överstatliga samarbetet kring den inre marknaden medan EU även innefattade det mellanstatliga samarbetet kring bland annat utrikespolitik. Genom Maastrichtfördraget infördes majoritetsbeslut även för miljöområdet.

Fördragen kom att ändras ytterligare, bland annat genom Amsterdamfördraget<sup>15</sup> som trädde i kraft i oktober 1999 och genom Nicefördraget<sup>16</sup> som trädde i kraft i februari 2003. Genom Amsterdamfördraget infördes medbeslutandeförfarandet för miljöfrågor (motsvarade nuvarande FEUF artikel 192(1)) även om majoritetsbeslutet fanns kvar för vissa frågor (motsvarande nuvarande artikel 192(2)). Den 1 december 2009 trädde Lissabonfördraget<sup>17</sup> i kraft. Lissabonfördraget ersatte förvisso inte EU-fördraget och EG-fördraget men genomförde en lång rad förändringar i dem samt ändrade namn på EG-fördraget. Det heter numer *Fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt* (FEUF) vilket återspeglar att EG upphört att existera som ett separat rättssubjekt.<sup>18</sup>

Den mest betydelsefulla förändringen inom miljöpolitikens område som Lissabonfördraget medförde var att en separat rättsgrund för energiområdet infördes samt att klimatfrågan lades till som en prioriterad fråga för EU (FEUF artikel 191). Lissabonfördraget innebar också ett förtydligande av kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna. Av störst betydelse för miljöområdet, med avseende på detta arbete, är att EU har exklusiv kompetens att lagstifta inom områden som rör den gemensamma handelspolitiken samt avseende bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskepolitiken.

I övrigt är den inre marknaden, miljö, transporter och energi, områden där lagstiftningskompetensen är delad mellan unionen och medlemsstaterna.

---

<sup>15</sup> EGT C 340, 1997, s. 145–308.

<sup>16</sup> EGT C 80, 2001, s. 1–87.

<sup>17</sup> EGT C 306, 2007, s. 1–202.

<sup>18</sup> Samtidigt blev också EG-domstolen i stället EU-domstolen. Vi gör i texten ingen skillnad beroende på när i tiden något tilldragit sig utan använder begreppen *EU-rätt* och *EU-domstol* även om det handlade om *EG-rätt* och *EG-domstolen*.

## 5.2.2 EU:s rättighetsstadga

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna är Europeiska unionens regelverk för mänskliga rättigheter. Den består av 50 artiklar med materiella rättigheter och principer, samt fyra artiklar med allmänna bestämmelser. EU:s medlemsländer är skyldiga att respektera dessa rättigheter och iaktta stadgans principer när de agerar inom ramen för bindande EU-lagstiftning.

Till stadgans artiklar finns förklaringar.<sup>19</sup> Förklaringarna utarbetades ursprungligen på initiativ av presidiet för det konvent som utarbetade Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. De har uppdaterats på initiativ av Europeiska konventets presidium mot bakgrund av de justeringar av stadgetexten som gjorts av det senare konventet (särskilt artiklarna 51 och 52) samt unionsrättens vidare utveckling.<sup>20</sup> Av artikel 52.7 i stadgan följer att de förklaringar som utarbetats för att ge vägledning vid tolkningen av stadgan vederbörligen ska beaktas av unionens och medlemsstaternas domstolar.

Omfattningen av stadgans tillämplighet regleras i artikel 51 i stadgan. Enligt artikel 51.1 är stadgan, med beaktande av subsidiaritetsprincipen, tillämplig när unionens institutioner, organ och byråer samt medlemsstaterna (som även i detta sammanhang omfattar domstolar och myndigheter) tillämpar unionsrätten. Enligt artikeln ska institutionerna, organen, byråerna och medlemsstaterna respektera rättigheterna, iaktta principerna och främja tillämpningen av dem i enlighet med sina respektive befogenheter och under iakttagande av gränserna för unionens befogenheter enligt fördragen.

Omfattningen regleras i stadgans artikel 51.2. Där anges att stadgan inte innebär någon utvidgning av tillämpningsområdet för unionsrätten utanför unionens befogenheter, och inte medför varken någon ny befogenhet eller någon ny uppgift för unionen och inte heller ändrar de befogenheter och uppgifter som fastställs i fördragen. Enligt förklaringarna bekräftar punkten 2, tillsammans med punkten 1 andra meningen, att stadgan inte får medföra någon utvidgning av de befogenheter och uppgifter som unionen ges i fördragen. Det handlar

<sup>19</sup> Förklaringarna har publicerats i EUT 2007 C 303, s. 17. Förklaringarna till stadgan utgör en rättskälla som ska konsulteras för dess tolkning. Se t.ex. artikel 6.1 tredje stycket FEU och artikel 52.7 i stadgan.

<sup>20</sup> Förklaringarna har publicerats i EUT 2007 C 303, s. 17. Förklaringarna till stadgan utgör en rättskälla som ska konsulteras för dess tolkning. Se t.ex. artikel 6.1 tredje stycket FEU och artikel 52.7 i stadgan.

om att uttryckligen nämna det som logiskt följer av subsidiaritetsprincipen och av att unionen endast har de befogenheter den har tilldelats. De grundläggande rättigheter som garanteras i unionen har ingen verkan utanför ramen för de befogenheter som fastställs i fördragen. Följaktligen kan, enligt punkt 1 andra meningen, skyldighet för unionens institutioner att främja de principer som fastställs i stadgan endast uppstå inom gränserna för dessa befogenheter.

I punkt 2 bekräftas också att stadgan inte kan få till följd att tillämpningsområdet för unionsrätten utsträcks utanför unionens befogenheter enligt fördragen. EU-domstolen har redan fastställt denna regel med avseende på de grundläggande rättigheter som erkänns som en del av unionsrätten.<sup>21</sup>

Stadgan ska alltså tillämpas i två situationer:

1. Vid tillämpning av unionsrätten.
2. Vid tillämpningen av nationella bestämmelser med anknytning till unionsrätten.

Rör det sig *inte* om någon av dessa två situationer ska stadgan *inte* tillämpas, eftersom det i så fall skulle röra sig om en otillåten utvidgning av de befogenheter och uppgifter som fastställs i fördragen.<sup>22</sup>

I artikel 52 regleras sedan rättigheternas och principernas räckvidd och tolkning. Till att börja med ska varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i denna stadga ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.<sup>23</sup> De rättigheter som erkänns i stadgan och för vilka det finns bestämmelser i fördragen ska utövas på de villkor och inom de gränser som fastställs i dessa.<sup>24</sup> I den mån stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen.

---

<sup>21</sup> Förklaringarna hänvisar här till mål C-249/96, *Grant*, punkt 45.

<sup>22</sup> Schmauch (2016) Tillämpningen av begränsningssystemet i EU:s stadga om grundläggande rättigheter. *SvJT* 2016 s. 265, s. 267.

<sup>23</sup> Artikel 52.1.

<sup>24</sup> Artikel 52.2.

Bestämmelsen ifråga hindrar inte unionsrätten från att ge ett mer långtgående skydd.<sup>25</sup> I den mån grundläggande rättigheter enligt medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner erkänns i stadgan, ska rättigheterna tolkas i samstämmighet med de gemensamma traditionerna.<sup>26</sup> De bestämmelser i stadgan som innehåller principer *får* genomföras genom lagstiftningsakter och verkställighetsakter som beslutas av unionens institutioner, organ och byråer och av medlemsstaterna när de utövar sina respektive befogenheter för att genomföra unionsrätten.<sup>27</sup> Nationell lagstiftning och praxis ska beaktas fullt ut i enlighet med vad som anges i stadgan.<sup>28</sup>

När fördragen eller en förordning är tillämpliga finns sådan anknytning som behövs. När det rör sig om unionsrätt som genomförs i nationell rätt (till exempel direktiv) kan det vara svårt att avgöra när det rör sig om tillämpning av unionsrätt. För att stadgan ska bli tillämplig vid tillämpningen av svensk lagstiftning måste anknytningskriteriet vara uppfyllt. Det måste föreligga en anknytning av en viss grad, som är starkare än att det bara handlar om närliggande rättsområden eller att de relevanta bestämmelserna har en indirekt påverkan. Anknytningskriteriet syftar till att avgöra vilken unionsrättslig bestämmelse som är tillämplig.<sup>29</sup> Prövningen kan, enligt Schmauch, delas upp i tre steg.<sup>30</sup>

1. Bedöma om den nationella lagstiftningen avser att genomföra en unionsrättslig bestämmelse.
2. Bedöma vilken slags lagstiftning rör det sig om och om den eftersträvar andra mål än de som omfattas av unionsrätten, även om den lagstiftningen indirekt har en påverkan på unionsrätten. Är svaret oklart, är det EU-domstolen som kan avgöra om en konkret situation omfattas av unionsrätten eller inte.
3. För det tredje måste bedömas huruvida det finns några specifika unionsrättsliga bestämmelser på området eller några unionsrättsliga bestämmelser som på annat sätt påverkar detta. Denna situation täcker den indirekta betydelsen av unionsrätten för rättstillämpningen i det enskilda fallet. EU-domstolen har förklarat att

---

<sup>25</sup> Artikel 52.3.

<sup>26</sup> Artikel 52.4.

<sup>27</sup> Artikel 52.5.

<sup>28</sup> Artikel 52.6.

<sup>29</sup> Schmauch a.a., s. 267 f.

<sup>30</sup> *Ibid.*, s. 265, s. 268, som hänvisar till mål C-198/13 *Hernández*, punkten 37.

det krävs mer än att de berörda ämnesområdena ligger nära varandra eller att ett ämnesområde indirekt påverkar ett annat.<sup>31</sup> Stadgan blir inte heller tillämplig endast på grund av att en åtgärd vidtas på ett område inom vilket unionen har befogenheter.<sup>32</sup>

Avgränsningen av stadgans tillämplighet i artikel 51.2 har, enligt Schmauch, medfört att EU-domstolen i flera fall ansett att den inte är behörig att besvara de frågor som ställts och den har därför regelbundet avvisat begäran om förhandsbesked med stöd av sagda artikel och bristande anknytning till unionsrätten. I målet *Dano*, som handlade om rätten till icke-avgiftsfinansierade kontantförmåner för EU-medborgare som saknar uppehållsrätt, blev frågan om stadgans tillämplighet avgörande.<sup>33</sup> I domen slog EU-domstolen fast att eftersom de konkreta villkoren för de kontantförmåner som aktualiserades i målet inte reglerats i unionsrätten, omfattades villkoren som ställts upp i den nationella lagstiftningen inte av stadgans tillämpningsområde.

I målet om den andra slovakiska brunbjörnen<sup>34</sup> konstaterade EU-domstolen att artikel 51.1 i stadgan bekräftar domstolens fasta praxis enligt vilken de grundläggande rättigheter som garanteras i unionens rättsordning är tillämpliga i samtliga fall som regleras av unionsrätten, men inte i andra fall.<sup>35</sup> När en medlemsstat utfärdar processrättsliga bestämmelser som är tillämpliga på en talan som rör vilka rättigheter en miljöorganisation har enligt livsmiljödirektivets artikel 6.3, jämförd med artikel 6.1 b i Aarhuskonventionen, när det gäller att få till stånd en kontroll av behöriga nationella myndigheters beslut med avseende på de skyldigheter de har enligt dessa bestämmelser, så uppfyller denna medlemsstat de skyldigheter som följer av dessa bestämmelser och ska således anses tillämpa unionsrätten, i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan.<sup>36</sup>

Mot bakgrund av att utredningen bland annat rör flera artiklar i såväl livsmiljödirektivet som fågeldirektivet aktualiseras i vart fall stadgans artikel 47, som rör rätten till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol.

<sup>31</sup> Schmauch a.a., s. 269, som hänvisar till mål C-198/13 *Hernández*, punkten 34.

<sup>32</sup> *Ibid.*, s. 269, som hänvisar till mål C-198/13 *Hernández*, punkten 36.

<sup>33</sup> *Ibid.*, s. 269, som hänvisar till Mål C-333/13 *Dano*.

<sup>34</sup> Mål C-243/15, *Lesoochránárske zoskupenie*, VLK II.

<sup>35</sup> EU-domstolen hänvisar till C-205/15 *Toma och Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci*, punkt 23 och där angiven rättspraxis.

<sup>36</sup> Mål C-243/15, *Lesoochránárske zoskupenie*, VLK II, punkterna 51 och 52.

Andra artiklar som kan aktualiseras och som har lyfts till utredningen är artiklarna 16 om näringsfrihet och artikel 17 om rätt till egendom. Enligt artikel 16 ska näringsfriheten erkännas i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis. Av förklaring till artikel 16 framgår att artikeln grundas på EU-domstolens rättspraxis, där friheten att utöva en ekonomisk eller kommersiell verksamhet erkänns<sup>37</sup> liksom avtalsfriheten<sup>38</sup> samt på artiklarna 119.1 och 119.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, där fri konkurrens erkänns. Denna rättighet ska enligt förklaringen, självfallet utövas med beaktande av unionsrätten och nationell lagstiftning och kan begränsas enligt artikel 52.1 i stadgan som anger att de rättigheter som erkänns i stadgan, för vilka bestämmelser återfinns i fördragen, ska utövas på de villkor och inom de gränser som fastställs i dessa.

Enligt artikel 17 har var och en rätt att besitta lagligen förvärvad egendom, att nyttja den, att förfoga över den och att testamentera bort den. Ingen får berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid. Nyttjandet av egendomen får regleras i lag om det är nödvändigt för allmänna samhällsintressen. Enligt förklaringen motsvarar artikeln artikel 1 i tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Emellertid inskränker inte någon av dessa bestämmelser 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. Det rör sig, enligt förklaringen, om en grundläggande rättighet som är gemensam för alla de nationella författningarna och enligt artikel 52.3 har denna rättighet samma innebörd och räckvidd som i EKMR, och de begränsningar som anges i denna får inte överskridas.

Det som framförts till utredningen rörande artiklarna 16 och 17 har gällt inskränkningar i pågående markanvändning med stöd av artskyddsreglerna samt den därmed sammanhängande ersättningsfrågan. Tillämpningen av artiklarna 16 och 17 beror alltså av huruvida de regler som skyddar egendom eller reglerar ersättning i svensk rätt (2 kap. 15 § regeringsformen och 31 kap. miljöbalken) syftar till att genomföra någon unionsrättslig bestämmelse, om de eftersträvar andra

<sup>37</sup> Förklaringarna hänvisar här till mål 4/73 *Nold*, punkt 14, och mål 230/78, *SpA Eridania m.fl.*, punkterna 20 och 31.

<sup>38</sup> Förklaringarna hänvisar här till mål 151/78 *Sukkerfabriken Nykøbing*, punkt 19 och mål C-240/97 *Spanien mot kommissionen*, punkt 99.

mål än de som omfattas av unionsrätten och om det finns några unionsrättsliga bestämmelser på området. Att egendomsskyddet påverkas av regler som implementerar unionslagstiftning (naturvårdsdirektiven) talar för att stadgan blir tillämplig även i fråga om egendomsskydd och ersättningsfrågor. Mot det talar emellertid anknytningskriteriet eftersom de konkreta villkoren för när ersättning aktualiseras, inte reglerats i unionsrätten (jämför *Dano*, ovan). Anknytning finns dock vad gäller ersättningsreglerna i den mån statsstödsreglerna aktualiseras, eftersom förbudet mot statligt stöd regleras genom fördraget (FEUF). Frågan är dock om det är fråga om ett sådant statligt stöd (se avsnitt 15.8).

Slutsatsen som utredningen drar av ovanstående är att det tydligt framgår av EU-domstolens praxis att stadgan är relevant för utredningens del såvitt avser artikel 47 rörande rätten till effektiva rättsmedel och opartisk domstol. Mot bakgrund av att innebörden och räckvidden av artiklarna 17 och 16 enligt förklaringarna i princip är desamma som följer av EKMR respektive av fördraget i övrigt, kommer vi inte att behandla stadgan i dessa avseenden och därmed heller inte ta ställning till huruvida vi anser att stadgan och artiklarna i fråga är tillämpliga.

### 5.2.3 Förordningar

Förordningar äger, enligt fördraget<sup>39</sup> allmän giltighet och är till alla delar bindande och direkt tillämpliga i varje medlemsstat.<sup>40</sup> Det innebär att de ska tillämpas som direkt gällande rätt i domstolar och av myndigheter samt att de kan åberopas av enskilda. 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. EU-domstolen har uttalat att:

En förordning har (...), på grund av sin rättsliga karaktär och sin funktion i det gemenskapsrättsliga systemet av rättskällor, omedelbara verkningar och kan därför ge upphov till rättigheter för enskilda som de nationella domstolarna är skyldiga att skydda.<sup>41</sup> Samt vidare att: En förordnings direkta tillämplighet kräver att den träder i kraft och tillämpas för eller emot rättssubjekten utan någon åtgärd varigenom den införlivas i nationell rätt. (...)

<sup>39</sup> Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, FEUF.

<sup>40</sup> FEUF, artikel 288.

<sup>41</sup> Mål C-34/73 *Variola*, punkten 8.

Medlemsstaterna är i synnerhet förpliktade att inte vidta någon åtgärd som kan påverka domstolens behörighet att uttala sig om alla frågor som rör tolkningen av gemenskapsrätten (...) vilket innebär att varje förfarande varigenom en rättsregels gemenskapskaraktär döljs för dem som är underkastade regeln, är otillåtet.<sup>42</sup>

Principen om unionsrättens företräde gör alltså att existensen av en förordning på ett visst område vanligtvis markerar att medlemsstaterna ska undvika nationell lagstiftning inom det området.

#### 5.2.4 Direktiv

Enligt fördraget<sup>43</sup> ska ett direktiv med avseende på det resultat som ska uppnås vara bindande för varje medlemsstat till vilken det är riktat, men ska överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet.<sup>44</sup> Av fördragets ordalydelse följer alltså att det för medlemsstaterna bindande elementet handlar om resultatet och medlemsstaterna är därmed förpliktade att faktiskt uppnå resultat som formulerats klart och tydligt.<sup>45</sup>

Meningen med att nationerna själva får bestämma form och tillvägagångssätt är att länderna antagligen bäst når det avsedda resultatet om de kan göra det på det sätt som överensstämmer med deras egna rättstraditioner.<sup>46</sup> Vanligen formuleras skyldigheterna som instruktioner till medlemsstaterna. Staterna ska kanske förbjuda något (till exempel att döda vissa arter) eller vidta åtgärder för att uppnå något (till exempel uppnå gynnsam bevarandestatus för vissa arter).

I direktiven anges det sista datum innan vilket medlemsländerna måste ha införlivat de lagar och administrativa åtgärder som behövs för att efterleva direktivet samt faktiskt efterleva direktivet. Det är viktigt att notera att även om medlemsstaterna inte är skyldiga att besluta om åtgärder eller nå resultatet före implementeringstidens utgång så måste medlemsstaterna avhålla sig från att vidta åtgärder som allvarligt äventyrar det i direktivet föreskrivna resultatet även innan implementeringstidens utgång.<sup>47</sup>

---

<sup>42</sup> Mål C-34/73 *Variola*, punkterna 10 och 11.

<sup>43</sup> Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, FEUF.

<sup>44</sup> FEUF artikel 288 (3).

<sup>45</sup> Mål C-494/01 *kommissionen mot Irland*.

<sup>46</sup> Schütze (2012), *European Constitutional Law*, s. 323.

<sup>47</sup> Se t.ex. mål C-129/96 *Inter-Environnement Wallonie ASBL (Wallonska avfallsmålet)*, punkten 45 och Mål C-43/10 *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias m.fl.* punkten 60.



Den frihet som fördragets ordalydelse förefaller ge medlemsländerna är i ganska stor omfattning begränsad genom EU-domstolens praxis i kombination med principen om lojalt samarbete. Handlingsutrymmet innebär i själva verket en skyldighet att välja de former och tillvägagångssätt som är bäst lämpade för att säkerställa direktivens ändamålsenliga verkan med hänsyn till deras syfte.<sup>48</sup> EU-domstolen har formulerat det som att medlemsstaternas frihet inte påverkar förpliktelsen att välja de former och tillvägagångssätt som är bäst lämpade för att säkerställa direktivens ändamålsenliga verkan.<sup>49</sup> Detta innebär också att kommissionen inte kan tvinga en medlemsstat att vidta den typ av åtgärder som kommissionen anser bäst; det enda kommissionen kan göra är att kontrollera att medlemsstatens nationella lagstiftning överensstämmer med det mål som unionsakten fordrar ska uppnås.<sup>50</sup>

Enligt fast praxis från EU-domstolen måste bestämmelserna i ett direktiv genomföras på ett sätt som är rättsligt bindande (och som inte kan ifrågasättas som sådant) och som är så specifika, precisa och tydliga som är nödvändigt för att uppfylla kraven på rättssäkerhet.<sup>51</sup>

Endast en administrativ praxis, som kan ändras av myndigheterna, kan inte anses utgöra ett korrekt införlivande av en medlemsstats skyldighet. Endast nationell praxis utan en specifik bestämmelse är inte tillräckligt för att fullständigt införliva ett direktiv.<sup>52</sup>

I målet C-6/04, *kommissionen mot Storbritannien*, gjorde kommissionen gällande att Storbritannien inte införlivat art- och habitatdirektivet (livsmiljödirektivet) på ett tillfredsställande sätt i den nationella rättsordningen. Kommissionen menade att det varit fel av Storbritannien att införa en generalklausul. Storbritannien menade att livsmiljödirektivet införlivats på ett korrekt sätt genom den brittiska lagstiftningen, som inte endast innehåller särskilda krav utan även allmänna skyldigheter och administrativa förfaranden. Enligt Storbritannien skulle dessa allmänna skyldigheter läsas som ett komplement till och i

<sup>48</sup> Mål C-48/75 *Royer*, punkten 73.

<sup>49</sup> Mål C-48/75 *Royer*, punkten 75.

<sup>50</sup> Se t.ex. mål C-392/99, *kommissionen mot Portugal*, punkten 95 (uttalades här inte av domstolen utan framfördes som argument från Portugals sida). I målet C-32/05, *kommissionen mot Luxembourg*, markerar emellertid domstolen att medlemsstaterna faktiskt har ett visst utrymme och frihet som följer av FEUF artikel 288; medlemsstaterna har frihet och kompetens att välja de former och tillvägagångssätt som är bäst lämpade så länge direktivets ändamålsenliga verkan med hänsyn till dess syfte uppnås.

<sup>51</sup> Se t.ex. C-6/04, *kommissionen mot Förenade kungariket Storbritannien*, punkten 27.

<sup>52</sup> Se mål C-429/85, *kommissionen mot Italien*, punkten 12.

samband med de särskilda kraven, vilket skulle säkerställa att direktivet genomfördes på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.<sup>53</sup>

EU-domstolen konstaterade att ett genomförande av livsmiljödirektivet som innebär att naturskyddsorganen tilldelas en särskild behörighet och åläggs en allmän skyldighet att utöva sin verksamhet på ett sätt som säkerställer att direktivets krav uppfylls inte kan godtas. EU-domstolen hänvisade bland annat till skälen i direktivet som lyfter fram att de hotade livsmiljöerna och arterna utgör en del av gemenskapens naturliga arv och att hoten mot dem ofta är av gränsöverskridande karaktär, vilket innebär att det, i form av ett gemensamt ansvar, åligger alla medlemsstaterna att vidta åtgärder för att bevara dem. Följaktligen, menade domstolen, är det särskilt viktigt att införlivandet sker på ett noggrant sätt i ett fall som detta, då det har anförts att respektive medlemsstat att förvalta det gemensamma arvet inom sitt territorium. Av detta följer, enligt domstolen, att medlemsstaterna, inom ramen för livsmiljödirektivet, särskilt är skyldiga att se till att den lagstiftning de antar för att införliva detta direktiv är tydlig och precis. EU-domstolen konstaterade slutligen att Storbritanniens lagstiftning emellertid var så allmängiltig att livsmiljödirektivets bestämmelser inte kunde anses ha genomförts med den precision och klarhet som krävs för att helt tillgodose kravet på rätts-säkerhet och att Storbritannien inte heller hade inrättat en precis rättslig ram inom det berörda området, som säkerställde att livsmiljödirektivet tillämpades fullt ut.<sup>54</sup>

Principen om lojalt samarbete<sup>55</sup> innebär att medlemsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördragen eller av unionens institutioners akter.<sup>56</sup> Det räcker härvid inte att endast genomföra ett direktiv rättsligt genom att införa nationella författningar, det åligger, enligt EU-domstolen, medlemsstaterna att också säkerställa att de regler som inrättats också tillämpas och följs.<sup>57</sup>

Vidare har EU-domstolen uttalat att skyldigheten att samarbeta lojalt åvilar alla statliga organ, oavsett om dessa är lagstiftande, verk-

<sup>53</sup> Mål C-6/04, *kommissionen mot Förenade kungariket Storbritannien*, punkterna 15 och 16.

<sup>54</sup> Mål C-6/04, *kommissionen mot Förenade kungariket Storbritannien*, punkterna 23–27.

<sup>55</sup> Fördraget om Europeiska unionen, FEU, artikel 4.

<sup>56</sup> Se t.ex. mål C-165/91 *van Munster* där domstolen konstaterade att principen om lojalt samarbete innebär ett krav på de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna att använda alla medel som står till deras förfogande för att uppnå fördragets syften (punkterna 32 och 33).

<sup>57</sup> Mål C-494/01 *kommissionen mot Irland*, punkterna 116–117.

ställande eller dömande och på alla nivåer.<sup>58</sup> I artikel 197 FEUF uttrycks också att medlemsstaternas genomförande av EU-rätten – och därmed medlemsstaternas interna organisation – ska betraktas som en fråga av gemensamt intresse. EU har således fått en tydligare grund för att övervaka de nationella förvaltningarnas arbete eftersom det i huvudsak är dessa som genomför EU-rätten.<sup>59</sup>

Handlande i strid med lojalitetsprincipen kan utgöra ett självständigt fördragsbrott då medlemsstaterna är skyldiga att underlätta institutionernas verksamhet och principen har fått stor betydelse eftersom EU-domstolen också tillämpar den dels som självständig grund för medlemsstaternas skyldigheter inom gemenskapen, dels i förening med explicita regler som uttrycker skyldigheter. Vid överträdelse av lojalitetsförpliktelsen kan kommissionen alltså komma att väcka talan mot staten.<sup>60</sup>

### 5.2.5 Direkt effekt och direktivskonform tolkning

Med direkt effekt avses att en unionsrättslig regel kan åberopas direkt vid en nationell domstol; det fordras alltså inte att det finns en regel i nationell lagstiftning som motsvarar den unionsrättsliga regeln. Allt innehåll i unionens rättsakter har inte direkt effekt och eftersom EU-domstolen har exklusiv kompetens att tolka unionsrätten så är det upp till den att avgöra vilka regler som har direkt effekt. Generellt anses en bestämmelse ha direkt effekt om den är tillräckligt klar

<sup>58</sup> Se t.ex. mål C-224/01 *Gerhard Köbler*, punkten 32, där domstolen konstaterar att: ”En stat vars ansvar görs gällande på grund av åsidosättande av en internationell förpliktelse skall enligt internationell rätt betraktas som en enhet, oavsett om den överträdelse som är orsak till skadan kan tillskrivas den lagstiftande, den dömande eller den verkställande makten. Det måste i än högre grad förhålla sig på detta sätt i gemenskapens rättsordning, eftersom det åligger alla statens organ, inklusive den lagstiftande makten, att vid fullgörandet av sina uppgifter följa de normer som föreskrivs i gemenskapsrätten och i vilka enskildas förhållanden direkt kan regleras.” Härvid hänvisar domstolen till domen i de förenade målen C-46/93 och C-48/93 *Brasserie du pêcheur* och *Factortame*, punkten 34.

<sup>59</sup> Bergström och Hettne (2014) *Introduktion till EU-rätten*, s. 404.

<sup>60</sup> Se t.ex. mål C-374/89 *Belgien*. Fördragsbrottstalan aktualiseras när en medlemsstat inte följer sina EU-rättsliga åtaganden. Det är kommissionen som inleder ett överträdelseförfarande, oftast genom informella kontakter, men formellt genom att skicka en formell underrättelse till medlemsstatens regering. I den formella underrättelsen anger kommissionen på vilka punkter man anser att EU-rätten överträtts. Medlemsstaten får svara och om kommissionen inte är nöjd med svaret skickar den ett motiverat yttrande. I yttrandet ställer då kommissionen krav på att medlemsstaten ska rätta till de felaktigheter som kommissionen anser finns och anger en tidsfrist för detta. Om rättelse inte sker väcker kommissionen talan vid EU-domstolen. Delar domstolen kommissionens uppfattning om att ett fördragsbrott är för handen måste medlemsstaten vidta rättelse. Ett fördragsbrott som inte åtgärdas kan i nästa skede leda till att domstolen dömer ut böter eller vite för medlemsstaten.

och preciserad samt om den uppfyller ställda krav på ovillkorlighet. Bestämmelsen ska inte vara beroende av en implementeringsåtgärd.

Vad gäller primärrätten så har klara, precisa och ovillkorliga regler direkt effekt i såväl förhållandet enskild-offentlig myndighet, så kallad *vertikal direkt effekt*<sup>61</sup> som i förhållandet mellan privata rättssubjekt, så kallad *horisontell direkt effekt*.<sup>62</sup> Beträffande sekundärrättsliga rättsakter tillämpas principen analogt. De grundläggande villkoren för att ett direktiv ska ha direkt effekt gäller; reglerna ska vara klara, precisa och ovillkorliga. För att uppfylla kravet på ovillkorlighet måste implementeringstiden ha löpt ut.<sup>63</sup> Den direkta effekten är dock begränsad till det vertikala perspektivet och då endast mot staten.<sup>64</sup> Grundtanken är att en medlemsstat inte ska kunna neka den enskilde medborgaren gemenskapsrättsligt grundande rättigheter genom sin oförmåga eller bristande vilja att genomföra direktivet.<sup>65</sup> Ibland uttrycks också att det finns en så kallad *triangulär direkt effekt* då vissa skyldigheter för enskilda kan uppstå för att säkra andra enskildas rättigheter.<sup>66</sup>

Cramér påpekar även förekomsten av en *indirekt effekt*; den skyldighet som enligt EU-domstolen (vilken dock ej använt termen i fråga) åvilar nationella domstolar att tolka regler i nationell rätt i överensstämmelse med relevant unionsrätt. Principen om direktivskonform tolkning av nationell rätt innebär att nationella domstolar, så långt möjligt, är förpliktade att tolka tillämplig nationell rätt i ljuset av materiellt relevanta unionsrättsliga direktiv med målsättningen att förverkliga dess syften. Denna förpliktelse inträder efter implementeringstidens utgång men omfattar all nationell rätt, oavsett om den tillkommit före eller efter direktivet. Av detta följer att regler i ett direktiv som implementerats bristfälligt kan få betydelse vid en nationell domstol även då de inte uppfyller kriterierna för direkt effekt.<sup>67</sup>

---

<sup>61</sup> Mål 26/62 *van Gend en Loos*.

<sup>62</sup> Mål 43/75 *Defrenne*.

<sup>63</sup> Se mål 41/74 *Van Duyn*, punkten 12.

<sup>64</sup> C-91/92 *Paola* punkten 24 samt mål 152/84 *Marshall* (punkterna 48–49).

<sup>65</sup> Se mål 148/78 *Tullio Ratti*.

<sup>66</sup> Se till exempel mål C-201/02 *Delena Wells*.

<sup>67</sup> Cramér (1998), *Neutralitet och europeisk integration*. Diss., Göteborgs universitet, s. 422 f.

### 5.2.6 Allmänna rättsprinciper

Allmänna rättsprinciper har en stark ställning som rättskälla inom EU-rätten på så sätt att vissa allmänna rättsprinciper fått komplettera primärrätten och format rättens innehåll. Störst betydelse har rättsprinciper fått i svåra fall där avsaknaden av tydliga regler gör att domstolen är tvungen att stödja sitt resonemang på moraliska eller politiska värderingar vilka dock uttrycks i juridisk språkdräkt. Rättsprinciperna anses stå för mer grundläggande och bestående värden än regler men är samtidigt vagare och anger sällan någon automatisk rättsföljd.<sup>68</sup> En regel kan dock många gånger vara ett konkret uttryck för en allmän rättsprincip och bör då tolkas mot bakgrund av denna.<sup>69</sup>

### 5.2.7 Centrala miljörättsliga principer

Av artikel 191.2 FEUF framgår bland annat att unionens miljöpolitik ska bygga på försiktighetsprincipen och på principerna att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan och att förorenaren ska betala. Principerna hänger ihop och vi diskuterar innebörden med utgångspunkt i principen om att förorenaren ska betala, se avsnitt 8.11 i kapitlet om Bakgrund rådighetsinskränkningar och ersättningsrätt.

---

<sup>68</sup> Vad som är skillnaden mellan principer och regler har länge varit föremål för diskussion. Givetvis måste Dworkin (1978) *Taking Rights Seriously*, s. 24 f., och dennes distinktion nämnas, se avsnitt 8.4.3. Se även Sands (1995) *Principles of international environmental law*, s. 184 f. som föreslår att positivrättsliga regler ska ses som en praktisk formulering av principer och att tillämpningen av principer i de oändligt varierande situationer som kan uppstå i verkliga livet syftar till att få till stånd rättvisa (*justice*) i alla rättssaker.

<sup>69</sup> Detta har uttryckts av EU-domstolen, t.ex. i Förenade målen 201/85 och 202/85 *Marthe Klensch m.fl. mot statssekreteraren för jordbruk och vinodling*, punkten 9.

## 5.2.8 Medlemsstaternas handlingsutrymme

När det gäller medlemsstaternas handlingsutrymme följer *principen om spärrverkan* bland annat av principen om EU-rättens företräde.<sup>70</sup> Spärrverkan innebär kortfattat att medlemsstaternas lagstiftning inte får stå i strid med unionsrätten. Varje föreskrift i befintlig nationell lagstiftning som står i strid med en unionsbestämmelse blir otillämplig i och med att gemenskapsreglerna träder i kraft. Därtill kommer att fördragsbestämmelserna och direkt tillämpliga rättsakter hindrar att nya nationella lagstiftningsakter antas med giltig verkan till den del de är oförenliga med gemenskapsreglerna.<sup>71</sup>

Kortfattat kan, om möjligheten att införa miljöskyddande bestämmelser när sekundärrättslig reglering saknas, sägas att ett medlemsland förvisso har möjlighet att sätta sitt miljöskydd högt, även om det innebär diskriminerande åtgärder och begränsningar i handeln. Medlemslandet måste i sådana fall visa att det verkligen är nödvändigt och rimligt att vidta åtgärden för att skydda miljön. Åtgärden måste därtill vara proportionell.<sup>72</sup>

Om sekundärrättslig reglering finns är medlemsstaternas utrymme för strängare miljöreglering beroende av vilken artikel som utgör rättslig grund för unionens reglering. Vanligtvis handlar det, när det gäller miljöområdet, om FEUF artikel 192 eller artikel 114.

Om en åtgärd antagits med artikel 114 som grund är det primära syftet inte att skydda miljön, även om kommissionen när den utformar ett förslag måste utgå från en hög skyddsnivå. Syftet med artikel 114 är att harmonisera marknaden, varför medlemsstaterna som huvudregel måste implementera reglerna så som de ser ut. Direktiv som

<sup>70</sup> I målet *Costa mot ENEL* slogs de grundläggande principerna för unionsrättens företräde fast. Dessa utgår från att om den makt som utövas genom unionsrätten skulle variera från en stat till en annan på grund av senare nationell lagstiftning, så skulle det äventyra förverkligandet av fördragsmålen. Därför måste det vara omöjligt för medlemsstaterna att senare göra gällande en ensidig åtgärd som kan strida mot unionsrätten. (Mål 6/64 *Costa mot ENEL*). I mål 106/77 *The Italian Finance Administration mot Simmenthal* ställdes frågan om en nationell domares förpliktelse enligt unionsrätten, att inte tillämpa en nationell bestämmelse som befunnits strida mot unionsrätten, gäller över en nationell konstitutionell förpliktelse att hänvisa alla mål som rör problem med kompatibilitet till den nationella konstitutionsdomstolen. Frågan besvarades jakande.

<sup>71</sup> Domstolen har preciserat principen om spärrverkan och uttryckligen angett tre situationer då spärrverkan ska anses föreligga (Mål 218/85 *CERAFEL*, punkten 13): 1) Då unionsrätten uttömmande reglerat ett område. 2) Då nationella regler står i direkt konflikt med unionsrättens. 3) Då nationella regler stör den gemensamma marknadens funktion. Se även mål C-106/77 *Simmenthal*, punkten 17.

<sup>72</sup> Artiklarna 34–36 FEUF samt EU-domstolens domar i *Danska Flaskemålet* (C-302/86) och *Toolexmålet* (C-473/98) samt *Vallonska avfallsmålet* (C-2/90).

antas med artikel 114 som grund benämns ofta som harmoniseringsdirektiv. Utrymmet för en medlemsstat att anta avvikande nationella regler är mycket begränsat – just eftersom åtgärder grundade på artikel 114 syftar till att harmonisera marknaden.

Åtgärder som beslutats med stöd av artikel 192 är av minimi-karaktär. 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 (de får till exempel inte innebära åtgärder med motsvarande verkan<sup>73</sup>) 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.

## 5.2.9 Att tolka EU-rätt

När det kommer till att *tolka* EU-rätt är det EU-domstolen som är suverän uttolkare av EU-rätten. Kortfattat innebär det att medan ansvaret för den praktiska tillämpningen av unionsrätten i första hand vilar på medlemsstaternas nationella domstolar och myndigheter, så är det EU-domstolen som har exklusiv kompetens att tolka unionsrätten.<sup>74</sup> Detta manifesteras i att när en nationell domstol dömer i sista instans och är osäker på hur EU:s lagstiftning ska tolkas så *måste* domstolen fråga EU-domstolen. Enligt art. 267 tredje stycket FEUF föreligger en klar skyldighet för sådan nationell domstol (*ska, shall, verpflichtet*) att föra frågor om giltigheten och tolkningen av fördrag och EU-rättsliga rättsakter till EU-domstolen. EU-domstolen har accepterat att en sådan skyldighet dock inte föreligger om rättsfrågan är klar (*acte clair*) eller klagjord genom tidigare avgöranden av EU-

<sup>73</sup> ”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.

<sup>74</sup> Se mål 26/62 *Van Gend en Loos*.

domstolen (*acte éclairé*).<sup>75</sup> De nationella domstolarna måste alltid ta hänsyn till det svar de får från EU-domstolen när de dömer i målet.

Situationen skulle, förenklat, kunna uttryckas enligt följande. Medlemsstaternas domstolar har en skyldighet att *tolka nationell rätt* mot bakgrund av EU-rätten. Denna tolkning förutsätter att man vet hur EU-rätten ser ut i aktuell fråga; är rättsfrågan klar eller klargjord genom tidigare avgöranden från EU-domstolen? Är frågan inte klar – då är det inte den nationella domstolen som ska tolka EU-rätten utan ställa en fråga till EU-domstolen. På så sätt är det de nationella domstolarna som genom att begära förhandsavgörande sätter en stor del av EU-domstolens agenda samt ger EU-domstolen information om nationell rätt och de tillämpningsproblem som uppstår i medlemsstaterna. Frågorna från de nationella domstolarna påverkar givetvis den fortgående rättsbildningen i EU-domstolen.<sup>76</sup>

Tre tolkningsprinciper kan särskilt urskiljas inom EU-rätten (det vill säga hur EU-domstolen vanligtvis tolkar EU-rätt):

1. Lingvistisk tolkning, det vill säga texttrogen tolkning utifrån bestämmelsens ordalydelse,
2. systematisk tolkning, det vill säga tolkning mot bakgrund av logiken i bestämmelsens utformning, bestämmelsens systematiska placering i rättsakten och de använda begreppen samt
3. funktionell eller teleologisk tolkning (mot bakgrund av bestämmelsens grundläggande syften, funktion eller effekter inom det unionsrättsliga regelverket).

Vid den lingvistiska tolkningen måste EU-domstolen förhålla sig till lika många språkversioner som det finns officiella språk i medlemsstaterna; alla språkversioner är lika autentiska. Om det finns viktiga nyansskillnader mellan de olika språkversionerna äger samtliga fortfarande giltighet men den texttrogna tolkningen måste kompletteras med andra tolkningsmetoder.<sup>77</sup> Unionsrätten ska tolkas autonomt i

<sup>75</sup> Mål 283/81, *CILFIT mot Ministero della Sanità*, Se Bernitz (2005), Kommissionen ingriper mot svenska sistainstansers obenägenhet att begära förhandsavgöranden, *ERT* 2005:1, s. 112.

<sup>76</sup> Bernitz (2005), Kommissionen ingriper mot svenska sistainstansers obenägenhet att begära förhandsavgöranden, *ERT* 2005:1, s. 116.

<sup>77</sup> 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 Bonifazi m.fl. mot Italienska republiken*.



förhållande till medlemsstaternas nationella rättsordningar.<sup>78</sup> Innebörden av det är att även om ett visst begrepp används i ett direktiv på svenska så är det inte säkert att det har samma innebörd som motsvarande svenska begrepp i svensk nationell rätt. EU-domstolen betraktar EU-rätten som ett sammanhängande normsystem där nytillkomna texter förutsätts bygga på det redan etablerade regelverket och passa in i detta. Ofta innebär EU-domstolens tolkning att den analyserar bestämmelsen i sin kontext och baserar argumentationen på denna så som dess syfte uttrycks i preambeln eller i den fördragsartikel som gett kompetensen att anta rättsakten ifråga.<sup>79</sup>

### 5.2.10 EU-domstolen

EU-domstolen är placerad i Luxemburg. Den är sammansatt av 27 domare och 11 generaladvokater. Domarna och generaladvokaterna utses av medlemsstaternas regeringar i samförstånd efter hörande av en kommitté som ska avge yttrande om kandidaternas lämplighet att utöva dessa ämbeten. Mandattiden är sex år och den kan förnyas. De ska utses bland personer vilkas oavhängighet inte kan ifrågasättas och som uppfyller nödvändiga villkor för utövande av de högsta domarämbetena i hemlandet eller som besitter allmänt erkända kvalifikationer.<sup>80</sup>

Generaladvokaterna bistår domstolen. De har till uppgift att fullständigt opartiskt och oavhängigt avge ett juridiskt yttrande, kallat förslag till avgörande, i de mål där EU-domstolen beslutat att ett sådant förslag ska avges. Justitiesekreteraren är institutionens generalsekreterare och leder dess förvaltning. Justitiesekreteraren är därvid underställd EU-domstolens ordförande.<sup>81</sup>

EU-domstolen sammanträder i plenum, stor avdelning (femton domare), avdelning med fem domare eller avdelning med tre domare.

---

<sup>78</sup> 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).

<sup>79</sup> Due (1999), *Understanding the reasoning of the Court of Justice*. I Iglesias (1999) (red) *Mélanges en homage à Fernand Schockweiler*, s. 77.

<sup>80</sup> CURIA – Om domstolen – Europeiska unionens domstol (europa.eu) senast besökt den 2 mars 2021.

<sup>81</sup> *Ibid.*

Språkfrågan regleras i EU-domstolens rättegångsregler. Utgångspunkten är att ett av de officiella EU-språken är rättegångsspråket i målet. Normalt är detta det språk som sökanden väljer. I fråga om förhandsavgöranden enligt artikel 267 FEUF tillämpas språket som talas i det land där den nationella domstolen som underställer EU-domstolen en rättsfråga är belägen.

## Förhandsavgörande

EU-domstolen samarbetar med samtliga domstolar i medlemsstaterna. Dessa domstolar fungerar som allmänna domstolar för unionsrätten. För att säkerställa en faktisk och enhetlig tillämpning av unionslagstiftningen och undvika avvikande tolkningar kan, och måste i vissa fall, de nationella domstolarna vända sig till EU-domstolen för att begära ett klargörande rörande tolkningen av unionsrätten för att de exempelvis ska kunna kontrollera att den nationella lagstiftningen är förenlig med unionsrätten. En begäran om förhandsavgörande kan även avse en kontroll av att en unionsrättsakt är giltig. EU-domstolen tar ställning till begäran om förhandsavgörande genom en dom eller ett motiverat beslut.<sup>82</sup>

Den tolkning av unionsrätten som EU-domstolen gör är bindande för den nationella domstol som har framställt begäran om förhandsavgörande när den sedan avgör det mål som är anhängigt vid den. EU-domstolens dom är på samma sätt bindande för andra nationella domstolar som har att ta ställning till en identisk fråga.<sup>83</sup>

Det är även inom ramen för begäran om förhandsavgörande som unionsmedborgare kan erhålla klargöranden rörande de bestämmelser i unionsrätten som berör dem. Begäran om förhandsavgörande kan visserligen endast hänskjutas av en nationell domstol, men alla parterna i målet vid den nationella domstolen, medlemsstaterna och unionens institutioner får delta i förfarandet vid Europeiska unionens domstol. På detta sätt har flera viktiga unionsrättsliga principer fastställts på grundval av tolkningsfrågor som i vissa fall har hänskjutits av nationella domstolar i första instans.<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> CURIA – Om domstolen – Europeiska unionens domstol (europa.eu) senast besökt den 2 mars 2021.

<sup>83</sup> *Ibid.*

<sup>84</sup> *Ibid.*

## Fördragsbrott

Talan om fördragsbrott gör det möjligt för EU-domstolen att kontrollera huruvida medlemsstaterna har uppfyllt de skyldigheter som åligger dem enligt unionsrätten. Innan talan väcks vid EU-domstolen ska kommissionen inleda ett förfarande, som består i att medlemsstaten ges tillfälle att bemöta de anmärkningar som riktas mot den. Om förfarandet inte medför att medlemsstaten upphör med det påstådda fördragsbrottet, kan talan om att unionsrätten har åsidosatts väckas vid EU-domstolen. Talan om fördragsbrott kan väckas antingen av kommissionen – vilket är vanligast i praktiken – eller av en medlemsstat. Om EU-domstolen slår fast att ett fördragsbrott föreligger, är staten skyldig att omedelbart upphöra med detsamma. Om EU-domstolen, efter att kommissionen på nytt har väckt talan, finner att den berörda medlemsstaten har underlåtit att följa dess dom, kan den förelägga staten att betala ett schablonbelopp och/eller ett löpande vite. Om en medlemsstat har underlåtit att underrätta kommissionen om vilka åtgärder som vidtagits för att införliva ett direktiv, kan EU-domstolen emellertid redan i samband med den första domen om fördragsbrott utdöma en ekonomisk sanktion, om kommissionen har begärt detta.<sup>85</sup>

## Förslag till avgörande

Generaladvokaten gör en fördjupad analys av bland annat de juridiska aspekterna i målet och lägger helt oberoende fram det förslag till lösning på problemet som han eller hon finner vara lämplig. Om EU-domstolen anser att målet inte ger upphov till någon ny rättsfråga kan den, efter att ha hört generaladvokaten, besluta att målet ska avgöras utan något förslag till avgörande.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> CURIA – Om domstolen – Europeiska unionens domstol (europa.eu) senast besökt den 2 mars 2021.

<sup>86</sup> *Ibid.*

## Domen

Domarna överlägger på grundval av ett utkast till dom som upprättats av referenten. Varje domare som ska döma i målet kan föreslå ändringar. EU-domstolens avgöranden beslutas av majoriteten av domarna och eventuella avvikande meningar beaktas inte. Överläggningarna i EU-domstolen är hemliga (endast domarna själva är närvarande) och skiljaktiga meningar offentliggörs aldrig. Att EU-domstolen utåt alltid framstår som enig har fransk förebild. EU-domstolens domar och generaladvokaternas förslag till avgöranden finns tillgängliga på EU-domstolens webbplats CURIA samma dag som domarna avkunnas eller förslagen föredras. I de flesta fall publiceras de senare i rättsfallssamlingen.<sup>87</sup>

EU-domstolens domskrivningsstil kännetecknas av en logisk, deduktiv uppbyggnad, som knyter an till fransk och tysk rättstradition. Man härleder sina slutsatser utifrån en analys av rättsläget. EU-domstolens äldre domar var ofta kortfattat motiverade men numera tillämpas en mera fyllig domskrivningsteknik, där varje steg i resonemanget markeras med ett nytt numrerat stycke i domen. Den grundläggande strukturen är genomgående densamma. Först nämns vad målet avser, domstolens sammansättning och eventuella intervenienter. Sedan följer en redovisning av de bestämmelser som gäller för området, först i unionsrätten och därefter i aktuell nationell rätt. Härfter följer en kortfattad redovisning av vad det aktuella målet avser. Är det fråga om ett förhandsavgörande redovisas vilka frågor den nationella domstolen ställt. Härfter följer EU-domstolens egen prövning. Prövningen sker i regel stegvis på grundval av vad EU-domstolen uppfattar som den logiska ordningen för analysen. EU-domstolen fastställer först rättsläget på området ifråga och härleder därur sina slutsatser om vad detta konkret innebär i den eller de situationer som saken gäller. Vid förhandsavgöranden är EU-domstolen *inte* bunden av den ordning i vilken den nationella domstolen ställt frågorna utan är fri att ta frågorna i en annan ordning som EU-domstolen finner lämpligare. På grundval av EU-domstolens stegvisa analys följer domslutet sist i domen. Vid läsning av en dom bör man särskilt observera domens rubrik som i kortform brukar ge central information om vad domen behandlat och vad domstolen funnit. EU-domstolen söker vid sin

---

<sup>87</sup> CURIA – Om domstolen – Europeiska unionens domstol (europa.eu) senast besökt den 2 mars 2021.

prövning resonera logiskt och komma fram till en rättsregel eller rättsgrundsats som framstår som förankrad i bestämmelser i primär- eller sekundärrätten och i EU-domstolens egna tidigare avgöranden. Den abstrakta rättsregel eller rättsprincip som domstolen finner applicerar sedan EU-domstolen på det enskilda fall som den har att ställning till. Intrycket blir att domen är ett resultat av ren juridisk slutledning som grundas på de rättsprinciper som EU-domstolen funnit tillämpliga. Följden blir att det framstår som att EU-domstolen i allmänhet finner unionsrättens korrekta innehåll, snarare än att framstå som den rättsskapare den många gånger faktiskt är. Det förekommer sällan någon egentlig problemanalys eller öppen redovisning i domarna av överväganden för och emot en vald lösning. Strävan synes vara att låta ställningstagandet framstå som en given konsekvens av de regler som åberopats i domskälen.<sup>88</sup>

### EU-domstolens ställning och betydelsen av dess praxis

Vid sidan av den skrivna primär- och sekundärrätten är EU-domstolens rättspraxis den centrala rättskällan i unionsrätten. Unionsfördraget (FEU) ger EU-domstolen ett generellt mandat att säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av fördragen och därpå baserad unionsrätt.<sup>89</sup> EU-domstolen har en stark ställning. Den tolkar och tillämpar både primärrätten och sekundärrätten och har byggt upp en omfattande rättspraxis. Genom att den i stor utsträckning tolkar och tillämpar själva fördragen, kan avgöra kompetensvister mellan andra EU-institutioner, ogiltigförklara fördragsstridiga rättsakter och avgöra om medlemsstater har begått fördragsbrott har den en position som unionens författningsdomstol. Dess ansvarsområde omfattar unionsrätten som helhet. I EU-domstolens dömande verksamhet görs ingen skillnad mellan vad som i Sverige faller under allmän domstol respektive förvaltningsdomstol utan EU-domstolen är verksam inom i princip alla rättsområden. I praktiken dominerar dock ämnen som hör till den offentliga rätten i vid mening.<sup>90</sup>

EU-domstolens sammansättning ger en fingervisning om hur man kan bedöma ett måls betydelse. Att ett mål avgjorts i stor kammare att EU-domstolen har tillmätt målet särskild vikt. Skälet till att ett

---

<sup>88</sup> Bernitz och Kjellgren (JUNO version 6) *Europarättens grunder*, s. 192 f.

<sup>89</sup> Artikel 19.1 FEU.

<sup>90</sup> Bernitz och Kjellgren, a.a., s. 187 f.

mål hänskjuts till avgörande i stor kammare är normalt att det rör frågor som bedöms som särskilt betydelsefulla eller känsliga eller där det bedöms finnas ett särskilt behov av att EU-domstolen lägger fast eller klargör sin praxis i ett betydelsefullt hänseende. Man bör emellertid även notera om ett mål har avgjorts av fem eller endast tre domare.

Om ett mål bedöms som större eller mera centralt deltar vanligen fem domare. Har endast tre domare deltagit i avgörandet, är det normalt fråga om ett mål som har ansetts relativt oproblematiskt och kunnat avgöras på grundval av en väl etablerad praxis. Om man vill orientera sig om rättsläget på ett område finns alltså skäl att särskilt observera avgöranden som träffats i stor kammare och i övrigt i första hand avgöranden där fem domare deltagit.<sup>91</sup>

### 5.2.11 Allmänt om EU som part till internationella konventioner

EU är som beskrivits ovan part i flera internationella avtal och har också kompetens att ingå sådana avtal. Grundläggande för den kompetensen är den så kallade parallelldoktrinen som innebär att det normalt ska råda parallellitet mellan gemenskapens interna och externa kompetens vilket är en logisk följd av EU-rättens företrädare.<sup>92</sup> Att såväl EU som dess medlemsstater är parter i konventionerna innebär att det handlar om vad som brukar benämnas *blandade avtal*. Sådana avtal är ofta en pragmatisk lösning då avtal ofta, materiellt sett, reglerar såväl frågor som ligger inom gemenskapens kompetens som frågor som faller utanför. Eftersom samtliga medlemsstater tillträder ett blandat avtal tillsammans med unionen så täcker medlemsstaterna och unionen upp för varandras eventuellt bristande traktatskompe-

<sup>91</sup> Bernitz och Kjellgren a.a., s. 191.

<sup>92</sup> I mål 22/70 *AETR (ERTA)* förklarade domstolen att det framgår av fördraget att gemenskapen skall vara en juridisk person innebärande att gemenskapen inom ramen för de yttre förbindelserna kan upprätta avtalsrättsliga förbindelser med tredje land beträffande samtliga de mål som anges i fördraget. Den konstaterade vidare att såväl fördragets system som dess materiella bestämmelser bör tas i beaktande om man i ett bestämt fall vill fastställa gemenskapens behörighet att ingå internationella avtal. Detta då en sådan behörighet inte framgår enbart av en uttrycklig tilldelning i fördraget utan även kan följa av andra fördragsbestämmelser och av rättsakter som antagits av gemenskapens institutioner inom ramen för dessa bestämmelser. (Mål 22/70 *Europeiska gemenskapernas kommission mot Europeiska gemenskapernas råd*, domstolens dom av den 31 mars 1971, angående ogiltigförklaring av rådets beslut av den 20 mars 1970 angående EEG:s medlemsstaters förhandlande om och ingående av Europeiska överenskommelsen om arbetsförhållanden för fordonsbesättningar vid internationella vägtransporter [AETR eller ERTA] punkterna 13–16.)

tenser.<sup>93</sup> Bestämmelserna i ett internationellt avtal som EU har ingått utgör en integrerad del av unionens rättsordning från och med dagen för avtalets ikraftträdande. Några genomförandeåtgärder behövs inte. De internationella avtal som EU ingår med internationella organisationer eller tredje land brukar räknas till sekundärrätten. Detta eftersom sådana avtal endast kan ingås med stöd av särskilda bemyndiganden i fördragen.<sup>94</sup>

Det är EU-domstolen som, suveränt och i sista hand, avgör hur unionsrätten ska tolkas och härvid utvecklas de allmänna rättsprinciperna. Några av principerna härrör från den allmänna folkrätten som har haft inflytande på EU-rätten. Andra principer har utvecklats från bestämmelserna i fördraget och i vissa fall har EU-domstolen inspirerats av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och av medlemsstaterna ingångna internationella avtal rörande skyddet av de mänskliga rättigheterna samt allmänna tendenser i medlemsländernas rättsordningar.<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> Om användningen av blandade avtal och kompetensfördelningen, se t.ex. Neuwahl *Joint Participation in International Treaties and the Exercise of Power by the EEC and its Member States: Mixed Agreements* (1991). Så är t.ex. fallet vad gäller Aarhuskonventionen. I mål C-240/09, *Den slovakiska brunbjörnen*, som gällde Aarhuskonventionen. EU-domstolen konstaterade då följande i punkten 39: Det är riktigt att gemenskapen i sin behörighetsförklaring enligt artikel 19.5 i Aarhuskonventionen, vilken är bifogad beslut 2005/370, bland annat angav ”att de gällande rättsakterna inte helt täcker genomförandet av de skyldigheter som följer av artikel 9.3 i konventionen, eftersom de avser administrativa och rättsliga förfaranden för prövning av handlingar och underlåtenheter av enskilda personer och andra myndigheter än Europeiska gemenskapens institutioner, så som avses i artikel 2.2 d i konventionen, och att följaktligen dess medlemsstater ansvarar för att fullgöra dessa skyldigheter vid tidpunkten för Europeiska gemenskapens godkännande av konventionen och kommer att fortsätta med detta fram till dess att gemenskapen i utövandet av sina befogenheter enligt EG-fördraget eventuellt antar gemenskapsrättsliga bestämmelser som täcker genomförandet av dessa skyldigheter”.

<sup>94</sup> Mål C-181/73 R. & V. *Haegeman mot Belgien*, domstolens dom den 30 april 1974, domskälen, punkten 5.

<sup>95</sup> Hettne och Otken Eriksson (JUNO version 2) *EU-rättslig metod*, s. 44.

### 5.3 Rättsstatsprincipen och tillgång till effektiva rättsmedel

Att implementera enligt ovan är inte alltid tillräckligt. Om ett direktiv syftar till att skapa rättigheter för enskilda, så ska de personer som berörs ges möjlighet att få full kännedom om den full vidden av sina rättigheter. Möjlighet att göra dessa rättigheter gällande genom effektiva rättsmedel måste också finnas.<sup>96</sup> Rättsstatsprincipen omfattar ett verksamt rättsligt skydd av rättigheter enligt unionsrätten. Detta återspeglas i EU:s primärrätt. Enligt artikel 19.1 i 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 effektiva rättsmedel.

I artikel 19 i FEU:s svenska version är kravet på effektiva rättsmedel utformat som att medlemsstaterna ska fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom unionsrättens område.<sup>97</sup> Som påpekas av Bergström och Hettne är formuleringen *möjligheter till överklagande* inte helt rättvisande om man jämför med engelskans *provide remedies sufficient to ensure effective legal protection* och franskans *voies des recours*. Det handlar snarare om just tillgången till effektiva rättsmedel.<sup>98</sup>

Tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor är en del av EU:s miljölagstiftning, och bygger på grundläggande principer i unionsrätten som återspeglas i EU-fördragen, Aarhuskonventionen och sekundär-lagstiftning såsom de tolkas i EU-domstolen rättspraxis. Vi redogör för detta nedan.

---

<sup>96</sup> Se, bland annat mål 29/84, *kommissionen mot Tyskland* punkterna 22 och 23; mål C-361/88 *kommissionen mot Tyskland (T/A-luft)* punkterna 15 och 24; mål C-197/96, *kommissionen mot Frankrike*, punkten 15; mål C-217/97 *kommissionen mot Tyskland*, punkterna 31 och 32, C-392/99 *kommissionen mot Portugal*, punkten 80; C-233/00 *kommissionen mot Frankrike*, punkt 76 samt C-32/05 *kommissionen mot Luxemburg*, punkten 34.

<sup>97</sup> FEU artikel 19.1 andra stycket.

<sup>98</sup> Bergström och Hettne (2014) *Introduktion till EU-rätten*, s. 352 och s. 425 ff.



### 5.3.1 Principen om nationellt processuellt ansvar

De nationella domstolarna genomför unionsrätten i egenskap av unionens allmänna domstolar med allmän jurisdiktion inom medlemsstaternas rättssystem.<sup>99</sup> Det är de nationella domstolarna som prövar beslut om nationella åtgärder som inte är förenliga med unionsrätten eller om ekonomisk ersättning för skador som orsakas av sådana beslut.<sup>100</sup> Ett effektivt rättsligt skydd också är nära kopplat till EU-domstolens enhetliga tolkning av unionsrätten och möjligheten (kravet) att de nationella domstolarna ska begära förhandsavgörande från EU-domstolen enligt artikel 267 i EUF-fördraget.

Unionsrätten ställer vissa krav på medlemsstaternas processrättsliga bestämmelser,<sup>101</sup> trots att unionen inte har någon generell lagstiftningskompetens på området.<sup>102</sup> 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. Av artikel 47 i Stadgan följer att i den mån en enskild har en rättighet som skyddas av unionsrätten fordrar därför unionsrätten att det finns ett effektivt rättsmedel i den nationella rätten som tillgodoser rättigheten.<sup>103</sup> Viktiga principer här är likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen:<sup>104</sup>

- Likvärdighetsprincipen: de processuella regler som gäller för den talan som syftar till att säkerställa skyddet för enskildas rättigheter enligt unionsrätten får inte vara mindre förmånliga än dem som avser liknande talan som grundar sig på nationell rätt, och
- Effektivitetsprincipen: de processuella regler som gäller för den talan som syftar till att säkerställa skyddet för enskildas rättigheter enligt unionsrätten får inte göra det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten.

---

<sup>99</sup> Mål T-51/89 *Tetra Pak Rausing*, punkten 42.

<sup>100</sup> Kommissionen C (2016) 8600 final, *EU-rätten: Bättre resultat genom bättre tillämpning*.

<sup>101</sup> Se mål C-201/02 *Delena Wells mot Secretary of State for Transport*, punkten 67.

<sup>102</sup> Se t.ex. Darpö (2012) EU-rätten och den processuella autonomin på miljöområdet – Om det svenska systemet med tillåtighetsförklaringar och mötet med europarätten. *Nordisk miljö-rättslig tidskrift* 2012:2.

<sup>103</sup> Artikel 47 i EU:s rättighetsstadga, artiklarna 6 och 13 i Europakonventionen, artikel 19 FEUsamt rättspraxis, se t.ex. mål C-201/02 *Delena Wells*.

<sup>104</sup> Se t.ex. mål C-201/02 *Delena Wells*.

### 5.3.2 EU som part till Aarhuskonventionen

I och med att Aarhuskonventionen (se avsnitt 4.16) trädde i kraft vidtog en viss lagstiftningsverksamhet inom EU, främst i syfte att utvidga processuella rättigheter.<sup>105</sup> När det gäller beslut från EU-institutionerna genomförs Aarhuskonventionens artikel 9.2 genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1367/2006 av den 6 september 2006 om tillämpningen av bestämmelserna i Aarhuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsfattande och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor till gemenskapsinstitutioner och organ.

Implementeringen av konventionens artikel 6 har framför allt skett genom de rättsakter i EU:s sekundärlagstiftning på miljöområdet som fordrar ett offentligt samråd under beslutsprocessen; till exempel artikel 24 i Industriutsläppsdirektivet<sup>106</sup>, artikel 6(4) i EIA-direktivet<sup>107</sup> och artikel 15 i Seveso III-direktivet.

Kommissionen lade 2003 fram förslag till direktiv för tillgången till rättslig prövning<sup>108</sup> men det drogs tillbaka 2014. Kommissionen har dock utvecklat riktlinjer som publicerades 2017; *the Commission Notice on Access to Justice in Environmental Matters*<sup>109</sup> där den sammanfattar och drar slutsatser av EU-domstolens avgöranden när det gäller tillgången till rättslig prövning.<sup>110</sup>

<sup>105</sup> Individens och miljöorganisationers möjlighet att vara part i mål om miljöfrågor är ett resultat av en utveckling som kan spåras tillbaka till de tidiga 1960-talet, sedan baserat på den så kallade Plaumann doktrinen. Se mål 25/62, *Plaumann mot kommissionen*. (Krämer [2015] *The EU Courts and Access to Environmental Justice*. I Boer [red] *Environmental Law Dimensions of Human Rights*, s. 107–133).

<sup>106</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar).

<sup>107</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

<sup>108</sup> COM/2003/0624 final. Proposal for a directive of the European parliament and of the council on access to justice in environmental matters.

<sup>109</sup> C(2017) 2616 final *Commission Notice on Access to Justice in Environmental Matters*.

<sup>110</sup> Intressanta mål från EU-domstolen är bl.a. följande C-420/11, *Leth*; C-72/95, *Kraaijeveld mfl.*; C-435/97, *WWF and Others*; C-287/98, *Linster*; C-201/02, *Wells*; C-240/09, *Lesoochránárske zoskupenie, den slovakiska brunbjörnen*; C-427/07, *kommissionen mot Irland*; C-263/08, *Djurgården-Lilla Värtans miljöskyddsförening* och C-115/09, *Trianel Kohlekraftwerk Lünen*. För en diskussion kring rättsutvecklingen, se t.ex. de Sadeleer (2012) *Enforcing EUCHR Principles and Fundamental Rights in Environmental Cases* 81 *Nordic J. Int'l L.* 39; Darpö (2014) Article 9.2 of the Aarhus Convention and EU Law. *Journal for European Environmental & Planning Law* (JEEPL) Vol. 11(4); Krämer (2015) The EU Courts and Access to Environmental Justice. I Boer [red] *Environmental Law Dimensions of Human Rights*, s. 107–133 och Darpö (2017) On the Bright Side (of the EU's Janus Face). The EU Commission's Notice on access to justice in environmental matters. *Journal of European Environmental and Planning Law* (JEEPL).

### 5.3.3 Exempel på genomförande i sekundärlagstiftning

För medlemsländernas del innehåller vissa delar av sekundärlagstiftningen uttryckliga bestämmelser vilket resulterat i att individer kan göra rättigheter vad gäller miljökrav gällande inför sina nationella domstolar i enlighet med ett antal miljödirektiv.

Ett exempel är direktivet om allmänhetens tillgång till miljöinformation<sup>111</sup> som syftar till att garantera rätten till tillgång på miljöinformation som innehas av myndigheter. Tanken är att ökad tillgång till miljöinformation för allmänheten och spridning av sådan information bidrar till en ökad medvetenhet om miljöfrågor, ett fritt meningsutbyte, ett aktivare deltagande från allmänhetens sida i beslut som rör miljön och slutligen till en bättre miljö.<sup>112</sup> När det gäller begäran om miljöinformation och vidhängande rätt till prövning av att ha nekats information finns den allmänna rättigheten i det här direktivet men det kan även finnas i sektorsspecifika rättsakter, till exempel i Seveso III-direktivet<sup>113</sup>.

Ett annat exempel är artikel 11 i EIA-direktivet som bland annat anger att medlemsstaterna ska se till att de medlemmar av den berörda allmänheten som har ett tillräckligt intresse, eller som hävdar att en rättighet kränks, när detta utgör en förutsättning enligt en medlemsstats förvaltningsprocessrättsliga lagstiftning, har rätt att få den materiella eller formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av bestämmelserna om allmänhetens deltagande i detta direktiv prövad i domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag.

EU-domstolens rättspraxis på området har utvecklats tämligen snabbt och domstolen har meddelat ett antal avgöranden som klargör EU:s krav vad gäller tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, både inom och utanför ramen för den harmoniserade lagstiftningen.

I mål C-529/15, *Gert Folk*, konstaterade EU-domstolen att ett fullständigt och korrekt införlivande av miljöansvarsdirektivet<sup>114</sup> kräver att de tre personkategorierna (fysiska eller juridiska personer som berörs eller kan antas bli berörda [1], som har ett tillräckligt intresse i

<sup>111</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG.

<sup>112</sup> Direktiv 2003/4/EG om allmänhetens tillgång till miljöinformation, skälen (1).

<sup>113</sup> Direktiv 2012/18/EU om åtgärder för att förebygga och begränsa faran för allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår.

<sup>114</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador.

miljöbeslut som rör skadan [2] eller som hävdar att en rättighet kränks när det är en förutsättning enligt den förvaltningsprocessrättsliga lagstiftningen i medlemsstaten [3]) kan rapportera iakttagelser om miljöskador, kan begära att den behöriga myndigheten vidtar åtgärder i enlighet med direktiv 2004/35 samt, således, att de kan inleda ett prövningsförfarande vid domstol eller något annat behörigt offentligt organ, i enlighet med artiklarna 12 och 13 i nämnda direktiv. Vidare konstaterade domstolen att medlemsstaterna visserligen har ett utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att fastställa vad som utgör ett *tillräckligt intresse* eller *att en rättighet kränks* men att de inte har något sådant utrymme i fråga om rätten för personer som berörs eller kan antas bli berörda av en miljöskada att inleda ett prövningsförfarande. Av direktivets skäl följer bland annat att det är nödvändigt att se till att det finns effektiva metoder för genomförande och kontroll av efterlevnad, samtidigt som berörda verksamhetsutövarers och andra berörda parter legitima intressen tillvaratas på lämpligt sätt. De behöriga myndigheterna bör vara ansvariga för vissa uppgifter som kräver skönsmässig bedömning, exempelvis när det gäller att bedöma skadans betydelse och att fastställa vilka åtgärder som bör vidtas för att avhjälpa den. Personer som berörs eller kan antas bli berörda av en miljöskada bör ha rätt att begära att den behöriga myndigheten vidtar åtgärder.

Miljöskydd är emellertid ett diffust intresse, som enskilda personer inte alltid tillvaratar eller är i stånd att tillvarata. Icke-statliga miljöskyddsorganisationer som främjar naturskydd bör därför också ges möjlighet att bidra till att direktivet genomförs på ett effektivt sätt.<sup>115</sup> Detta förtydligas, framför allt i artiklarna 12 och 13.

### 5.3.4 Miljöorganisationers talan

Enligt Aarhuskonventionens definition av *allmänheten* omfattas till exempel föreningar, organisationer eller grupper av fysiska eller juridiska personer. Allmänhetens deltagande anses därför inte bara omfatta enskildas roll, utan även deras föreningars. I sin rättspraxis bekräftar EU-domstolen också att icke-statliga miljöorganisationer spelar en central roll för att säkerställa att skyldigheterna enligt EU:s miljölagstiftning efterlevs.

---

<sup>115</sup> Miljöansvarsdirektivet, skälen (24) och (25).

EU-domstolen har när det gäller miljöskydd även slagit fast att miljöorganisationer kan ha rättigheter enligt EU-rättslig miljölagstiftning, rättigheter som kan kränkas.<sup>116</sup> Situationen tydliggörs än mer genom Aarhuskonventionen som såväl Sverige som EU är parter till.<sup>117</sup>

När det gäller krav på att icke-statliga organisationer även ska uppfylla andra kriterier för att få talerätt *de lege* pekar kommissionen på EU-domstolens resonemang i målet *Djurgården*<sup>118</sup>. De villkor som icke-statliga miljöorganisationer måste uppfylla för att få talerätt *de lege* får inte vara mindre gynnsamma för utländska icke-statliga organisationer än för nationella.<sup>119</sup>

EU-domstolen har klargjort omfattningen av de krav i nationell lagstiftning som icke-statliga organisationer kan förväntas uppfylla för att få talerätt. Enligt domstolen får visserligen medlemsstaterna införa regler med definitioner av dessa krav, men de får inte utformas så att det blir omöjligt för icke-statliga organisationer att utöva sin rätt att väcka talan i domstol för att skydda allmänintresset. Nationella regler ska säkerställa en omfattande rätt till rättslig prövning.<sup>120</sup> Vidare har EU-domstolen slagit fast att nationell lagstiftning utgör en kränkning av artikel 11 i MKB-direktivet<sup>121</sup> om den inte ger icke-statliga miljöorganisationer möjlighet att inför domstol åberopa att en bestämmelse som följer av unionsrätten och som syftar till att skydda miljön har åsidosatts, på grund av att bestämmelsen endast skyddar allmänhetens intressen och inte enskildas intressen.<sup>122</sup> Detta resonemang gäller alla ärenden som medför talerätt *de lege*, dvs. sådana ärenden som omfattas av artikel 9.2 i Aarhuskonventionen.

### 5.3.5 Aarhuskonventionens artikel 9 (3)

I målet om den slovakiska brunbjörnen<sup>123</sup> konstaterade EU-domstolen att EU ianspråktagit sin kompetens genom att ingå avtal och att frågan om tolkningen av Aarhuskonventionen därmed omfattas av unionsrätten samt att domstolen, på grund av att målet rör bevil-

<sup>116</sup> Se Mål C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz (Trianel)*, punkt. 46.

<sup>117</sup> SÖ 2005:28, Aarhuskonventionen

<sup>118</sup> Mål C-263/08, *Djurgården*, punkt 47.

<sup>119</sup> *Communication from the Commission*, Brussels, 28.4.2017 C (2017) 2616 final, s. 24.

<sup>120</sup> Mål C-263/08, *Djurgården*, punkt 45.

<sup>121</sup> Direktivet om miljökonsekvensbedömning (2011/92/EU).

<sup>122</sup> Mål C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz (Trianel)*, punkt 59.

<sup>123</sup> Mål C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK mot Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*.

jande av undantag från en bestämmelse i ett EU-direktiv där det finns skäl att tolka bestämmelsen på ett enhetligt sätt, är behörig att tolka Aarhuskonventionen, gällde målets huvudsakliga fråga klagorätten för miljöorganisationer. Bakgrunden var att en miljöorganisation, *Zoskupenie*, hade underrättats om att flera administrativa förfaranden hade inletts, bland annat på initiativ av jaktföreningar. Ärendena gällde beviljande av undantag från fridlysningsbestämmelserna, mer specifikt rörande brunbjörnen, tillträde till naturskyddsområden och användandet av kemiska produkter i sådana områden. *Zoskupenie* begärde att den skulle tillerkännas ställning som part i det administrativa förfarandet och åberopade Aarhuskonventionen till stöd för detta. Begäran avslogs och *Zoskupenie* begärde omprövning av beslutet men det vidhölls. *Zoskupenie* överklagade och hävdade att artikel 9.3 har direkt effekt. Den slovakiska domstolen vände sig då till EU-domstolen.

EU-domstolen konstaterade inledningsvis att artikel 9.3 i Aarhuskonventionen *inte* har direkt effekt enligt unionsrätten – men med avseende på den klagorätt som artikel 9.3 i Aarhuskonventionen föreskriver, att bestämmelsens syfte är att säkerställa ett effektivt miljöskydd och att det i avsaknad av unionslagstiftning på området, så ankommer på varje medlemsstat att i sin interna rättsordning fastställa de processuella regler som gäller för den talan som syftar till att säkerställa skyddet för enskildas rättigheter enligt unionsrätten, i förevarande fall livsmiljödirektivet.

Det är alltså medlemsstaterna som bär ansvaret för att dessa rättigheter i varje enskilt fall tillförsäkras ett effektivt skydd.<sup>124</sup> Efter att ha redogjort för likvärdighetsprincipen<sup>125</sup> och effektivitetsprincipen<sup>126</sup> konstaterar EU-domstolen att artikel 9.3 i Aarhuskonventionen därmed inte kan tolkas på ett sätt som gör att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av unionsrätten.

Slutsatsen som sedan dras är att en nationell domstol ska, i den utsträckning det är möjligt, tolka nationell processrätt, avseende de

<sup>124</sup> Mål C-240/09, *Lesoochránárske zoskupenie VLK*, punkterna 46 och 47. Domstolen hänvisar till mål C-268/06, *Impact*, punkterna 44 och 45.

<sup>125</sup> De processuella regler som gäller för den talan som syftar till att säkerställa skyddet för enskildas rättigheter enligt unionsrätten får inte vara mindre förmånliga än dem som avser liknande talan som grundar sig på nationell rätt.

<sup>126</sup> De processuella regler som gäller för den talan som syftar till att säkerställa skyddet för enskildas rättigheter enligt unionsrätten får inte göra det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten.

villkor som ska vara uppfyllda för att få till stånd en prövning av domstol eller i administrativ ordning, så att den står i överensstämmelse med såväl målen i artikel 9.3 i Aarhuskonventionen som målet att säkerställa ett effektivt domstolsskydd av rättigheterna enligt unionsrätten, så att en miljöskyddsförening, ges möjlighet att väcka talan vid domstol mot ett beslut fattat efter ett administrativt förfarande som kan strida mot unionens miljölagstiftning.<sup>127</sup> I målet om den slovakiska brunbjörnen slog EU-domstolen också fast att det ankommer på den nationella domstolen att i den utsträckning det är möjligt tolka den processuella rätten, avseende de villkor som ska vara uppfyllda för att få till stånd en prövning av domstol eller i administrativ ordning, så att den står i överensstämmelse med såväl målen i artikel 9.3 i Aarhuskonventionen som målet att säkerställa ett effektivt domstolsskydd av rättigheterna enligt unionsrätten, så att en miljöskyddsförening, ges möjlighet att väcka talan vid domstol mot ett beslut fattat efter ett administrativt förfarande som kan strida mot unionens miljölagstiftning.<sup>128</sup>

Den allmänna grunden för klagorätt på beslut, handlingar och underlåtelse av medlemsstaterna inom de områden som omfattas av EU:s miljölagstiftning fastställs alltså i nationell rätt, men måste tolkas enligt kraven i artikel 9.3 i Aarhuskonventionen, artikel 19.1 i EUF-fördraget och artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

### 5.3.6 Nationella domstolars kontroll av myndighetsbeslut

*Janecek*-målet<sup>129</sup> gällde att en myndighet underlåtit att införa en lagstadgad åtgärdsplan för att hantera problem med höga halter av partiklar. Enligt EU-domstolen kan en nationell domstol kräva att en offentlig myndigheten antar och inför en sådan plan. Nationella domstolar kan alltså begära att myndigheter vidtar åtgärder som de enligt EU-rätten är skyldiga att vidta men inte har vidtagit. I *Client Earth*<sup>130</sup> och *Altrip*<sup>131</sup> förklarar domstolen att nationella domstolar också ska kontrollera innehållet i beslut och handlingar för att säker-

<sup>127</sup> Mål C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK* punkterna 48–51. Domstolen hänvisar till mål C-432/05, *Unibet*, punkt 44, och C-268/06, *Impact*, punkt 54.

<sup>128</sup> Mål C-240/09, *LZ I*, punkt 51.

<sup>129</sup> Mål C-237/07, *Janecek*, punkt 46.

<sup>130</sup> Mål C-404/13, *Client Earth*, punkt 58.

<sup>131</sup> Mål C-72/12, *Altrip*.

ställa att de uppfyller unionsrättens krav. Effektiva rättsmedel måste alltså inkludera möjlighet att hantera brister i innehållet.

### 5.3.7 Interimistiska åtgärder

Interimistiska åtgärder benämns *föreläggande* i artikel 9.4 Aarhuskonventionen. Med stöd av bestämmelsen kan domstolarna föreskriva att överklagade beslut eller handlingar inte ska genomföras, eller att positiva åtgärder ska vidtas innan domstolen avger sin slutliga dom. Syftet är att undvika skada till följd av beslut eller handlingar som kan visa sig vara olagliga. I *Križan*-målet konstaterade domstolen att medlemmarna av den berörda allmänheten har rätt att yrka att domstolen ska förordna om interimistiska åtgärder såsom, i förekommande fall, inhibition för att säkerställa att rätten att få till stånd en rättslig prövning enligt artikel 15a i direktivet kan utövas på ett effektivt sätt.<sup>132</sup> EU-domstolen påminde också om att möjligheten att vidta interimistiska åtgärder är ett allmänt krav i EU:s rättsordning. I avsaknad av EU-regler och enligt principen om processuell autonomi, är det medlemsstaternas sak att fastställa detaljerade villkor för att bevilja interimistiska åtgärder.<sup>133</sup>

## 5.4 Naturvårdsdirektiven – inledning

Art- och habitatdirektivet, eller livsmiljödirektivet<sup>134</sup>, samt fågeldirektivet<sup>135</sup> benämns ofta gemensamt som naturvårdsdirektiven.

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. Tillsammans utgör de grundstenen i EU:s naturvårdspolitik samt genomför internationella konventioner som Bernkonventionen och konventionen om biologisk mångfald.

---

<sup>132</sup> Mål C-416/10, *Križan*, punkt 109.

<sup>133</sup> Mål C-416/10, *Križan*.

<sup>134</sup> Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

<sup>135</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar; kodifierar och ersätter Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar.



Genom de båda naturvårdsdirektiven föreskrivs dels ett system för områdesskydd, dels ett system för artskydd (samt även ett strikt artskydd). Även inom systemet för artskydd ställs krav på att vissa viktiga livsmiljöer (habitat)<sup>136</sup> ska skyddas vilket innebär att det även inom systemet för artskydd finns en form av områdesskydd.

Livsmiljödirektivet och fågeldirektivet är nära besläktade, rättsligt. De delar gemensamma mål och har en liknande konceptuell struktur. Därtill innehåller fågeldirektivet och livsmiljödirektivet liknande bestämmelser om artskydd. EU-domstolens praxis rörande fågeldirektivet är ganska omfattande och att flera av motiveringarna i dessa domar har haft betydelse och tillämpats av domstolen också vad gäller livsmiljödirektivet.<sup>137</sup> Trots detta redogörs, nedan, för direktiven var för sig i syfte att tydliggöra de skillnader som ändå finns. Att dessa skillnader kan vara av rättslig relevans åskådliggörs bland annat av generaladvokatens förslag till avgörande i de förenade målen C-473/19 och C-474/19 *Skydda skogen*, även om EU-domstolen sedermera inte uppmärksammade dem i sitt avgörande.<sup>138</sup>

Det verkligt relevanta för utredningen är naturvårdsdirektivens bestämmelser som innebär fridlysning respektive dem som inriktar sig på handel med fridlysta arter. Av denna anledning kommer redogörelsen att fördjupas med avseende just på fridlysta arter. Det är emellertid viktigt att notera att skyddet av arter i naturvårdsdirektiven inte regleras endast genom fridlysningsregler utan bygger på såväl skydd av arternas livsmiljöer (i första hand genom områdesskydd) som skydd av arter och artindivider (fridlysning, som även kan inkludera arternas livsmiljöer). Trots att fågeldirektivet är det äldre direktiven av de båda, inleder vi med livsmiljödirektivet.

## 5.5 Livsmiljödirektivet

Livsmiljödirektivet har sedan det antogs 1992 utgjort den huvudsakliga rättsliga plattformen för det EU-omfattande nätverket av naturskyddsområden som kallas Natura 2000.

<sup>136</sup> Habitat definieras i livsmiljödirektivets artikel 1 som en miljö som kännetecknas av särskilda abiotiska och biotiska faktorer, och där en art lever under något av stadierna i sin biologiska cykel.

<sup>137</sup> Kommissionens vägledning, s. 7 som exemplifierar med mål C-6/04 *kommissionen mot Förenade kungariket*, där domstolen refererade till praxis rörande fågeldirektivet.

<sup>138</sup> De förenade målen C-473/19 och C-474/19 *Skydda skogen*.

Direktivet antogs som en följd av att det inom medlemsstaternas europeiska territorium pågår en ständig försämring av livsmiljöerna, och av att ett ökande antal vilda arter är allvarligt hotade. Eftersom de hotade livsmiljöerna och arterna utgör en del av gemenskapens naturliga arv och hoten mot dem ofta är av gränsöverskridande karaktär, ansågs det nödvändigt att vidta åtgärder på gemenskapsnivå för att bevara dem. För att säkerställa att en gynnsam bevarandestatus återställs eller upprätthålls hos livsmiljöer och arter av gemenskapsintresse ansågs det vidare nödvändigt att utse särskilda bevarandeområden för att kunna skapa ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät enligt en fastställd tidsplan, varvid alla de utsedda områdena, nu eller i framtiden, som klassificeras som särskilda skyddsområden i enlighet med fågeldirektivet måste införlivas med det sammanhängande europeiska ekologiska nätet.<sup>139</sup>

### 5.5.1 Livsmiljödirektivets mål och syfte

Livsmiljödirektivets *mål* är att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter inom EU<sup>140</sup> och åtgärder som vidtas i enlighet med direktivet ska *syfta till* att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse och samtidigt ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov samt till regionala och lokala särdrag.<sup>141</sup>

För att uppnå sina syften erbjuder direktivet om livsmiljöer två huvudinstrument, som också kallas för direktivets två så kallade *pelare*: Natura 2000-nätverket med skyddade områden, samt föreskrifterna om skydd för arter, som i princip utgörs av fridlysningsregler.<sup>142</sup>

Det två typerna av naturvårdsinstrument som framträder i livsmiljödirektivet består alltså av *skydd av livsmiljöer* (jämför formellt områdesskydd i 7 kap. miljöbalken) och *skydd av arter* (jämför 8 kap. miljöbalken). Att även arter skyddas genom att deras livsmiljöer skyddas genom formellt områdesskydd, respektive att även vissa viktiga livsmiljöer (till exempel fortplantningsområden) skyddas genom artskyddet förtar inte den huvudsakliga skillnaden mellan skyddsfor-

<sup>139</sup> Livsmiljödirektivet, preambeln.

<sup>140</sup> Mer specifikt inom medlemsstaternas europeiska territorium som omfattas av fördraget.

<sup>141</sup> Livsmiljödirektivet, artikel 2.

<sup>142</sup> Kommissionens vägledning (2007), s. 12.

merna. Livsmiljöskyddet skyddar vissa geografiskt bestämda områden samtidigt som arterna skyddas genom generella föreskrifter var de än befinner sig. På sätt kompletterar artskyddsreglerna reglerna om områdesskydd. Det går inte och är heller inte lämpligt att avsätta all mark som skyddad mark eftersom vissa arter behöver skydd även utanför skyddade områden.<sup>143</sup> Artskyddet handlar om direkt påverkan på själva arten och (vad gäller djurarter) deras ägg, häckningsplatser och viloplats. Reglerna här är av mer förebyggande karaktär och fordrar att medlemsstaterna undviker och förhindrar ett antal situationer som kan påverka en art negativt.<sup>144</sup> Artskyddsreglerna är inte heller begränsade i geografiska termer utan gäller i princip i hela EU.<sup>145</sup> Vidare kan man skilja mellan bestämmelser som kräver ett *system för strikt skydd* av arter i bilaga IV (artiklarna 12 och 13) och de bestämmelser som kräver *kontroll av utnyttjandet* av arter i bilaga V (artiklarna 14 och 15).

### 5.5.2 Livsmiljödirektivets bilagor

Livsmiljödirektivet omfattar såväl områdesskydd som artskydd och är uppbyggt kring bilagor. Det kan också uttryckas som att det framgår av bilagorna vilket skydd som aktualiseras för vilken art. En art listas ofta i mer än en bilaga, vilket kan ses som ett uttryck för den nära interaktionen mellan skydden.<sup>146</sup> De fem bilagorna i livsmiljödirektivet reglerar följande.

#### Bilaga I, livsmiljötyper vilkas bevarande kräver Natura 2000-områden

Här listas de livsmiljötyper av gemenskapsintresse vilkas bevarande kräver att särskilda bevarandehänsynsgränser (det vill säga Natura 2000-områden) utses. Livsmiljöerna<sup>147</sup> är listade under nio rubriker, till exempel kuster och saltpåverkade livsmiljöer, kustnära sanddyner och inlandssanddyner, sötvattensmiljöer, skogar samt tempererade hedar

---

<sup>143</sup> *Ibid.*

<sup>144</sup> *Ibid.*, s. 13.

<sup>145</sup> Det finns dock mycket specifika geografiska begränsningar som anges i bilagorna.

<sup>146</sup> Kommissionens vägledning (2007), s. 13.

<sup>147</sup> Livsmiljöer definieras i direktivets artikel 1 som land- eller vattenområden som kännetecknas av särskilda geografiska, abiotiska och biotiska egenskaper, oavsett om de är naturliga eller delvis naturliga.

och buskmarker. Under varje rubrik finns ett antal underrubriker och slutligen enskilda livsmiljöer. Under rubriken *skogar* återfinns till exempel underrubriken *Boreala Europas skogar* och härunder bland annat miljötyperna *Västlig tajga* (9010), *Fennoskandiska hemiboreala äldre naturliga ädellövskogar* (*Quercus*, *Tilia*, *Acer*, *Fraxinus* eller *Ulmus*) med rik epifytflora (9020), *Naturliga primärskogar i landhöjningskust* (9030), *Nordiska subalpina/subarktiska skogar med Betula pubescens ssp. Czerepanovii* (9040), *Fennoskandiska örtrika skogar med Picea abies* (9050) och *Barrskogar på eller i anslutning till rullstensåsar* (9060), med flera.

De livsmiljötyper som i bilaga I är markerade med en asterisk (\*) är så kallade prioriterade livsmiljötyper (av ovanstående exempel är *Västlig tajga*, *Fennoskandiska hemiboreala äldre naturliga ädellövskogar* [*Quercus*, *Tilia*, *Acer*, *Fraxinus* eller *Ulmus*] med rik epifytflora samt *Naturliga primärskogar i landhöjningskust* markerade som prioriterade livsmiljötyper). Prioriterad livsmiljötyp innebär att de riskerar att försvinna från EU:s område<sup>148</sup> och att gemenskapen har ett särskilt ansvar för deras bevarande med hänsyn till den andel av deras naturliga utbredningsområde som ligger inom EU.<sup>149</sup> Riktlinjer för tolkning av livsmiljötyper anges i tolkningsmanualen för Europeiska unionens livsmiljöer.<sup>150</sup> Den här bilagan riktar alltså endast in sig på livsmiljöer och ligger därför utanför utredningens uppdrag.

## Bilaga II, djur- och växtarter av gemenskapsintresse vilkas bevarande kräver Natura 2000-områden

Här listas de djur- och växtarter av gemenskapsintresse vilkas bevarande kräver att särskilda bevarandeområden utses, så kallade Natura 2000-områden. Bilaga II kompletterar på så sätt bilaga I när det gäller upprättandet av det sammanhängande nätet av särskilda bevarandeområden som Natura 2000 är tänkt att utgöra. Innebörden av begreppet *arter av gemenskapsintresse* definieras i direktivets artikel 1

<sup>148</sup> Dvs. medlemsstaternas europeiska territorium som omfattas av fördraget (livsmiljödirektivet, artikel 2).

<sup>149</sup> Prioriterade livsmiljöer definieras i livsmiljödirektivet, artikel 1.

<sup>150</sup> *Interpretation Manual of European Union Habitats, version EUR 15/2* antagen av Habitatkommittén den 4 oktober 1999 och *Amendments to the Interpretation Manual of European Union Habitats with a view to EU enlargement* (Hab. 01/11b-rev.1) antagna av Habitatkommittén den 24 april 2002 efter skriftligt samråd, Europeiska kommissionen, GD ENV.

och det handlar om arter för vilka något av följande gäller inom EU<sup>151</sup>.

- i) De är *hotade*. Undantag görs dock för arter vilkas naturliga utbredningsområde är av marginell storlek inom EU och som inte är hotade eller sårbara inom den västra palearktiska regionen.
- ii) De är *sårbara*, dvs. de anses sannolikt kunna övergå till kategorin av hotade arter i en nära framtid, om de faktorer som orsakar hotet fortsätter att verka.
- iii) De är *sällsynta*, dvs. de förekommer i små populationer som inte för närvarande är hotade eller sårbara, men som riskerar att bli det. Dessa arter finns inom begränsade geografiska områden eller är glest spridda över en större yta.
- iv) De är *endemiska* och kräver särskild uppmärksamhet på grund av den speciella karaktären hos sin livsmiljö eller de möjliga följderna som exploatering av dem kan ha för deras livsmiljö eller för deras bevarandestatus.

Djur- och växtarter av gemenskapsintresse finns förtecknade eller kan komma att förtecknas i bilaga II eller bilaga IV eller V.

Arterna i bilaga II listas under huvudrubrikerna a) Djur och b) Växter. Djuren delas sedan in under rubrikerna Rygggradsdjur (däggdjur, reptiler, groddjur och fiskar), Rygggradslösa djur (leddjur och blötdjur) medan växterna delas in i växter och lägre växter samt makaronesiska växter. Listningen sker sedan genom angivande av artens eller underartens namn, eller såsom tillhörande en högre indelning eller angiven del därav. Förkortningen *spp.* efter namnet på en familj eller ett släkte betecknar alla arter som tillhör den familjen eller det släktet. En asterisk (\*) före namnet på en art anger att arten är prioriterad. De flesta arter som finns förtecknade i bilaga II finns även förtecknade i bilaga IV. Om en art finns med i bilaga II men inte i bilaga IV eller bilaga V, följs artens namn av symbolen (o). Om en art finns med i bilaga II och i bilaga V men inte i bilaga IV följs artens namn av symbolen (V).

---

<sup>151</sup> Dvs. medlemsstaternas europeiska territorium som omfattas av fördraget (livsmiljödirektivet, artikel 2).

### Bilaga III, kriterier för val av områden

Bilagan innehåller kriterier för val av områden som kan utses till områden av gemenskapsintresse och till särskilda bevarandehav. Bilagan anger två etapper. I den första etappen utses områden av gemenskapsintresse, i den andra etappen utses särskilda bevarandehav.<sup>152</sup>

### Bilaga IV, djur och växtarter som kräver strikt skydd

Här listas de djur- och växtarter av gemenskapsintresse som kräver ett strikt skydd. Arterna är upptagna med angivande av artens eller underartens namn, eller såsom tillhörande en högre indelning eller angiven del därav. Liksom i bilaga II används förkortningen *spp.* Listorna ser i mångt och mycket ut som listorna i bilaga II och är ordnade under a) djur och b) växter.

### Bilaga V, insamlande i naturen och exploatering

Här listas djur- och växtarter av gemenskapsintresse, där insamlande i naturen och exploatering av dem kan bli föremål för förvaltningsåtgärder.

### Bilaga VI, förbjudna metoder för fångst och dödande och transportmedel

I bilaga VI listas förbjudna medel och metoder för fångst och dödande samt förbjudna transportmedel.

### Arter kan förekomma på fler än en lista

Sammanlagt är det över 1 000 djur- och växtarter samt 200 livsmiljötyper som anges i direktivets bilagor och som skyddas på olika sätt. Många arter är dock listade i mer än en bilaga. Alla växtarter i bilaga II b, förutom mossorna, omfattas också av bilaga IV b, men det finns också växtarter som endast listas i bilaga IV b. En orsak till att

---

<sup>152</sup> Livsmiljödirektivet, artikel 1.

arter förekommer i fler än en lista kan vara att en art utsätts för en kombination av hot, och därför bör vara föremål för en rad åtgärder.<sup>153</sup> Den vanligaste kombinationen är att arten förekommer i både bilaga II och IV, vilket maximerar bevarandeinsatsen; det krävs då bevarande och återställande av de allmänna livsmiljöerna i skyddade Natura 2000-områden (som bör täcka de viktigaste habitaterna), det krävs skydd av uppfödningplatser och viloplatser och det krävs skydd för arten i sig, över hela territoriet.

För naturvårdsinstrumentet *skydd av arter* (till skillnad från *skydd av livsmiljöer*), det vi i utredningen benämner fridlysning, är det alltså bilagorna IV och V som huvudsakligen är relevanta och de kan sammanfattas enligt följande.

- a) Bilaga IV-arter (över 400, inklusive många bilaga II a-arter vad gäller djur och samtliga bilaga II b-arter av växter): ett strikt skyddssystem måste tillämpas inom hela deras naturliga område inom EU, både inom och utanför Natura 2000-områden.
- b) Bilaga V-arter (över 90): Medlemsstaterna måste se till att deras utnyttjande och fångst i naturen är förenliga med att hålla dem i en gynnsam bevarandestatus.

Frågan om vilka typer av åtgärder som är obligatoriska för en viss art beror alltså på i vilken bilaga som en art är förtecknad i. Vilka rättsliga krav som måste ställas beror dels av i vilken bilaga en art listas, dels av artens bevarandesituation. Även om artens bevarande skulle kräva en proaktiv förvaltning av habitaterna, och bevarandeåtgärder som tar sikte på artens livsmiljö i stort, så följer inte en sådan förpliktelse av att vara listad i bilaga IV (det är alltså inte en förpliktelse som följer av artikel 12) men väl av att vara listad i bilaga II (där förpliktelserna följer av artikel 6). I kommissionens vägledning exemplifieras detta med situationen att återställande av biotop är nödvändigt för överlevnaden en viss fjärilsart som (endast) är listad i bilaga IV. Fjärilsarten har nästan helt försvunnit och större habitat är det enda som skulle kunna göra att arten överlever på lång sikt. Sådana åtgärder följer emellertid *inte* av att vara listad i bilaga IV (alltså av artikel 12).<sup>154</sup>

<sup>153</sup> Se kommissionens vägledning (2007), s. 14 f.

<sup>154</sup> Bästa sättet att undvika sådana situationer är att revidera direktivets bilagor. Kommissionens vägledning (2007), s. 20.

När det klarlagts vilken bilaga (vilka bilagor) en art återfinns i, och således vilka åtgärder som medlemsstaterna är skyldiga att vidta med avseende på den arten, kan följande huvudscenarier särskiljas:<sup>155</sup>

**Situation I:** De åtgärder som krävs för en specifik art är *obligatoriska* enligt direktivet. Situationen ger två möjliga scenarier:

- a) Medlemsstaten genomför tillräckliga och verifierbara åtgärder för att bibehålla eller återställa gynnsam bevarandestatus, vilket bekräftas av övervakningsresultaten. I så fall bör åtgärderna och övervakningen fortsätta.
- b) Medlemsstaten genomför inte tillräckliga och verifierbara åtgärder för att bibehålla eller återställa gynnsam bevarandestatus, vilket innebär att den inte uppfyller sina skyldigheter. Normalt utgör det en överträdelse av direktivet.

**Situation II:** De åtgärder som krävs för en art (eller delar av den) är *inte obligatoriska* enligt direktivet (till exempel aktivt återställande av en biotop eller återintroduktion av en art som uteslutande är listad i bilaga IV). Situationen ger två möjliga scenarier:

- a) Medlemsstaten genomför frivilligt tillräckliga och verifierbara åtgärder för att bibehålla eller återställa gynnsam bevarandestatus, vilket bekräftas av övervakningsresultaten. I så fall bör åtgärderna och övervakningen fortsätta.
- b) Medlemsstaten genomför inte tillräckliga och verifierbara åtgärder för att bibehålla eller återställa gynnsam bevarandestatus. I ett sådant fall måste behovet av ytterligare åtgärder bedömas, vilket kan omfatta ändring av bilagorna till direktivet om detta är ett lämpligt sätt att säkerställa gynnsam bevarandestatus för en art.

Vilka åtgärder som är *obligatoriska* för en specifik art beror alltså av vilken eller vilka listor den återfinns i. Åtgärderna måste vara lämpliga och effektiva.

---

<sup>155</sup> Kommissionens vägledning (2007), s. 20 f.



### 5.5.3 Natura 2000 – särskilda bevarandeområden

Ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden ska alltså inrättas under beteckningen Natura 2000. Nätet, som ska bestå av områden med de livsmiljötyper som omfattas av bilaga I samt habitat<sup>156</sup> för bilaga II-arter, ska göra det möjligt att bibehålla eller i förekommande fall återställa en gynnsam bevarandestatus hos berörda livsmiljötyper och arter i deras naturliga utbredningsområde. Det är medlemsstaterna som, på grundval av de kriterier som anges i bilaga III (etapp 1) och relevant vetenskaplig information, ska föreslå en lista över områden och ange vilka livsmiljötyper i bilaga I och vilka på dess territorium inhemska arter i bilaga II som finns inom dessa områden.<sup>157</sup> 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.<sup>158</sup>

Listan ska sedan, tillsammans med upplysningar om varje område, överlämnas till kommissionen. Upplysningarna ska omfatta en karta över området, dess namn, läge och avgränsning samt de uppgifter som framkommit vid bedömningen (av varför området hamnat på listan) genom tillämpning av de kriterier som anges i bilaga III (etapp 1).<sup>159</sup>

I etapp 2 ska sedan kommissionen, på grundval av de kriterier som anges i bilaga III (etapp 2), i samförstånd med varje medlemsstat, för var och en av de nio biogeografiska regionerna med utgångspunkt i medlemsstaternas listor upprätta ett utkast till en lista över områden av gemenskapsintresse där det finns en eller flera prioriterade livsmiljötyper eller prioriterade arter. Listan antas sedan av kommissionen.<sup>160</sup>

<sup>156</sup> Habitat definieras i direktivets bilaga 1 som en miljö som kännetecknas av särskilda abiotiska och biotiska faktorer, och där en art lever under något av stadierna i sin biologiska cykel.

<sup>157</sup> Livsmiljödirektivet, artikel 4.1. När det gäller förpliktelsen att utse särskilda bevarandeområden enligt habitatdirektivet har kommissionen tagit fram en vägledning; se "Kommissionens not om utseendet av särskilda bevarandeområden, Slutlig version av den 14 maj 2012": ([https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission\\_note/commission\\_note\\_SV.pdf](https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/commission_note_SV.pdf)).

<sup>158</sup> Mål C-6/04 *kommissionen mot Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland*, punkterna 117–119.

<sup>159</sup> Livsmiljödirektivet, artikel 4.1.

<sup>160</sup> Livsmiljödirektivet, artikel 4.2.

## Natura 2000 – Bedömning av planer och projekt

Nedanstående gäller förvisso Natura 2000 – områden, som inte är föremål för utredningen. Dock menar vi att EU-domstolens resonemang kring vad som är ett *projekt*, om vilket beviskrav som ska gälla samt om tillämpningen av försiktighetsprincipen och kompensationsåtgärder har bäring på naturvårdsdirektiven som sådana. Därför har det relevans även här.

Alla planer eller projekt<sup>161</sup> som inte har att göra med skötsel eller förvaltning av Natura 2000-området och som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, ska på lämpligt<sup>162</sup> sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området.<sup>163</sup>

<sup>161</sup> I mål C-127/02 *Waddenzee*, konstaterade EU-domstolen att begreppen *plan* och *projekt* inte definieras i livsmiljödirektivet men att den tolkning av begreppen som finns gällande rådets direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (det s.k. MKB-direktivet) har betydelse för tolkningen av begreppen *plan* och *projekt* i livsmiljödirektivet (punkterna 23–26). Att notera här är att ”projekt” enligt MKB-direktivet förutsätter någon form av fysiskt ingrepp, att man ”sätter spaden i marken”. I målen C-293-17 och C-294-17 *Coöperatie Mobilisation for the Environment UA* gällde målet tillstånd för att bedriva jordbruksverksamhet som genererar kvävedepositioner i Natura 2000-områden. Frågan var bland annat huruvida gödselspridning kan utgöra ett projekt i den mening som avses i 6.3, och, om gödselspridning pågått ”kontinuerligt” sedan 6.3 infördes, är det ändå ett projekt? Domstolen svarade att verksamheter i form av betesgång och spridning av gödsel på eller i mark i närheten av Natura 2000-områden kan kvalificeras som ”projekt” i den mening som avses, även om dessa verksamheter inte utgör fysiska ingrepp i den naturliga omgivningen och därför inte utgör ”projekt” i MKB-direktivets mening. En återkommande verksamhet, såsom spridning av gödsel, som var tillåten enligt nationell rätt innan livsmiljödirektivet trädde i kraft, kan betraktas som ett och samma projekt i den mening som avses i denna bestämmelse, som är undantagen från ett nytt tillståndsförfarande, *under förutsättning* att den utgör en enskild åtgärd, med ett gemensamt ändamål, *att den utförs kontinuerligt och på exakt samma sätt, bland annat vad gäller plats och villkor för genomförandet*. Även om ett enskilt projekt har tillåtits innan skyddsreglerna i denna bestämmelse blev tillämpliga på området i fråga, är artikel 6.2 i nämnda direktiv ändå tillämplig på genomförandet av detta projekt.

<sup>162</sup> T.ex. mål C-461/17 *Holohan (Ringväg Kilkenny)* där domstolen konstaterade att en ”lämplig bedömning” måste omfatta samtliga livsmiljötyper och arter för vilka ett område är skyddat, och, vidare identifiera och undersöka såväl inverkan av det föreslagna projektet på de arter som förekommer i området, men vilka området inte är avsett att skydda, som inverkan på de livsmiljötyper och arter som återfinns utanför nämnda område, förutsatt att inverkan i fråga kan påverka målsättningarna vad gäller bevarandet av området.

<sup>163</sup> Se t.ex. mål C-404/09 *Alto Sil*, (talan om fördragsbrott) där kommissionen menade att Spanien tillät kolbrytning i dagbrott, utan att bedöma konsekvenserna för det skyddade området *Alto Sil* i Spanien samt påverkan på arterna tjäder och brunbjörn. Spanien hade underlåtit att identifiera, beskriva och utvärdera de direkta, indirekta och kumulativa effekterna av existerande dagbrottsprojekt. Spanien befanns vidare ha underlåtit att tillämpa artiklarna 6.2 och 6.3 i livsmiljödirektivet genom att bevilja tillstånd till gruvdrift i dagbrotten *Nueva Julia* och *Ladrones*, utan att ha villkorat tillstånden med att en bedömning ska göras för att på lämpligt sätt identifiera, beskriva och utvärdera de möjliga effekterna av nämnda projekt, eller, i vart fall, utan att iaktta villkoren för att ett projekt ska få genomföras trots den risk som det medför för arten tjäder (*Tetrao urogallus*). Spanien hade också underlåtit att vidta nödvändiga åtgärder för att undvika försämring av livsmiljöer, inklusive arternas livsmiljöer, och de betydande störningar som dagbrotten innebär för tjäder (som skulle skyddas i området).

En miljökonsekvensbedömning måste alltså göras och en prövning göras av planer, verksamheter och åtgärder som kan påverka den skyddsvärda miljön i ett Natura 2000-område på ett betydande sätt.<sup>164</sup> Behöriga nationella myndigheterna kan godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt.<sup>165</sup> EU-domstolen har utvecklat såväl vad denna prövning ska innehålla som beviskraven för att ge tillstånd i den så kallade *Waddenzee*-domen.<sup>166</sup>

Bedömningen förutsätter att alla aspekter av planen eller projektet som, enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt, kan påverka nämnda mål identifieras med hjälp av bästa möjliga vetenskapliga information innan planen eller projektet godkänns. Med ledning av slutsatserna avseende på konsekvenserna för målsättningen att bevara ett område, ska de behöriga nationella myndigheterna godkänna verksamheten endast efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada. Så är fallet *när det ur ett vetenskapligt perspektiv inte föreligger några rimliga tvivel om att verksamheten inte kan ha en skadlig inverkan*.<sup>167</sup> Således ett tämligen högt beviskrav.<sup>168</sup> EU-domstolen har sedan vidareutvecklat innebörden och konsta-

---

<sup>164</sup> I mål C-226/08 *Stadt Papenburg* fordrades att floden Ems muddrades så att fartyg skulle kunna färdas mellan skeppsvarvet i Stadt Papenburg och Nordsjön. I beslut 1994 gavs tillstånd till att vid behov muddra floden, vilket innebar tillstånd till framtida nödvändiga muddringsarbeten. År 2006 anmälde Tyskland till kommissionen att delar av Ems kunde betraktas som potentiella områden av gemenskapsintresse. Stadt Papenburg väckte talan vid förvaltningsdomstolen och yrkade att Förbundsrepubliken Tyskland skulle åläggas att neka samtycke eftersom ett samtycke från tysk sida skulle åsidosätta kommunens grundlagsskyddade rätt till självstyre. Efter begäran om förhandsbesked konstaterade EU-domstolen att en medlemsstat får inte neka samtycke samt att artikel 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet ska tolkas så att projekt (fortlopande underhållsarbeten i flodmynningsars farleder) som kan påverka området på ett betydande sätt och som godkänts innan direktivets genomförandetid löpt ut måste underkastas en bedömning av konsekvenserna för området om arbetena fortsätter efter det att området upptagits på listan över områden av gemenskapsintresse. Om arbetena, med hänsyn bland annat till att de är återkommande, kan anses utgöra en enda operation, och med hänsyn till deras syfte, kan de betraktas som ett och samma projekt i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.

<sup>165</sup> Livsmiljödirektivet, artikel 4.3.

<sup>166</sup> Mål C-127/02 *Waddenzee*.

<sup>167</sup> Mål C-127/02 *Waddenzee*, punkterna 53 och 54.

<sup>168</sup> I mål C-461/17 *Holohan* (Ringväg Kilkenny) utvecklade domstolen även ett motiveringskrav; när den behöriga myndigheten underlåter att beakta de vetenskapliga utlåtanden som ger vid handen att ytterligare information bör inhämtas, ska den lämpliga bedömningen omfatta en uttrycklig och utförlig motivering så att varje rimligt vetenskapligt tvivel skingras såvitt avser inverkan på miljön av de planerade arbetena på det berörda området.

terade i *Sweetman*<sup>169</sup> att en plan eller ett projekt endast kan godkännas under förutsättning att behöriga myndigheter (på vetenskaplig grund) har försäkrat sig om att det inte föreligger någon långvarig skadlig inverkan på *det berörda områdets integritet*. Så är fallet när det ur ett vetenskapligt perspektiv inte föreligger några rimliga tvivel om att planen eller projektet inte kan ha en skadlig inverkan. Att inte skada ett områdes integritet i egenskap av livsmiljö betyder, enligt domstolen, att bibehålla en gynnsam bevarandestatus inom detta område, vilket förutsätter<sup>170</sup> ett långsiktigt bibehållande av områdets grundläggande särdrag, vilka har samband med den livsmiljötyp vars bevarande har motiverat att detta område har ansetts vara av gemenskapsintresse.<sup>171</sup> Om nationella myndigheter efter bedömningen konstaterar att en plan eller projekt skulle medföra en permanent förlust av hela eller delar av en prioriterad livsmiljötyp, som inte kan återbildas och vars bevarande har motiverat att det berörda området har utsetts till område av gemenskapsintresse, ska det berörda områdets integritet anses ta skada av sådana planer eller projekt. Vid denna bedömning ska försiktighetsprincipen tillämpas.<sup>172</sup>

För att försiktighetsprincipen ska kunna iakttas krävs, enligt domstolen, att den behöriga nationella myndigheten bedömer projektets påverkan på det berörda Natura 2000-området mot bakgrund av bevarandemålen för nämnda område och med beaktande av de skyddsåtgärder som integrerats i projektet i syfte att undvika eller minska eventuella negativa konsekvenser som projektet direkt orsakar, för att säkerställa att området inte tar skada (vad som i svensk rätt brukar benämnas försiktighetsmått).

Däremot kan skyddsåtgärder som integrerats i projektet i syfte att *kompensera* för dess negativa konsekvenser för ett Natura 2000-område inte beaktas i samband med bedömningen av projektets konsekvenser. Åtgärder för att i framtiden inrätta en ny lika stor eller

<sup>169</sup> Mål C-258/11 *Sweetman (Lough Corrib)*. Målet gällde ett planerat vägbygge som skulle innebära en bestående förlust av ungefär 1,47 hektar av livsmiljötypen uppsprucken kalkstenshällmark, karsthällmarker (prioriterad livsmiljötyp med kod 8240 i bilaga I till livsmiljödirektivet) inom Lough Corrib-området. Uppsprucken kalkstenshällmark är en sådan prioriterad livsmiljötyp som avses i livsmiljödirektivets bilaga I. Förlusten av dessa 1,47 hektar skulle drabba ett område som den sakkunnige vid *An Bord* beskrivit som *ett avgränsat underområde och ett område som innehåller väsentliga ytor av prioriterade livsmiljöer*. Detta underområde omfattar en total yta på 85 hektar av uppsprucken kalkstenshällmark. Dessa 85 hektar utgör i sin tur en del av de 270 hektar av uppsprucken kalkstenshällmark som förekommer inom området av gemenskapsintresse i dess helhet.

<sup>170</sup> Här hänvisar domstolen till generaladvokatens förslag till avgörande, punkterna 54–56.

<sup>171</sup> Mål C-258/11 *Sweetman (Lough Corrib)* punkterna 39–40.

<sup>172</sup> Mål C-258/11 *Sweetman (Lough Corrib)* punkterna 46 och 49. Se även C-521/12 *Briels*.

större yta med denna livsmiljötyp i en annan del av området som inte direkt påverkas av aktuellt projekt, syftar varken till att undvika eller minska betydande negativa konsekvenser för denna livsmiljötyp, utan till att senare kompensera för denna påverkan. Åtgärderna kan därför inte anses garantera att området inte kommer att ta skada av projektet.<sup>173</sup>

Den kortfattade slutsatsen är alltså att medan försiktighetsmått kan beaktas i samband med att ett projektets påverkan bedöms och således kan användas för att se till att projektet blir tillåtligt, så gäller inte det för kompensationsåtgärder. Kompensationsåtgärder kan emellertid *inte* beaktas i syfte att göra ett projekt tillåtligt. Projektet måste kunna tillåtas utan kompensationsåtgärder.

### Natura 2000 – Godkännande av skadliga projekt i vissa fall

Även om bedömningen leder fram till att området kan komma att skadas, kan planen eller projektet godkännas i vissa fall. Ett krav är att det saknas alternativa lösningar och att planen eller projektet måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär. En ytterligare förutsättning är att alla nödvändiga kompensationsåtgärder vidtas för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande.

Om det rör sig om ett område med en prioriterad livsmiljötyp eller en prioriterad art får endast faktorer som berör människors hälsa, den allmänna säkerheten eller betydelsefulla konsekvenser för miljön beaktas. Det finns också utrymme att beakta andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse, men då endast efter hörande av kommissionen.<sup>174</sup>

<sup>173</sup> C-521/12 *Briels*, punkterna 28–39. Se även mål C-164/17 *Grace och Sweetman* samt C-323-17 *Sweetman – flodpärlmusslan*.

<sup>174</sup> Livsmiljödirektivet, artikel 6.4. I mål C-304/05 *Santa Caterina Valfurva* konstaterade domstolen att artikel 6.4, i egenskap av undantag från tillståndskravet i artikel 6.3 andra meningen, ska tolkas strikt och endast efter det att konsekvenserna av en plan eller ett projekt har analyserats i enlighet med artikel 6.3. En nödvändig förutsättning för att tillämpa undantaget i artikel 6.4 är att det finns kännedom om dessa konsekvenser med avseende på bevarandemålen för området i fråga. De villkor som skall vara uppfyllda för att denna undantagsbestämelse skall kunna tillämpas kan inte bedömas i avsaknad av sådana uppgifter. Vid bedömningen av huruvida det föreligger tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse och huruvida det finns alternativa lösningar som påverkar området i mindre utsträckning, skall en avvägning göras mot den skadliga påverkan på området som planen eller projektet i fråga kan medföra. Denna påverkan på det nämnda området skall dessutom undersökas noggrant så att det på så sätt kan avgöras vilka eventuella kompensationsåtgärder som skall vidtas. (Mål C-304/05 punkterna 82 och 83).

Natura 2000-nätet ska även omfatta de särskilda skyddsområden som medlemsstaterna har utsett i enlighet med fågeldirektivet.<sup>175</sup> Därtill gäller skyddsbestämmelserna i artikel 6.2.–6.4 livsmiljödirektivet också för fågeldirektivets skyddsområden (förpliktelserna enligt artikel 6.2–6.4 i livsmiljödirektivet ska ersätta alla förpliktelser som uppstår till följd av artikel 4.4 första meningen fågeldirektivet).<sup>176</sup> Härfter följer ett antal artiklar<sup>177</sup> som hanterar för Natura 2000-områdena relevanta aspekter av medlemsstaternas åtgärder, finansiering och naturvårdspolitik; bland annat ska medlemsstaterna övervaka bevarandestatusen hos livsmiljöer och arter inom EU och särskilt ta hänsyn till prioriterade livsmiljötyper och prioriterade arter.

### Natura 2000 – mark utanför Natura 2000-området

Mark utanför Natura 2000-nätverket kan spela en viktig roll för bevarandet av livsmiljöer och arter av EU-intresse, framför allt sådana arter som är sårbara på grund av fragmentering eller isolering. Sådan mark kan i stor utsträckning bidra till att förbättra nätverkets ekologiska sammanhållning och den funktionella konnektiviteten mellan olika Natura 2000-områden. Områdena utanför Natura 2000-nätverket kan också erbjuda ytterligare fristad för arter och livsmiljötyper utanför de utsedda områdena. Detta är särskilt viktigt för arter som strövar inom stora markområden (till exempel björn och lo) och skogstyper med ett stort utbredningsområde (till exempel strandskogar längs vattendrag) eftersom enbart en del av deras totala resurser ingår i Natura 2000-nätverket (ibland mindre än 50 procent). Områdena utanför Natura 2000-nätverket behövs för att uppnå en gynnsam bevarandestatus.

I artikel 10 i livsmiljödirektivet uppmuntras medlemsstaterna att sträva efter att främja skötseln och förvaltningen av de särdrag i landskapet som är av avgörande betydelse för vilda djurs och växters flyttning, spridning och genetiska utbyte. Sådana åtgärder kan också omfatta mark som inte har utsetts som Natura 2000-områden. Artikel 10 får praktiska konsekvenser för markägare och förvaltare enbart om medlemsstaterna har vidtagit särskilda åtgärder i anslutning till den frågan.

<sup>175</sup> Livsmiljödirektivet, artikel 3.

<sup>176</sup> Livsmiljödirektivet, artikel 7.

<sup>177</sup> Livsmiljödirektivet, artiklarna 8–11.

Vissa länder tar upp denna aspekt i nationella eller regionala strategier (till exempel *National Nature Network* i Nederländerna, *Ecoforests* i Lettland, *Schémas Régionaux de Cohérence Ecologique* i Frankrike och strategin för ekologisk konnektivitet i Spanien). Kommissionens initiativ *Grön infrastruktur* innebär en ytterligare stimulans för medlemsstaterna att vidta sådana åtgärder.

Betydelsen av områden utanför Natura 2000-nätverket för fåglar framgår av artiklarna 3 b och 4 i fågeldirektivet, enligt vilka medlemsstaterna i enlighet med livsmiljöernas ekologiska behov ska vidta underhålls- och skötselåtgärder inom och utanför skyddade områden och undvika förorening och försämring av livsmiljöer.

### 5.5.4 Genomförandet av livsmiljödirektivet

De hotade livsmiljöerna och arterna utgör en del av gemenskapens naturliga arv, som det åligger alla medlemsstater att vidta åtgärder för att bevara. Medlemsstaterna är därför skyldiga att se till att den lagstiftning de antar för att införliva direktivet är tydlig och precis och bör alltid överväga enskilda genomförandeåtgärder mot bakgrund av det avsedda målet, den berörda arten och omständigheterna i varje enskilt fall.<sup>178</sup> Att inte vidta några åtgärder alls på grund av att en art har uppnått gynnsam bevarandestatus är inte ett alternativ.

Direktivet definierar inte i detalj de konkreta åtgärder som krävs för att uppfylla de skyldigheter som följer bestämmelserna i direktivet utan medger viss flexibilitet och ett visst utrymme åt medlemsstaterna – vilket är fallet när det gäller implementeringen av direktiv. Det är alltså möjligt för medlemsstaterna att genomföra livsmiljödirektivet på det sätt som överensstämmer med deras egna rättstraditioner genom att välja de former och tillvägagångssätt som är bäst lämpade för att säkerställa livsmiljödirektivets ändamålsenliga verkan med hänsyn till dess syfte.<sup>179</sup>

När medlemsstaterna använder sitt utrymme måste de vara uppmärksamma på skyldigheten enligt principen om lojalt samarbete, att vidta alla lämpliga åtgärder, antingen allmänna eller speciella, för att säkerställa fullgörandet av de skyldigheter som följer av direktivet.<sup>180</sup> Det innebär att vid införandet av adekvata åtgärder enligt direktivets

<sup>178</sup> Mål C-6/04, *kommissionen mot Förenade kungariket Storbritannien*, punkterna 26 och 27.

<sup>179</sup> Mål C-48/75 *Royer*, punkten 73.

<sup>180</sup> Artikel 4.3 FEU.

bestämmelser så ska bibehållandet eller återställandet av en gynnsam bevarande status alltid beaktas. God vetenskaplig kunskap och övervakning av en art är förutsättningar för att göra det och cirkeln sluts när resultaten av övervakningen av bevarandestatus visar att de valda åtgärderna faktiskt är lämpliga och effektiva.<sup>181</sup> Det är alltså resultatet som ska stå i fokus, och de åtgärder som vidtas av medlemsstaterna ska vara tillräckliga för att nå det resultatet, det vill säga bibehållande och återställande av gynnsam bevarandestatus, samtidigt som hänsyn tas till ekonomiska, sociala och kulturella behov samt till regionala och lokala särdrag.<sup>182</sup>

EU-domstolen har påpekat att eftersom de hotade livsmiljöerna och arterna utgör en del av gemenskapens naturliga arv och eftersom hoten mot dem ofta är av gränsöverskridande karaktär, så åligger det alla medlemsstaterna, i form av ett gemensamt ansvar, att vidta åtgärder för att bevara dem.

Respektive medlemsstat har alltså anförtrots att förvalta det gemensamma arvet inom sitt territorium, och följaktligen är det särskilt viktigt att införlivandet sker på ett noggrant sätt. Av detta följer att medlemsstaterna, inom ramen för livsmiljödirektivet, vilket innehåller komplicerade och tekniska bestämmelser på miljörättsområdet, särskilt är skyldiga att se till att den lagstiftning de antar för att införliva detta direktiv är tydlig och precis. Detta gäller även de viktiga skyldigheterna att övervaka och kontrollera.<sup>183</sup>

Härutöver betonar kommissionens vägledning att det faktiska genomförandet måste ske art för art, detta eftersom de konkreta målen som ska uppnås kan variera avsevärt för varje art, de kan också komma att förändras och utvecklas olika för olika arter, till exempel genom att det vetenskapliga underlaget förbättras.

En proportionerlig strategi är alltså inte ett statiskt koncept utan en viktig faktor för ett flexibelt genomförande av arters bevarande. Att inte vidta några åtgärder alls på grund av att en art har uppnått god bevarandestatus är inte ett alternativ.<sup>184</sup> Kommissionen påpekar här att flexibilitet och proportionalitet därför inte bör missförstås som något som minskar skyldigheterna för medlemsstaterna att agera på ett effektivt sätt. Flexibilitet och proportionalitet bör i stället ses som utrymme för nationella myndigheter att anpassa sitt sätt att vid

<sup>181</sup> Jämför återkopplingsfunktionen i adaptiv förvaltning, se det inledande kapitlet.

<sup>182</sup> Kommissionens vägledning (2007), s. 18.

<sup>183</sup> Mål C-6/04, kommissionen mot Förenade kungariket Storbritannien, punkterna 26 och 27.

<sup>184</sup> Kommissionens vägledning (2007), s. 20, jfr s. 28.



genomförande beakta omständigheter i det enskilda fallet (det vill säga målet med gynnsam bevarandestatus, men också sociala, ekonomiska och kulturella aspekter).

Implementeringen av en flexibel och proportionerlig strategi kräver därför att medlemsstaterna agerar inom en tydlig ram med samordnade och effektiva åtgärder som tillämpas på ett sammanhängande sätt med tillräckliga skyddsåtgärder.<sup>185</sup> Således måste ett valt tillvägagångssätt respektera direktivets övergripande mål, nämligen att säkerställa biologisk mångfald och bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse.

## Övervakning av bevarandestatus, artikel 11

Arternas bevarandestatus ska övervakas enligt artikel 11 i livsmiljödirektivet. Medlemsstaterna ska övervaka bevarandestatusen hos de livsmiljöer och de arter som avses i artikel 2 och särskilt ta hänsyn till prioriterade livsmiljötyper och prioriterade arter.

Att endast övervaka och utvärdera bevarandestatusen för livsmiljöer och arter inom Natura 2000-nätverket är därför inte alltid tillräckligt, särskilt inte om det förekommer habitat eller arter som endast delvis täcks av nätverket – och i vissa fall kanske endast täcks till en relativt liten del.<sup>186</sup>

I april 2005 togs en harmoniserad ram fram av *the Habitats Committee*<sup>187</sup> för att utvärdera bevarandestatusen för livsmiljöer och arter<sup>188</sup> då medlemsstaterna enades om att utvärdera bevarandestatus enligt en gemensam 3 gradig bedömningsmatris inom var och en av de biogeografiska regionerna inom deras territorium.<sup>189</sup> De tre graderna är utformade utifrån trafikljussystemen och är följaktligen:

- gynnsam=grön,
- ogynnsam/otillräcklig=orange och
- ogynnsam/dålig=röd.

---

<sup>185</sup> Kommissionens vägledning (2007), s. 20.

<sup>186</sup> *Ibid.*, s. 10.

<sup>187</sup> *The Habitats Committee* assisterar kommissionen i implementeringen av livsmiljödirektivet och yttrar sig t.ex. över utkastet till lista på LIFE-NATURE-projekt som ska finansieras varje år.

<sup>188</sup> DocHab-04-03 / 03 rev.3 ”Bedömning, övervakning och rapportering av bevarandestatus – Förbereda 2001–2007-rapport enligt artikel 17 i livsmiljödirektivet”.

<sup>189</sup> Kommissionens vägledning (2007), s. 10.

## Gynnsam bevarandestatus för livsmiljöer

En *livsmiljös bevarandestatus* definieras i direktivet<sup>190</sup> som summan av de faktorer som påverkar en livsmiljö och dess typiska arter och som på lång sikt kan påverka dess naturliga utbredning, struktur och funktion samt de typiska arternas överlevnad på lång sikt inom EU:s territorium. En livsmiljös bevarandestatus anses vara gynnsam när

- dess naturliga utbredningsområde och de ytor den täcker inom detta område är stabila eller ökande, och
- den särskilda struktur och de särskilda funktioner som är nödvändiga för att den ska kunna bibehållas på lång sikt finns, och sannolikt kommer att finnas under en överskådlig framtid, och
- bevarandestatusen hos dess typiska arter är gynnsam enligt definitionen för detta.

## Gynnsam bevarandestatus för arter

*Bevarandestatus hos arter* definieras i direktivet<sup>191</sup> som summan av de faktorer som påverkar den berörda arten och som på lång sikt kan påverka den naturliga utbredningen och mängden hos dess populationer inom EU:s territorium. 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<sup>192</sup>, och
- 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.

---

<sup>190</sup> Livsmiljödirektivet, artikel 1.

<sup>191</sup> Livsmiljödirektivet, artikel 1.

<sup>192</sup> Här bör noteras att den engelska versionen av stycket lyder enligt följande. ... *population dynamics data on the species concerned indicate that it is maintaining itself on a long-term basis as a viable component of its natural habitats, and ...* I den svenska versionen saknas alltså motsvarigheten till *maintaining itself*.

Vad gäller gynnsam bevarandestatus för arter (vilket är det mest intressanta för utredningens del) så innehåller definitionen flera komplexa element som kan tolkas på olika sätt. Definitionens huvudparametrar är populationsdynamik, räckvidd, tillräcklig livsmiljö och utsikter för långsiktig livskraft och dessa ska användas för att definiera och utvärdera såväl nuvarande status som målsättningen. De ger också en ram för att utforma mer specifika, artvisa, definitioner; alla dessa parametrar måste därför beaktas noggrant vid utformning av åtgärder för en viss art.

Bedömningen av bevarandestatus inkluderar inte endast ett element av *diagnos* baserad på aktuella förhållanden, utan även en *prognos* (för överskådlig framtid) baserad på olika påverkansfaktorer, till exempel specifika eller generella hot, positiva eller negativa effekter på medellång till lång sikt etc.<sup>193</sup>

Omtvistade aspekter på hur gynnsam bevarandestatus ska förstås är bland annat på vilken nivå bevarandestatusen ska uppnås (artnivå, populationsnivå eller nationell nivå?), vad det innebär för en art att vara en *livskraftig del av dess naturliga livsmiljö*, hur lång tid *på lång sikt* är, vad det betyder för en art att *upprätthålla sig själv*<sup>194</sup>, om utgångspunkten när man mäter gynnsam bevarandestatus ska vara utrotning eller bärförmåga och om gynnsam bevarandestatus fordrar att en population närmar sig historiska nivåer.<sup>195</sup>

Om vi dröjer kvar vid just livskraftsbegreppet, som en illustration av komplexiteten i begreppet gynnsambevarandestatus; vad innebär det att en art är en livskraftig del av sin naturliga livsmiljö? Detta har lästs som att det räcker att arten är livskraftig, men en sådan läsning utelämnar resten av definitionen; det räcker inte att arten är livskraftig, utan en livskraftig del av dess naturliga livsmiljöer. Livskraften måste alltså förstås i relation till den roll som arten spelar i det ekosystem som den är en del av, inte endast genom att analysera en arts livskraft, isolerat.<sup>196</sup> Livskraftsbegreppet kan till exempel kopplas till att en art måste ha såväl demografisk, ekologisk som genetisk livskraft. *Demografisk livskraft* handlar om att beräkna sannolikheten för att

<sup>193</sup> Kommissionens vägledning (2007), s. 10.

<sup>194</sup> *Maintaining itself*, som alltså saknas i den svenska versionen av definitionen.

<sup>195</sup> Epstein et al. (2016) A Legal-Ecological Understanding of Favourable Conservation Status for Species in Europe. *Conservation Letters, A journal of the Society for Conservation Biology*, Volume 9, Issue 2, p. 81–88.

<sup>196</sup> Epstein (2016) Favourable Conservation Status for Species: Examining the Habitats Directive's Key Concept through a Case Study of the Swedish Wolf. *Journal of Environmental Law*, Volume 28, Issue 2, July 2016, p. 221–244.

en population av en viss storlek kommer att utrotas inom ett visst antal år medan *genetisk livskraft* handlar om långvarig persistens (stabilitet) av genetisk variation och utvecklingspotential (evolutionär kapacitet) utan inavel.<sup>197</sup> *Ekologisk livskraft* refererar till interaktionen mellan arter och dess miljö; detta innefattar behovet av en miljö som innehåller alla element som arten behöver för att överleva (föda, skydd, viloplatser etc.), men det handlar också om i vilken grad arten påverkar den omgivande miljön.<sup>198</sup>

Genom kommissionens arbete med att granska medlemsländernas implementering och egna tolkningar av direktivet begreppet kan en del tolkningar<sup>199</sup> leda till påtryckningar från kommissionen. Av kommissionens vägledning framgår att det faktum att en livsmiljö eller art inte är hotad, det vill säga inte utsatt för någon direkt utdöenderisk, inte nödvändigtvis behöver innebära att det har en gynnsam bevarandestatus. Eftersom direktivets målsättning definieras positivt, som en gynnsam situation som ska nås och upprätthållas, är medlemsstaterna skyldiga att vidta åtgärder som går utöver att endast undvika utdöende; alla åtgärder enligt direktivet ska syfta till att *bibehålla eller återupprätta* en gynnsam bevarandestatus.<sup>200</sup>

### 5.5.5 Det strikta skyddssystemet i livsmiljödirektivet

Enligt livsmiljödirektivet ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett strikt skyddssystem i det naturliga utbredningsområdet för de djur som förtecknas i bilaga IV a) samt för de

<sup>197</sup> Linnell et al. (2008). *Guidelines for population level management plans for large carnivores in Europe*. A Large Carnivore Initiative for Europe report prepared for the European Commission (contract 070501/2005/424162/MAR/B2), s. 14 f.

<sup>198</sup> *Ibid.*, s. 16.

<sup>199</sup> Till exempel vidtog kommissionen vissa åtgärder i anledning av Sveriges tolkning av begreppet vad gällde vargar. För en utförlig beskrivning av det rättsliga händelseförloppet, såväl i Sverige som beträffande kommissionens åtgärder, se Alarik (2014) *Bakgrund till rättsfallen om licensjakt efter varg i Sverige*, Svenska Naturskyddsföreningen, samt Darpö (2011) *Brussels Advocates Swedish Grey Wolves On the encounter between species protection according to Union law and the Swedish wolf policy*. European Policy Analysis. SIEPS. Av miljökommissionär Janez Potočniks (2012) brev till Sveriges miljöminister Lena Ek, dnr. M2012/3449/Nm, ink. 2012-12-20, framgick bland annat att kommissionen ansåg att Sverige hade definierat *gynnsam bevarandestatus* felaktigt i förvaltningsplanen genom att inte beakta skillnaden mellan *minsta livskraftiga population* och *gynnsam bevarandestatus* – vilket fordrar inte endast ett större antal individer utan dessutom en rad faktorer som t.ex. habitat och framtida möjligheter. Vidare ansåg kommissionen att det saknades information om åtgärder för att förbättra vargpopulationens genetiska status, varvid Potočnik krasst konstaterade att Sveriges enda åtgärd för att förbättra vargpopulationens genetiska status syntes vara att göra det på statistisk väg, helt enkelt genom att döda vargar.

<sup>200</sup> Kommissionens vägledning (2007), s. 9 f.

växter som finns förtecknade i bilaga IV b).<sup>201</sup> Möjligheter till undantag finns i artikel 16.

Det strikta skyddssystemet innebär, med avseende på djuren, att följande ska förbjudas.<sup>202</sup>

- Att avsiktligt fånga eller döda exemplar av dessa arter i naturen, oavsett hur detta görs.
- Att avsiktligt störa dessa arter, särskilt under deras parnings-, uppfödning-, övervintrings- och flyttningsperioder.
- Att avsiktligt förstöra eller samla in ägg i naturen.
- Att skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser.

En effektiv tillämpning av artikel 12 innebär att det krävs såväl att en rättslig ram för sammanhängande och samordnade åtgärder upprättas som att man tillämpar och upprätthåller bestämmelserna.<sup>203</sup> Det räcker inte alltid med förbud enligt artikel 12, det kan även fordras förebyggande åtgärder som i sin tur bygger på att medlemsstaten förutsätter de hot och risker som en art kan möta. Sådana åtgärder är viktiga för att förhindra en försämring av bilaga IV-arternas fortplantnings- och viloplatser – och i förlängningen att dessa förstörs.<sup>204</sup> Det strikta skyddet för vissa djurarter omfattar även de djur som lämnar sin livsmiljö och vistas i områden som bebos av människor, till exempel fladdermöss som bosätter sig i hus. Det innebär till exempel att en varg som påträffas i en by endast får fångas in och transporteras iväg om behörig nationell myndighet meddelat ett undantagsbeslut.<sup>205</sup>

När det gäller pågående aktiviteter menar kommissionen att olika former av planeringsinstrument, förhandsgodkännande, uppförandekoder och konkret information eller vägledning är tänkbara åtgärdsalternativ.

---

<sup>201</sup> Livsmiljödirektivet, artiklarna 12 och 13.

<sup>202</sup> Livsmiljödirektivet, artikel 12.

<sup>203</sup> Kommissionens vägledning (2007), s. 26 som hänvisar till *Caretta caretta*.

<sup>204</sup> *Ibid.*, s. 30.

<sup>205</sup> Mål C-88/19 *Alianța pentru combaterea abuzurilor*.

### 5.5.6 Livsmiljödirektivets artikel 12.1 a), avsiktligt fånga eller döda

Livsmiljödirektivets artikel 12. 1 a) innebär ett förbud att avsiktligt fånga eller döda<sup>206</sup> exemplar av de skyddade arter i naturen, oavsett hur detta görs. *Exemplar* innebär, enligt definitionerna i artikel 1 m), varje djur eller planta, i levande eller dött tillstånd, av de arter som finns förtecknade i bilagorna 4 och 5, varje del eller derivat av dessa samt alla andra varor som att döma av ett åtföljande dokument, förpackningen, ett märke eller en etikett eller av någon annan omständighet verkar vara delar eller derivat av djur eller plantor av dessa arter. EU-domstolen erinrar i *Skydda skogen* om att medlemsstaterna enligt artikel 12.1 a–c i livsmiljödirektivet ska vidta nödvändiga åtgärder för att införa ett strikt skyddssystem i det naturliga utbredningsområdet för de djurarter som finns förtecknade i bilaga IV a, med förbud mot avsiktlig fångst eller dödande av *exemplar* av dessa arter, förbud mot avsiktlig störning av *exemplar* av dessa arter samt förbud mot avsiktlig förstörelse och insamling av ägg från dessa arter.<sup>207</sup> Vidare konstaterade EU-domstolen att både lydelsen och det sammanhang i vilket denna bestämmelse ingår utgör 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 samt att en sådan tolkning även bekräftas av de mål som eftersträvas med livsmiljödirektivet.<sup>208</sup> EU-domstolen konstaterar också att bestämmelsen inte kan tolkas så, att det skydd som föreskrivs upphör att gälla för arter som har uppnått en gynnsam bevarandestatus. Det måste alltså särskilt prövas huruvida de djurarter som omfattas av nämnda direktiv förekommer inom det område som är aktuellt för åtgärder som kan resultera i exemplar dödas eller fångas.<sup>209</sup>

<sup>206</sup> I mål C-221/04 *kommissionen mot Spanien*, punkten 69 klargjorde domstolen att det utifrån en läsning av olika språkversioner är klart att "avsiktligt" syftar på såväl "fånga" som "döda".

<sup>207</sup> De förenade målen C-473/19 och C-474/19 *Skydda skogen*, punkten 50.

<sup>208</sup> *Ibid.*, punkten 61.

<sup>209</sup> *Ibid.*, punkterna 66 och 67

### 5.5.7 Livsmiljödirektivets artikel 12.1 b), avsiktligt störa

Artikel 12.1 b) förbjuder att avsiktligt störa artikel IV-arter, särskilt under deras parnings-, uppfödning-, övervintrings- och flyttningsperioder eftersom de är mer sårbara då. En störning, till exempel i form av ljud eller ljus, behöver inte nödvändigtvis påverka en arts fysiska integritet direkt, störningar kan också ha en indirekt negativ effekt. En störning kan vara skadlig exempelvis genom att minska överlevnadsmöjligheter, avelsframgång eller reproduktionsförmåga. En art-för-art-strategi måste användas eftersom olika arter reagerar olika på olika störningar och eftersom det finns ekologiska, biologiska och beteendemässiga skillnader mellan arterna.<sup>210</sup>

Perioder med parning, uppfödning av ungar, vila och migration betraktas som särskilt känsliga perioder i förhållande till störningar och dessa perioder kan endast definieras med hjälp av en art-för-art-strategi; detta på grund av ekologiska, biologiska och beteendemässiga skillnaderna mellan olika arter.<sup>211</sup>

Enligt artikel 2.2 i livsmiljödirektivet är direktivets syfte att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos vilda djur och växter av gemenskapsintresse. Samtidigt ska enligt artikel 2.3 de åtgärder som vidtas i enlighet med direktivet ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag.

Förbudet ska särskilt gälla under parnings-, uppfödning-, övervintrings- och flyttningsperioder. Dessa perioder anses särskilt känsliga ur störningssynpunkt<sup>212</sup>, vilket innebär att de i regel har särskild betydelse för arternas bevarandestatus. Enligt EU-domstolen är det ett förbud mot avsiktlig störning av *exemplar* av dessa arter.<sup>213</sup> Kommissionen har dock i sin vägledning föreslagit att enbart verksamhet som påverkar en skyddad arts (mot bakgrund av EU-domstolens uttalande bör det här antagligen röra *exemplarets*) överlevnadschanser, framgångsrika parning eller fortplantningsförmåga, eller leder till en minskning av utbredningsområdet, som ska anses utgöra en störning.<sup>214</sup> EU-domstolen utvecklade detta genom att påpeka att det i bestämmelsen lyfts fram att förbudet är av än större betydelse under de perioder då exemplar av arterna är särskilt utsatta, bland annat

<sup>210</sup> Kommissionens vägledning (2007), s. 37 f.

<sup>211</sup> *Ibid.*, s. 39.

<sup>212</sup> *Ibid.*, kapitel 2, punkt 41.

<sup>213</sup> De förenade målen C-473/19 och C-474/19 *Skydda skogen*, punkten 50.

<sup>214</sup> Kommissionens vägledning (2007), kapitel 2, punkt 39.

med avseende på deras parningsförmåga eller möjligheterna till framgångsrik parning, vilket innebär att ett åsidosättande av förbudet under dessa perioder därför är särskilt ägnat att påverka den berörda artens bevarandestatus negativt.<sup>215</sup> EU-domstolens konstaterande som återgavs ovan beträffande fångande och dödande omfattar även störande. Bestämmelsens lydelse utgör således hinder för att kräva att det ska finnas en risk för att den berörda djurartens bevarandestatus påverkas negativt för att förbudet ska vara tillämpligt på en åtgärd.<sup>216</sup> Inte heller upphör det skydd som föreskrivs att gälla för arter som har uppnått en gynnsam bevarandestatus. Det måste alltså särskilt prövas huruvida de djurarter som omfattas av nämnda direktiv förekommer inom det område som är aktuellt för åtgärder som kan resultera i exemplar störs.<sup>217</sup>

### 5.5.8 Livsmiljödirektivet artikel 12.1 c, avsiktligt förstöra eller samla in ägg i naturen

Enligt artikel 12.1 c är det förbjudet att avsiktlig förstöra eller att samla in ägg i naturen. Bestämmelsen skyddar arternas ägg och således, i förlängningen, artpopulationen och dess livskraftighet på lång sikt.<sup>218</sup> Även att avsiktligt förstöra eller samla in ägg i naturen omfattas av EU-domstolens ovan återgivna konstaterande. Krav på att risk för att den berörda djurartens bevarandestatus påverkas negativt, för att förbudet ska vara tillämpligt på en åtgärd, kan inte ställas.<sup>219</sup> Inte heller upphör skyddet för arter som har uppnått en gynnsam bevarandestatus.<sup>220</sup>

### 5.5.9 Om man saknar avsikt men godtar konsekvensen

Förbuden i 12.1 a–c täcker enligt direktivets ordalydelse avsiktliga handlingar, inte oavsiktliga. 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 accepterande av conse-*

<sup>215</sup> De förenade målen C-473/19 och C-474/19 *Skydda skogen*, punkten 56.

<sup>216</sup> *Ibid.*, punkten 61.

<sup>217</sup> *Ibid.*, punkterna 66 och 67.

<sup>218</sup> Kommissionens vägledning (2007), s. 39.

<sup>219</sup> De förenade målen C-473/19 och C-474/19 *Skydda skogen*, punkten 61.

<sup>220</sup> *Ibid.*, punkterna 66 och 67.



*kevenserna*.<sup>221</sup> Målet handlade om huruvida viss byggnadsverksamhet samt fritids- och fiskeverksamhet kunde anses utgöra en avsiktlig störning av havssköldpaddan (*Caretta caretta*).<sup>222</sup> I mål C-221/04, *den spanska uttern*, som handlade om huruvida jakt med snaror efter räv (*Vulpes vulpes*) kunde strida mot förbud som avsåg att skydda uttern (*Lutra lutra*)<sup>223</sup> uttalade domstolen att 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* för en sådan fångst eller ett sådant dödande.<sup>224</sup> EU-domstolen har alltså när det gäller dödande, i princip slagit fast att avsiktlighetsrekvisitet är uppfyllt när det är visat att den handlande åtminstone *godtagit risken* eller *accepterat konsekvensen* att en skyddad djurart dödas.<sup>225</sup> Detta trots att sådana handlingar i regel tjänar andra syften än en förbjuden påverkan. God information och vägledning från behöriga myndigheter verkar, enligt kommissionen, vara ett lämpligt sätt att genomföra dessa bestämmelser.<sup>226</sup>

I *Skydda skogen* sammanfattade EU-domstolen denna praxis och konstaterade att de förbud som anges i artikel 12.1 a–c i livsmiljödirektivet kan vara tillämpliga på åtgärder, såsom skogsbruksåtgärder eller markexploatering, vilkas syfte uppenbart är ett annat än avsiktlig fångst, dödande eller störning av djurarter eller avsiktlig förstörelse och insamling av ägg.<sup>227</sup>

#### 5.5.10 Livsmiljödirektivets artikel 12.1 d, skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser

Enligt artikel 12.1 d ska medlemsstaterna införa förbud att skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser. Punkten d skiljer sig från övriga förbud i artikel 12 genom att den inte gäller exemplar, arter eller deras ägg, utan skyddar viktiga delar av arternas livsmiljöer. Den skiljer sig också från punkterna a–c på så sätt att i de förra

<sup>221</sup> Förslag till avgörande i mål C-6/04, *kommissionen mot Storbritannien*, punkten 118.

<sup>222</sup> Mål C-504/14 dom av den 10 november 2016, *kommissionen mot Grekland (Kyparissia)*, punkterna 114 samt 157 och 158.

<sup>223</sup> Mål C-221/04, dom av den 18 maj 2006, *kommissionen mot Spanien*, punkterna 72 och 73.

<sup>224</sup> Mål C-221/04 *kommissionen mot Spanien*, punkten 71.

<sup>225</sup> Förslag till avgörande i mål C-221/04 *kommissionen mot Spanien* (den spanska uttern), punkterna 49 och 50 samt i förslag till avgörande i mål C-504/14 *kommissionen mot Grekland (Kyparissia)*, punkt 126, domarna i samma mål; mål C-221/04, punkten 71 och mål C-504/14, punkt 159 samt förslag till avgörande i förenade målen C-473/19 och C-474/19.

<sup>226</sup> Kommissionens vägledning (2007), s. 37.

<sup>227</sup> De förenade målen C-473/19 och C-474/19 *Skydda skogen*, punkterna 52 och 53.

finns ett avsiktlighetsrekvisit men så är inte fallet med punkten d. Direktivet fordrar förvisso inte proaktiva åtgärder men endast ett förbud i en rättslig text är inte tillräckligt då det måste finnas stöd i verkställighetsmekanismer.

Medlemsstaterna bör säkerställa att de som sannolikt begår ett brott (avsiktligt eller inte) är medvetna om gällande förbud och agerar i enlighet därmed.<sup>228</sup> I fall där försämring/förstörelse av parningsplatser eller viloplatser uppstår genom naturliga orsaker föreligger ingen försämring/förstörelse enligt artikel 12.1 d.<sup>229</sup>

Fortplantningsområden och viloplatser (*breeding sites* respektive *resting places* i direktivets engelska version) måste skyddas strikt, eftersom de är avgörande förutsättningar i djurens livscykel, och en så viktig del av artens hela livsmiljö att de behövs för att säkerställa överlevnaden. Skyddet av dessa platser är således direkt länkat med en arts bevarandestatus. Bestämmelsen bör därför förstås som att den syftar till att skydda fortplantningsområdenas och viloplatsernas *kontinuerliga ekologiska funktion (KEF)*. Det innebär att genom skyddet se till att platserna fortsätter tillhandahålla alla element som behövs för ett speciellt djur när det vilar eller för att det ska ha framgång med sin reproduktion. Skyddet gäller hela året, även när arterna inte finns där, om platserna används regelbundet.<sup>230</sup>

Begreppet *skada (deterioration)* i direktivets engelska språkversion) kan definieras som fysisk försämring som påverkar en parningsplats eller en viloplat. Till skillnad från *förstöra (destruction)* kan en sådan försämring också äga rum långsamt så att platsens funktionalitet gradvis minskar. Om det är möjligt att upprätta ett tydligt orsak-effekt-förhållande mellan en eller flera människorelaterade aktiviteter och försämringen av en parningsplats eller viloplat så träffas detta av artikel 12.1 d.<sup>231</sup>

Åtgärder som säkerställer kontinuerliga ekologiska funktion hos ett fortplantningsområde eller en viloplat, när det handlar om aktiviteter som kan ha en möjlig inverkan på sådana skyddade platser, måste ha karaktären av skyddsåtgärd/försiktighetsmått (det vill säga åtgärder som minimerar eller helt tar bort negativa effekter), men kan också innebära åtgärder som aktivt förbättrar fortplantningsområden eller viloplatser på ett sådant sätt att de inte överhuvudtaget

<sup>228</sup> Kommissionens vägledning (2007), s. 40.

<sup>229</sup> *Ibid.*

<sup>230</sup> *Ibid.*, s. 45.

<sup>231</sup> *Ibid.*, s. 46.

kommer att drabbas av en minskad kontinuerlig ekologisk funktion. Så länge som detta är fallet, och sådana åtgärder eller processer kontrolleras och övervakas av behöriga myndigheter, saknas behov av undantag enligt artikel 16.<sup>232</sup>

I *Skydda skogen* erinrar EU-domstolen inledningsvis om att artikel 12.1 d i livsmiljödirektivet avser ett strikt skydd och förbud mot att ”skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser”.<sup>233</sup> EU-domstolen konstaterar vidare att de handlingar som avses inte endast omfattar avsiktliga handlingar, utan även icke-avsiktliga handlingar.<sup>234</sup> Det utökade skyddet visas genom att inte enbart avsiktliga handlingar är förbjudna.<sup>235</sup> Det strikta skydd som föreskrivs i artikel 12.1 d i livsmiljödirektivet är också, understryker domstolen, tillämpligt oberoende av det antal exemplar av den berörda arten som förekommer inom det berörda området.<sup>236</sup> Eftersom skyddet inte är beroende av antalet exemplar av den berörda arten kan skyddet heller inte vara underkastat kravet att artens bevarandestatus ska riskera att försämraras.<sup>237</sup> EU-domstolen har också slagit fast att en populations stabilitet<sup>238</sup> samt dess storlek<sup>239</sup> inte är avgörande för förbudets effekt.

Bestämmelsen innebär att medlemsstaterna,

- ska anta ett heltäckande regelverk,
- ska vidta konkreta och specifika skyddsåtgärder.

Ett strikt skyddssystem innebär även ett krav på att sammanhängande och samordnade åtgärder av förebyggande karaktär vidtas. Ett sådant strikt skyddssystem ska således göra det faktiskt möjligt att förhindra

---

<sup>232</sup> Kommissionens vägledning (2007), s. 49.

<sup>233</sup> De förenade målen C-473/19 och C-474/19 *Skydda skogen*, punkten 81.

<sup>234</sup> *Ibid.*, punkten 82 där domstolen hänvisar till mål C-477/19 *Europeisk hamster*, punkten 27 och där angiven rättspraxis.

<sup>235</sup> Mål C-98/03, dom av den 10 januari 2006, *kommissionen mot Tyskland*, punkt 55 samt mål C-477/19, dom av den 2 juli 2020, *Magistrat der Stadt Wien* (europeisk hamster), punkten 27.

<sup>236</sup> 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).

<sup>237</sup> De förenade målen C-473/19 och C-474/19 *Skydda skogen*, punkten 84.

<sup>238</sup> Mål C-103/00, dom av den 30 januari 2002, *kommissionen mot Grekland* (*Caretta caretta*), punkt 31, mål C-518/04, dom av den 16 mars 2006, *kommissionen mot Grekland* (*Vipera schweizeri*), ej publicerad, punkt 21 samt mål 504/14, dom av den 10 november 2016, *kommissionen mot Grekland* (*Kyparissia*), punkt 148.

<sup>239</sup> Mål C-441/17, dom av den 17 april 2018, *kommissionen mot Polen* (Białowieżaskogen), punkt 237.

att fortplantningsområden eller viloplats för de arter som förtecknas i bilaga IV a till livsmiljödirektivet skadas eller förstörs.<sup>240</sup>

### 5.5.11 Livsmiljödirektivets artikel 12.2

Av artikel 12.2 följer att för bilaga IV-arter 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. Artikel 12.3 anger att det förbud som avses i punkt 1 a och b samt punkt 2 ska gälla alla levnadsstadier hos bilaga IV-djuren.

### 5.5.12 Livsmiljödirektivets artikel 12.4

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 ska *också* innebära övervakning av oavsiktlig fångst och dödande av arter (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

<sup>240</sup> Mål C-383/09, dom av den 9 juni 2011, *kommissionen mot Frankrike* (europeisk hamster), punkterna 19–21, mål C-340/10, dom av den 15 mars 2012, *kommissionen mot Cypern* (cypriotisk snok), punkterna 60–62), mål C-441/17, dom av den 17 april 2018, *kommissionen mot Polen* (Białowieżaskogen), punkt 231 samt mål C-477/19, dom av den 2 juli 2020, *Magistrat der Stadt Wien* (europeisk hamster), punkt 20.

kommissionen övervakning av fladdermusdöd vid vindkraftverk och trafikdödade djur.<sup>241</sup>

### 5.5.13 Allmänt om livsmiljödirektivets artikel 12 och pågående verksamheter

Kommissionen konstaterar i sin vägledning att majoriteten aktiviteter som brukar benämnas som pågående, till exempel jordbruk, skogsbruk, fiske och turism, inte är föremål för förhandsgodkännande och, enligt kommissionens vägledning, skulle det vara oproportionerligt att införa en omfattande kontroll av dessa verksamheter.

Kommissionens vägledning framhåller också vikten av att erkänna det positiva bidrag som många traditionella jordbruks- och skogsbruksmetoder ger, vad gäller att skapa och underhålla några av Europas mest värdefulla livsmiljöer. Det är emellertid inte alltid just detta traditionella brukande som fortfarande pågår. Med det sagt; direktivet gäller fullt ut även för dessa sektorer och medlemsstaterna måste iakttå sina skyldigheter och skydda berörda arter även här.<sup>242</sup>

Nedan redogörs för kommissionens allmänna syn på den här typen av verksamheter. I den mån det finns praxis från EU-domstolen diskuteras denna under respektive punkt (a–d) i artikel 12. 1, nedan, även när den berör areella näringar.

#### Jordbruk

Vad gäller jordbruk har ett antal medlemsstater valt att använda sig av förebyggande åtgärder, bland annat genom att ta fram vägledningar och uppförandekoder. Grundläggande regler för jordbruket kommer att behöva inkludera skydd av visa strukturer, som häckar, dammar, diken, etc. som sannolikt utgör livsmiljö många skyddade arter. Enligt kommissionens vägledning har detta visat sig vara ett lämpligt och effektivt sätt att skydda dessa arter. Vid behov måste emellertid sådana grundläggande regler kompletteras med artspecifik vägledning. Viktigt är att direktivet fordrar att om dessa vägled-

---

<sup>241</sup> Kommissionens vägledning (2007), s. 49.

<sup>242</sup> *Ibid.* s. 30.

ningar inte följs så måste det finnas en rättslig följd av detta så det effektiviteten i det strikta skyddssystemet garanteras.<sup>243</sup>

Att skyddade arter finns i jordbrukslandskapet är ofta en följd av traditionellt brukande, vanligen ett extensivt sådant. I de fall brukandet klart stödjer en arts bevarandestatus är det uppenbart att det ett fortsatt traditionellt brukande ska uppmuntras. Olyckshändelser, som innebär att artindivider dödas eller störs genom sådant brukande, måste accepteras i populationens intresse – genom tillämpningen av en slags proportionalitetsprincip för att nå det överskuggande målet. Om däremot den pågående markanvändningen på grund av effektivisering, intensifiering, eller liknande klart skadar en art på ett sätt som leder till att populationen minskar i ett område, så är medlemsstaten förpliktad att hitta en lösning så att det kan undvikas.<sup>244</sup>

## Skogsbruk

Skogsbruket är än mer komplext – särskilt eftersom det inte sällan är trädet som ska fällas som utgör själva habitatet eller viloplatsen eller en del av fortplantningsområdet, eller alla tre, för en art. Till det kommer skogsbrukets speciella karaktär med långa produktionscykler och behovet av långtidsplanering. I sökandet efter ett hållbart skogsbruk som är förenligt med naturvårdsdirektivens bevarandekrav har medlemsstaterna olika strategier. Angreppssätten varierar; olika medlemsstater tillämpar exempelvis detaljerad planering och förprovning av skogsbruksplaner, allmänna praxiskoder, förhandsanmälan, tillståndsgivning eller att miljöskyddsmyndigheter intervenerar om det finns kända populationer av skyddade arter på aktuell plats. Dessa olika metoder för prevention är, enligt kommissionen, godtagbara så länge de är effektiva och implementerade med goda intentioner och tillräckliga resurser.<sup>245</sup>

---

<sup>243</sup> Kommissionens vägledning (2007), s. 31.

<sup>244</sup> *Ibid.*

<sup>245</sup> *Ibid.*, s. 32.

### Kommissionens slutsatser om pågående aktiviteter

Enligt kommissionen kan följande slutsatser dras vad gäller reglering av pågående aktiviteter i syfte att dessa ska vara förenliga med artskyddet. Olika former av planeringsinstrument, förhandsgodkännande, uppförandekoder och konkret information eller vägledning är tänkbara alternativ. Sådana åtgärder bör, enligt kommissionen:<sup>246</sup>

- vara en del av de åtgärder som fordras enligt artikel 12 för att införa ett effektivt strikt skyddssystem,
- inkorporera kraven på strikt skydd,
- erbjuda flexibilitet, det vill säga erkänna att det strikta skyddet för samtliga artindivider inte kan garanteras, försäkra att samtliga skadliga handlingar fullt ut beaktar bevarandekraven för berörda arter/populationer,
- ha fördelen av att de potentiellt skyddar den som utför aktiviteten (till exempel från åtal) så länge som personen vidtar dessa åtgärder,
- åtföljas av ett rättsligt ramverk för strikt skydd som garanterar adekvat rättsligt genomförande av myndigheter i händelser av att systemet inte efterlevs,
- bidra till att definiera lämpliga nivåer av övervakning (vilket fordras av artikel 11) samt hur dessa ska finansieras,
- vara i linje med artikel 2. 3 genom att ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella aspekter.

#### 5.5.14 Artikel 13 – Strikt skydd av växter

När det gäller växter ska medlemsstaterna förbjuda följande.<sup>247</sup>

- Att avsiktligt plocka, samla in, skära av, dra upp med rötterna eller förstöra dessa växter i deras naturliga utbredningsområde i naturen.
- Att förvara, transportera och sälja eller byta exemplar av dessa arter som insamlats i naturen.

---

<sup>246</sup> *Ibid.*, s. 33.

<sup>247</sup> Livsmiljödirektivet, artikel 13.

- Att utbjuda dem för försäljning eller byte, med undantag av sådana som samlats på lagligt sätt före genomförandet av livsmiljödirektivet.

Förbuden gäller alla stadier i den biologiska cykeln hos de växter som omfattas av livsmiljödirektivet.<sup>248</sup>

### 5.5.15 Undantag enligt livsmiljödirektivets artikel 16

Det finns möjlighet till undantag från det strikta artskyddet, men undantag förutsätter att samtliga kriterier i artikel 16 är uppfyllda. EU-domstolen har uttalat att artiklarna 12, 13 och 16 i livsmiljödirektivet utgör sammanhängande bestämmelser, som har till syfte att säkerställa skyddet av de berörda arternas bestånd, vilket innebär att varje undantag som inte är förenligt med direktivet strider såväl mot de förbud som anges i artiklarna 12 och 13 i direktivet som mot bestämmelsen att undantag kan beviljas i enlighet med artikel 16 i samma direktiv.<sup>249</sup>

De två grundläggande förutsättningarna för undantag är 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.

Om dessa två grundläggande förutsättningar är uppfyllda får medlemsstaterna göra undantag från bestämmelserna i artiklarna 12–14 samt 15 a och b av följande anledningar (det räcker att en av dem föreligger):<sup>250</sup>

- För att skydda vilda djur och växter och bevara livsmiljöer.
- För att undvika allvarlig skada, särskilt på gröda, boskap, skog, fiske, vatten och andra typer av egendom.
- 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.

---

<sup>248</sup> Livsmiljödirektivet, artikel 13.

<sup>249</sup> Mål C-6/04, *kommissionen mot Förenade kungariket*, punkten 112.

<sup>250</sup> Livsmiljödirektivet, artikel 16.



- För forsknings- och utbildningsändamål, för återinplantering och återinförsel av dessa arter och för den uppfödning som krävs för detta, inbegripet artificiell förökning av växter.
- 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 4 i en begränsad mängd som fastställs av de behöriga nationella myndigheterna.

Medlemsstaterna ska rapportera vartannat år till kommissionen om de undantag som gjorts och kommissionen ska yttra sig över undantagen inom 12 månader.<sup>251</sup>

#### 5.5.16 Livsmiljödirektivets övervaknings- och rapporteringsmekanism

Som en del av bevarandearbetet som ska utföras enligt livsmiljödirektivet ska medlemsstaterna övervaka tillståndet i naturen och göra en bedömning av hur livskraftiga olika arter och naturtyper är på lång sikt.<sup>252</sup> Vart sjätte år ska medlemsstaterna rapportera om sitt genomförande av direktivet, nämligen att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse och samtidigt ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov samt till regionala och lokala särdrag. Artikel 17 fokuserar på status och trender vad gäller naturtyper (livsmiljöer) och arter. Själva förpliktelsen att övervaka bevarandestatus återfinns i artikel 11 för såväl livsmiljöer som arter. Det innebär att bestämmelsen inte är begränsad till Natura 2000-områden utan data måste samlas in såväl inom som utanför Natura 2000-nätverket för att kunna göra en fullständig uppskattning av bevarandestatus.

Kommissionen sammanställer sedan data från de olika nationella rapporterna med stöd från *European Environment Agency* (EEA) och *the European Topic Centre on Biological Diversity*. Genom dessa sammanställningar kan man få en bild av hur väl skyddade arterna och habitaterna är i EU. Resultaten av denna sammanställning publiceras sedan i rapporten *State of Nature in the EU*. Det är också möj-

<sup>251</sup> I mål C-674/17, *Tapiola* går domstolen noggrant igenom rekvisiten i artikel 16 med fokus på artikel 16. 1 e.

<sup>252</sup> Livsmiljödirektivet, artikel 17.

ligt att ta del av rapporteringen sorterat på biogeografisk nivå eller medlemsland.<sup>253</sup> Sedan 2015 har rapporteringen enligt livsmiljödirektivet och fågeldirektivet integrerats i rapporterna.

För Sveriges del innebär det att rapportera om statusen för de 166 arter och 89 naturtyper i Sverige som omfattas av direktiven. Sedan juni 2020 finns de senaste resultaten för arter och naturtyper i Sverige i en sammanfattande rapport på svenska.<sup>254</sup> Den svenska utvärderingen av arters och naturtypers bevarandestatus genomförs av SLU Artdatabanken på uppdrag av Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten.

## 5.6 Fågeldirektivet

Fågeldirektivet tillkom 1979 mot bakgrund av att ett stort antal arter vilda fåglar i medlemsstaterna minskar i antal, i vissa fall mycket snabbt och att denna minskning utgör ett allvarligt hot mot bevarandet av den naturliga miljön och den biologiska jämvikten. De vilda fåglar som förekommer i medlemsstaterna är till största delen flyttfågelarter och sådana arter utgör ett gemensamt arv för medlemsstaterna; ett effektivt skydd av fåglar är ett typiskt gränsöverskridande miljöproblem som medlemsstaterna har ett gemensamt ansvar för.

Fågeldirektivet syftar till att skydda alla de vilda fågelarter som naturligt förekommer i EU.<sup>255</sup> Till stöd för tolkningen av vilka arter som omfattas tar EU-kommissionen fram EU Bird List, med hjälp av medlemsstaterna och internationella fågelorganisationer.

Enligt direktivet ska bevarandeåtgärder inriktas på långsiktigt skydd och förvaltning av de naturresurser som utgör en integrerad del av de europeiska folkens arv; därigenom blir det möjligt att kontrollera naturresurserna och reglera utnyttjandet av dem med utgångspunkt från de åtgärder som är nödvändiga att vidta för att upprätthålla och återupprätta den naturliga jämvikten mellan arter så långt detta rimligen är möjligt.

---

<sup>253</sup> <https://nature-art17.eionet.europa.eu/article17>.

<sup>254</sup> Sveriges arter och naturtyper i EU:s art- och habitatdirektiv. Resultat från rapportering 2019 till EU av bevarandestatus 2013–2018. [www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publicationer/ISBN/6900/978-91-620-6914-8/](http://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publicationer/ISBN/6900/978-91-620-6914-8/).

<sup>255</sup> Kommissionens hemsida; [https://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/birds-directive/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/birds-directive/index_en.htm).

### 5.6.1 Fågeldirektivets tillämpningsområde

Direktivets artikel 1 anger direktivets tillämpningsområde; direktivet behandlar bevarandet av samtliga fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium på vilket fördraget tillämpas. Att direktivets räckvidd avgränsas till EU:s europeiska territorium innebär att exempelvis Frankrikes territorier i Västindien inte omfattas. Inte heller Grönland omfattas av direktivet. Däremot ingår de så kallade makaronesiska öarna i Atlanten: Azorerna (Portugal), Madeira (Portugal) och Kanarieöarna (Spanien).

Som stöd vid tillämpningen av fågeldirektivet har Kommissionen tillsammans med medlemsstaterna tagit fram en lista över de arter som bedöms omfattas av artikel 1 i direktivet: *EU Bird List*.<sup>256</sup> Listan uppdateras vid behov eftersom artförekomsterna inom EU:s europeiska territorium kan ändras över tid. För närvarande omfattar listan nära 500 arter som anses häcka regelbundet, därutöver drygt 300 arter som förekommer regelbundet. EU Bird List omfattar även arter som inte har noterats efter 1950 samt ett antal arter som introducerats av människan.

Fågeldirektivet omfattar skydd, skötsel, förvaltning och kontroll av dessa arter och fastställer regler för exploatering av dem och ska gälla för fåglar samt för deras ägg, bon och livsmiljöer. Det innehåller alltså bestämmelser om skydd för samtliga naturligt förekommande, vilda fågelarter inom EU och innebär såväl artskydd som områdes-skydd.

Hur artbegreppet definieras är av betydelse. I vissa avseendet ska ett generellt skydd (till exempel samtliga fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium) ges, ibland ska vissa utpekade arter ges visst skydd och då med varierande styrka, till exempel genom listning i bilaga. Själva artbegreppet definieras emellertid inte i direktivet och en fullständig universell artdefinition baserad på ekologiska kriterier finns inte heller. En biologisk definition som utgår från reproduktiv isolering får dock anses veder-tagen, det vill säga en population med individer som under naturliga be-tingelser kan fortplanta sig obehindrat. EU-domstolen har, beträffande

---

<sup>256</sup> European Commission. *EU Bird List, List of birds of the European Union* – August 2018.

fågeldirektivets tillämpningsområde uttalat att en art i biologisk mening är en samling individer som bildar en fortplantningssamfund.<sup>257</sup>

Det finns flera gränsdragningsproblem, till exempel beträffande underarter. Att inkludera även underarter möjliggör bevarandet av genetisk mångfald i och med att dessa kan bära på gener som är skyddsvärda ur ett biodiversitetsperspektiv, vilket är något som EU-domstolen har uttalat sig om, dock i ett något annat sammanhang än direktivets tillämpningsområde.<sup>258</sup> I målet, som gällde ett förhandsbesked rörande förbud mot kvantitativa restriktioner och åtgärder med motsvarande verkan, konstaterade EU-domstolen att åtgärder för att bevara en inhemsk djurpopulation som uppvisar särskiljande drag bidrar till att bevara biologisk mångfald genom att säkerställa denna populations fortbestånd<sup>259</sup> samt att det, vad avser detta bevarande av den biologiska mångfalden, saknar betydelse 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.<sup>260</sup>

EU-domstolen har också konstaterat att fågeldirektivet är tillämpligt på raser av fåglar som endast förekommer naturligt i vilt tillstånd utanför medlemsstaternas europeiska territorium, då den art de tillhör eller andra raser av denna art förekommer naturligt i vilt tillstånd inom detta territorium.<sup>261</sup> I artikel 13 finns ett försämringsförbud.

<sup>257</sup> Se EU-domstolens dom i mål C-507/04 *Europeiska kommissionen mot Republiken Österrike*. Målet gällde Österrikes bristfälliga implementering av fågeldirektivet bl.a. vad avser jakt på rackelhane, som är en korsning av tjäder och orre. Domstolen konstaterade först att enligt fågeldirektivets artikel 1 omfattas förvisso samtliga naturligt förekommande fågelarter av direktivet men anmärkte härvid, vilket generaladvokaten understrukit i punkten 93 i sitt förslag till avgörande, att en art i biologisk mening är en samling individer som bildar en fortplantningssamfund. Republiken Österrike hävdade dock i sitt svaromål att varken rackelhanetuppar eller rackelhanehonor kan få avkomlingar. Kommissionen vände sig inte mot det påstående. Domstolen konstaterade därför att kommissionen inte heller styrkt att rackelhanen ingår i en fortplantningssamfund så att den kan anses utgöra en verklig art och därför omfattas av direktivets tillämpningsområde. Talan kunde därför inte bifallas vad avser rackelhanen. (Domstolens dom punkterna 234–238).

<sup>258</sup> Mål C-67/97 *Bluhme*. Målet gällde ett förhandsavgörande till följd av ett brottmål mot Ditlev Bluhme som åtalats för att ha överträtt de nationella bestämmelserna om förbud mot att på Läsö hålla andra bin än bin av rasen *Apis mellifera mellifera* (brunt Läsö-bi).

<sup>259</sup> Mål C-67/97 *Bluhme*, punkten 33.

<sup>260</sup> *Ibid.*, punkten 34.

<sup>261</sup> Mål C-202/94 *van der Feesten*. Målet gällde ett förhandsavgörande till följd av ett brottmål mot van der Feesten. Han hade importerat ett antal fåglar av rasen *Carduelis carduelis caniceps*, eller den gråhuvad steglitsen, från Danmark. Sedan dessa konfiskerats i hans hem har han bestritt åtgärden och krävt att fåglarna skall återlämnas till honom. Enligt nederländsk lag var det (med vissa undantag) förbjudet att inom nederländskt territorium inneha, erbjuda sig att

Genomförandet av de åtgärder som vidtas i enlighet med fågeldirektivet får inte leda till en försämring av den nuvarande situationen beträffande bevarandet av någon av Europas fågelarter som avses i artikel 1.

Fågeldirektivet är ett så kallat minimidirektiv, vilket innebär att medlemsstaterna får ha strängare regler än de som finns i direktivet (med vissa begränsningar, se ovan). I direktivets artikel 14 finns en bestämmelse som anger just detta, att medlemsstaterna får införa strängare skyddsåtgärder än de som föreskrivs i fågeldirektivet. Att så är fallet tycks inte förändra att friheten att införa strängare bestämmelser ytterst begränsas av fördraget. EU-domstolen har konstaterat att med avseende på fåglar som varken är hotade (bilaga I-arter) eller flyttande har medlemsstaterna *inte* behörighet att anta strängare skyddsåtgärder i form av importbegränsningar, än de som föreskrivs i direktivet, förutom vad gäller arter som förekommer inom det egna territoriet.<sup>262</sup> Medlemsstaternas implementering av direktivet har inte varit oproblematiskt och genererat ett ganska stort antal mål i EU-domstolen.<sup>263</sup>

### 5.6.2 Fågeldirektivets bilagor

Flertalet skyldigheter som åläggs medlemsstaterna får sitt innehåll genom hänvisning till direktivets fem bilagor. För enkelhets skull listas därför bilagorna nedan med en kort förklaring av respektive bilagas innehåll.

---

köpa, köpa, saluföra, sälja, leverera, transportera, erbjuda sig att transportera, importera, transitera eller exportera fåglar som tillhör en art som förekommer naturligt i vilt tillstånd i Europa, eller produkter som härrör från dessa fåglar. Av fågeldirektivet, främst dess artiklar 5 och 6, framgår att allmänt och med vissa undantag förbjuds innehav och handel med alla fågelarter som förekommer naturligt i vilt tillstånd inom medlemsstaternas europeiska territorium, på vilket fördraget är tillämpligt. I beslutet om hänskjutande har den nationella domstolen angivit att *Carduelis carduelis*, eller steglitsen, som art och genom flera av sina raser är en fågelart som förekommer naturligt i vilt tillstånd inom medlemsstaternas europeiska territorium på vilket fördraget är tillämpligt. Emellertid är *Carduelis carduelis caniceps* enligt nämnda domstol en ras som endast förekommer naturligt i vilt tillstånd utanför det europeiska territoriet i fråga.

<sup>262</sup> Mål C-169/89 *Gourmetterie Van den Burg*: Ett förbud mot import och marknadsföring kan inte motiveras med avseende på fågelarter som inte förekommer på den lagstiftande medlemsstatens territorium men finns i en annan medlemsstat där de lagligen kan jagas i enlighet med villkoren i fågeldirektivet och den andra statens lagstiftningen om arten varken är flyttande eller hotad i fågeldirektivets mening.

<sup>263</sup> En snabbsökning i CURIA (<http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=sv>) ger att antalet mål (augusti 2020) rörande förhandsbesked rörande fågeldirektivet uppgår till 20 mål och antalet mål rörande fördragsbrottstalan till 76 mål.

- **Bilaga I** listar de 194 arter<sup>264</sup> som är särskilt skyddsvärda. För dessa arter ska särskilda åtgärder för bevarande av deras livsmiljö vidtas för att säkerställa deras överlevnad och fortplantning inom det område där de förekommer. För dessa arter ska särskilda skyddsområden avsättas.<sup>265</sup>
- **Bilaga II** listar de 82 arter<sup>266</sup> som är tillåtna att jaga med hänsyn tagen ”till deras populationsnivå, geografiska spridning och reproduktion inom gemenskapen”.<sup>267</sup> Om en art inte listas i bilaga II är ett undantag från förbuden i artikel 5 endast möjligt om de strikta kraven i artikel 9 är uppfyllda (artiklarna 5 och 9 kommer att behandlas mer utförligt, nedan).
- **Bilaga III** listar arter som inte får omfattas av förbudet mot kommersiella aktiviteter med fåglar som omfattas av artikel 1 i fågeldirektivet. Eftersom direktivets artikel 1 omfattar samtliga fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium på vilket fördraget tillämpas omfattar förbudet mot försäljning, transport för försäljning, förvaring för försäljning och salubjudande, som utgångspunkt, samtliga dessa fågelarter.<sup>268</sup> De verksamheter som anges i punkt 1 får emellertid inte förbjudas med avseende på de fågelarter som anges i bilaga III del A<sup>269</sup>, under förutsättning att fåglarna på ett lagligt sätt har dödats eller fångats eller på annat lagligt sätt förvärvats.<sup>270</sup>
- **Bilaga IV** listar medel, arrangemang eller metoder som används för storskalig eller icke-selektiv fångst eller dödande av fåglar eller som kan orsaka lokal utrotning av en art som medlemsstaterna ska förbjuda samt vissa transportmedel som medlemsstaterna ska förbjuda jakt från.<sup>271</sup>

<sup>264</sup> Kommissionens hemsida; [https://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/birdsdirective/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/birdsdirective/index_en.htm).

<sup>265</sup> Fågeldirektivet, artikel 4.

<sup>266</sup> Kommissionens hemsida; se länk ovan.

<sup>267</sup> Fågeldirektivet, artikel 7.

<sup>268</sup> Fågeldirektivet, artikel 6.1.

<sup>269</sup> Det handlar om arterna gräsand (*Anas platyrhynchos*) dalripa (*Lagopus lagopus* [*lagopus*, *scoticus* et *hibernicus*]; tre underarter omfattas: *L. l. lagopus*, *L. l. scoticus* och *L. l. hibernicus*), rödhöna (*Alectoris rufa*), klipphöna (*Alectoris barbara*), rapphöna (*Perdix perdix*), fasan (*Phasianus colchicus*) och ringduva (*Columba palumbus*) [Naturvårdsverkets vägledning om förvaring av vilda fåglar enligt artskyddsförordningen 2019-01-14 som angående namnen hänvisar till Artdatabanken 2018-10-14].

<sup>270</sup> Fågeldirektivet, artikel 6.2.

<sup>271</sup> Fågeldirektivet, artikel 8.

- **Bilaga V** listar de ämnesområden inom vilka särskild uppmärksamhet ska ägnas åt forskning och arbete.<sup>272</sup>

Medlemsstaterna ska, med beaktande även av ekonomiska krav och rekreationsbehov, vidta de åtgärder som är nödvändiga för att bibehålla populationen av samtliga som fågelarter förekommer naturligt inom EU<sup>273</sup> på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, eller för att återupprätta populationen av dessa arter till denna nivå.<sup>274</sup> Skyldigheten gäller alltså samtliga fågelarter inom EU och det är de åtgärder som är nödvändiga som ska vidtas. Följande artiklar specificerar åtgärder.

Till att börja med ska medlemsstaterna, enligt artikel 3, vidta de åtgärder som är nödvändiga för att skydda, bevara och återställa tillräckligt varierande och stora livsmiljöer för samtliga fågelarter som förekommer naturligt inom EU.<sup>275</sup> Dessa åtgärder ska i första hand innefatta att avsätta skyddade områden<sup>276</sup> samt att i enlighet med livsmiljöernas ekologiska behov vidta underhålls- och skötselåtgärder inom och utanför de skyddade områdena.<sup>277</sup> De ska också innefatta att återställa förstörda biotoper<sup>278</sup> och att skapa nya biotoper<sup>279</sup>.

### 5.6.3 Natura 2000-områden för bilaga I-arter

För de arter som anges i bilaga I, alltså de särskilt skyddsvärda arterna, ska särskilda åtgärder för bevarande av deras livsmiljö vidtas för att säkerställa deras överlevnad och fortplantning inom det område där de förekommer.<sup>280</sup> Artikel 4 i fågeldirektivet ställer alltså krav på åtgärder inom områden där särskilt skyddsvärda arter finns och avseende dessa arter ska medlemsstaterna utse områden som är särskilt lämpade med hänsyn till arternas behov av skydd till särskilda skyddsområden (SSO), eller på engelska *Special Protection Areas* (SPA).

<sup>272</sup> Fågeldirektivet, artikel 10.

<sup>273</sup> Samtliga de fågelarter som avses i artikel 1, nämligen samtliga fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium på vilket fördraget tillämpas.

<sup>274</sup> Fågeldirektivet, artikel 2.

<sup>275</sup> Fågeldirektivet, artikel 3.1. 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).

<sup>276</sup> Fågeldirektivet, artikel 3.2.a.

<sup>277</sup> Fågeldirektivet, artikel 3.2.b.

<sup>278</sup> Fågeldirektivet, artikel 3.2.c.

<sup>279</sup> Fågeldirektivet, artikel 3.2.d.

<sup>280</sup> Fågeldirektivet, artikel 4.

Det är den engelska förkortningen som vanligtvis används, också bland svenska myndigheter. Dessa områden, som ska säkerställa de skyddsvärda arternas överlevnad och fortplantning, är fågeldirektivets del i Natura 2000-systemet.

Vad gäller skyldigheten att peka ut särskilda skyddsområden enligt fågeldirektivet har EU-domstolen uttalat sig i ett antal domar.<sup>281</sup> Att notera är domstolens strikta hållning; medlemsstaternas utrymme för andra överväganden än ornitologiska kriterier är mycket litet. EU-domstolen har klart uttryckt att medlemsstaterna är skyldiga att som särskilt skyddsområde klassificera varje område som med tillämpning av ornitologiska kriterier förefaller vara det mest lämpade för bevarandet av de ifrågavarande arterna. Härvid ska ingen vikt läggas vid ekonomiska intressen.<sup>282</sup> Medlemsstaterna kan också anses ha åsidosatt sina skyldigheter enligt direktivet trots att de utsett särskilda skyddsområden, om dessa i antal och storlek<sup>283</sup> inte motsvarar de områden i landet som anses vara de mest lämpliga för bevarandeåtgärder.<sup>284</sup>

För dessa skyddsområden ska medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att undvika förorening och försämring av livsmiljöer samt störningar som påverkar fåglarna. Medlemsstaterna ska även utanför dessa skyddsområden sträva efter att undvika förorening och försämring av livsmiljöer.<sup>285</sup>

En del av artikel 4 i fågeldirektivet har genom livsmiljödirektivets artikel 3 och 7 ersatts av bestämmelserna om skyddade områden i livsmiljödirektivet.<sup>286</sup> Det innebär att det har införts fler legitima skäl för undantag från Natura 2000-reglerna än vad som annars är fallet genom fågeldirektivet.<sup>287</sup>

<sup>281</sup> Se t.ex. C-355/90 *kommissionen mot Spanien, Santoña Marshes*, mål C-334/89 *kommissionen mot Italien och C-57/89 Europeiska kommissionen mot Tyskland "Leybucht"*.

<sup>282</sup> Se även mål C-374/98 *kommissionen mot Frankrike "Basses Corbière"*, punkten 26.

<sup>283</sup> Vad gäller kravet på att området måste vara tillräckligt stort för att uppfylla bevarandesyftet, se mål C-355/90 *kommissionen mot Spanien*, *Santoña Marshes* och mål C-96/98 *kommissionen mot Frankrike, "Marais poitevin"*.

<sup>284</sup> Se t.ex. C-374/98 *kommissionen mot Frankrike "Basses Corbière"*, mål C-355/90, *kommissionen mot Spanien*, C-44/95 *Royal Society for the Protection of Birds, "Lappel Bank"*, mål C-3/96, *kommissionen mot Nederländerna och mål C-97/17 Rilabergen*.

<sup>285</sup> Fågeldirektivet, artikel 4.4.

<sup>286</sup> Förpliktelser som uppstår till följd av artikel 6.2–4 i livsmiljödirektivet ska ersätta alla förpliktelser som uppstår till följd av artikel 4.4 första meningen i fågeldirektivet.

<sup>287</sup> Mål C-57/89 *kommissionen mot Tyskland, "Leybucht"*.



### 5.6.4 Fridlysningen i artikel 5

Med vissa undantag som följer av artiklarna 7 och 9 (se nedan), följer det av artikel 5 att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att införa ett generellt system för skydd av samtliga fågelarter i EU<sup>288</sup>, där särskilt följande ska förbjudas:<sup>289</sup>

- 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.

### 5.6.5 Tillämpningsområdet för artikel 5

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.<sup>290</sup> Inte heller har det betydelse för tillämpningen av artikel 5 huruvida fågelarter är hotade på någon nivå eller har en långsiktigt vikande populationstrend.

EU-domstolen har därför ansett det oförenligt med artikel 5 i fågelskyddsdirektivet att vissa fågelarter utesluts från skyddet<sup>291</sup> eller

---

<sup>288</sup> 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).

<sup>289</sup> Fågeldirektivet, artikel 5.

<sup>290</sup> Arterna i bilaga 1 kräver dock särskilda skyddsåtgärder enligt artikel 4.1.

<sup>291</sup> 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.

att skyddet begränsas till arter som tillhör det nationella beståndet.<sup>292</sup> EU-domstolen har även tillämpat denna bestämmelse på arter som är vanligt förekommande i Sverige och som inte omfattas av artikel 1 (*Corvus corone corone* och *Corvus corone cornix*), starar (*Sturnus vulgaris*) och koltrastar (*Turdus merula*),<sup>293</sup> gråhägrar (*Ardea cinerea*) och storskarvar (*Phalacrocorax carbo*)<sup>294</sup> eller på olika finkarter<sup>295</sup>.

Medlemsstaterna är alltså, enligt artiklarna 1 och 5 i fågelskyddsdirektivet är *skyldiga att anta ett system för skydd av samtliga fågelarter* som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium på vilket fördraget tillämpas. Enligt generaladvokatens förslag till avgörande i de förenade målen C-473/19 och C-474/19 är ett skyddssystem som enbart är tillämpligt på arter som är förtecknade i direktivets bilaga I, eller som enbart är tillämpligt på arter som är hotade på någon nivå eller som har en långsiktigt vikande populationstrend inte tillräckligt för att uppfylla kraven i artikel 5.<sup>296</sup> EU-domstolen hänvisar i sin dom till generaladvokatens förslag i detta avseende och konstaterar att det vid tillämpningen av artikel 5 saknar 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.<sup>297</sup>

### 5.6.6 Avsiktligheten i artikel 5

När det gäller avsiktlighet träffar förbudsområdet i vart fall den typ av avsiktligt dödande som vanligen karaktäriseras som jakt efter fåglar. Det bör också noteras att när det gäller insamling av fågelägg eller förvar av fåglar, så fordras ingen avsiktlighet.

<sup>292</sup> 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.

<sup>293</sup> Mål C-507/04, dom av den 12 juli 2007, *kommissionen mot Österrike*, punkten 332ff. Se även förslag till avgörande i mål C-507/04, punkterna 119 och 120 samt 141 och 142.

<sup>294</sup> C-192/11, dom av den 26 januari 2012, *kommissionen mot Polen* (ej publicerad), punkt 63.

<sup>295</sup> C-557/15, dom av den 21 juni 2018, *kommissionen mot Malta*.

<sup>296</sup> Förslag till avgörande i de förenade målen C-473/19 och C-474/19 *Skydda skogen*, punkterna 41–46.

<sup>297</sup> De förenade målen C-473/19 och C-474/19 *Skydda skogen*, punkten 44.

### 5.6.7 Artikel 5 i fågeldirektivet – ett generellt system för skydd

När det gäller sällsynta och särskilt hotade arter samt flyttfåglar ska deras livsmiljöer skyddas i högre grad genom inrättandet av särskilda skyddsområden (Natura 2000).<sup>298</sup> Om vissa aktiviteter konkret äventyrar vissa fågelarters bevarandestatus blir dessutom artiklarna 5 och 2.1 a i miljöansvarsdirektivet tillämpliga (se om miljöansvarsdirektivet, nedan).

Fågeldirektivet innehåller, till skillnad från livsmiljödirektivet<sup>299</sup>, inte någon undantagsbestämmelse som gör det möjligt att väga motstridiga intressen mot varandra; det är endast mycket specifika skäl som kan tillåta en förnuftig användning av vissa fåglar i litet antal, vilken även måste vara strängt kontrollerad och selektiv<sup>300</sup>.

Mot bakgrund av vad domstolen funnit i domen beträffande Białowieżaskogen handlar avsiktlighetsbegreppet, också när det gäller fåglar, om accepterade konsekvenser.<sup>301</sup>

### 5.6.8 Avsiktlighet i fågeldirektivets artikel 5 b och d

EU-domstolen fann i domen beträffande Białowieżaskogen 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.<sup>302</sup> EU-domstolen kvalificerade således denna åtgärd som avsiktlig förstörelse eller skada av bon och ägg<sup>303</sup> och som avsiktlig störning, särskilt under häcknings- och uppfödningssperioden<sup>304</sup>.<sup>305</sup> EU-domstolen noterade också att det var ostridigt och därtill föreföll osannolikt att avsikten med de aktuella åtgärderna skulle ha varit att orsaka sådan påverkan på fåglar.

<sup>298</sup> Fågeldirektivet, artikel 4 jämförd med artiklarna 6 och 7 i livsmiljödirektivet.

<sup>299</sup> I livsmiljödirektivet finns möjlighet till undantag för orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse (artikel 16.1 c).

<sup>300</sup> Fågeldirektivet, artikel 9.1 c.

<sup>301</sup> Mål C-441/17, dom av den 17 april 2018, *kommissionen mot Polen* (Białowieżaskogen), punkt 18.

<sup>302</sup> Mål C-441/17 av den 17 april 2018, *kommissionen mot Polen* (Białowieżaskogen), punkterna 253 och 254).

<sup>303</sup> Fågeldirektivet, artikel 5 b.

<sup>304</sup> Fågeldirektivet, artikel 5 d.

<sup>305</sup> Mål C-441/17 av den 17 april 2018, *kommissionen mot Polen* (Białowieżaskogen), punkten 259.

EU-domstolens utgångspunkt i målet var således att begreppet *avsikt* i fågeldirektivets artikel 5 inte skulle 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 fågelskyddsdirektivet.

### 5.6.9 Förbudet att störa i artikel 5 d fågeldirektivet

Enligt artikel 5 d i fågelskyddsdirektivet gäller förbudet mot att störa fågelarter, särskilt under deras häcknings- och uppfödningssperiod, i den mån dessa störningar inte saknar betydelse för att uppnå syftet med direktivet. Syftet med fågelskyddsdirektivet är enligt artikel 1 i nämnda direktiv att skydda alla europeiska fågelarter. För detta ändamål ska medlemsstaterna enligt artikel 2 bibehålla populationen av dessa arter på en nivå som särskilt svarar mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, eller för att återupprätta populationen av dessa arter till denna nivå. I vidtagandet av åtgärder för får medlemsstaterna beakta även ekonomiska krav och rekreationsbehov. Medlemsstaterna har i detta hänseende, med förbehåll för särskilda bestämmelser, ett utrymme för skönsmässig bedömning<sup>306</sup> förutsatt att medlemsstaterna bibehåller alla vilda fågelarter på *en tillfredsställande nivå*.<sup>307</sup>

Redan formuleringen i artikel 5 d i fågelskyddsdirektivet visar att i vart fall störningar under häcknings- och uppfödningssperioden ska undvikas. Denna precisering är motiverad, eftersom häckningen och uppfödningen har central betydelse för bevarandestatusen. Emellertid är störningar, också under dessa perioder, endast förbjudna om de är av betydelse. EU-domstolen har slagit fast att avverkning som påverkar en viktig *livsmiljö* för sällsynta fågelarter kan utgöra en förbjuden störning.<sup>308</sup>

<sup>306</sup> Mål 247/85, dom av den 8 juli 1987, *kommissionen mot Belgien*, punkt 8 och mål 262/85 *kommissionen mot Italien*, punkt 8 samt mål C-435/92, dom av den 19 januari 1994, *Association pour la protection des animaux sauvages m.fl.*, punkt 20.

<sup>307</sup> Fågeldirektivet, skälen (3), (5), (7), (8) och framför allt (10). Se mål 252/85, dom av den 27 april 1988, *kommissionen mot Frankrike*, punkt 28, mål C-182/02, dom av den 16 oktober 2003, *Ligue pour la protection des oiseaux m.fl.*, punkt 17, mål C-217/19, dom av den 23 april 2020, *kommissionen mot Finland* (vårjakt på handjur av ejder), punkt 68 samt förslag till avgörande i mål C-60/05 *WWF Italia m.fl.*, punkt 50 samt förslag till avgörande i mål C-418/04 *kommissionen mot Irland*, punkterna 111 och 112.

<sup>308</sup> Mål C-441/17, dom av den 17 april 2018, *kommissionen mot Polen* (Białowieżaskogen), punkt 251 ff.

## 5.6.10 Artikel 6

Av artikel 6.1 till fågeldirektivet framgår att medlemsstaterna som huvudregel ska förbjuda försäljning, transport för försäljning, förvaring för försäljning och salubjudande av samtliga fågelarter inom EU<sup>309</sup>. Förbudet ska gälla levande eller döda fåglar och av lätt igenkännbara delar eller derivat av sådana fåglar.

I artikel 6.2 görs undantag från denna huvudregel. Här anges att försäljning, transport för försäljning, förvaring för försäljning och salubjudande *inte får* förbjudas med avseende på fågelarter som anges i direktivets bilaga III del A, under förutsättning att fåglarna på ett lagligt sätt har dödats eller fångats eller på annat lagligt sätt förvärvats. Undantaget i artikel 6.2 är alltså obligatoriskt.

Vidare *får* medlemsstaterna, enligt artikel 6.3, inom sitt territorium tillåta försäljning, transport för försäljning, förvaring för försäljning och salubjudande samt fastställa vissa begränsningar för aktiviteterna för arter som anges i bilaga III del B, också under förutsättning att fåglarna på ett lagligt sätt har dödats eller fångats eller på annat lagligt sätt förvärvats. Här ges alltså en möjlighet att utöka undantaget ytterligare.

Medlemsstater som önskar använda denna utökade möjlighet och bevilja sådana tillstånd ska först samråda med kommissionen. Till sammans med kommissionen ska medlemsstaten undersöka huruvida saluförande av exemplar av dessa arter skulle resultera i eller sannolikt skulle kunna resultera i att populationsnivåerna, den geografiska spridningen eller reproduktionen hos dessa arter hotas inom gemenskapen. Skulle det visa sig att det tänkta tillståndet för någon av de nämnda arterna enligt kommissionens uppfattning skulle resultera i ett sådant hot eller skulle kunna resultera i ett sådant hot, ska kommissionen till den berörda medlemsstaten lämna en vederbörligen motiverad rekommendation som anger att den motsätter sig saluförande av arterna i fråga.

Om kommissionen anser att det inte finns någon sådan risk ska den meddela den berörda medlemsstaten detta. Medlemsstater som beviljar tillstånd enligt artikel 6.3 ska regelbundet kontrollera att villkoren för beviljande av tillstånd uppfylls även fortsättningsvis.

---

<sup>309</sup> Det vill säga samtliga fågelarter som avses i fågeldirektivets artikel 1.

### 5.6.11 Artikel 7: Tillåten jakt på vissa fågelarter på vissa villkor

Av artikel 7 följer att de arter som anges i bilaga II får jagas i enlighet med nationell lagstiftning. Vad gäller de arter som listas i bilaga II del A så får de jagas i hela EU<sup>310</sup> medan de arter som anges i bilaga II del B endast får jagas i de medlemsstater som har angetts.

Jakt får ske i enlighet med nationell lagstiftning men medlemsstaterna ska säkerställa att hänsyn tas till arternas populationsnivå, geografiska spridning och reproduktion inom gemenskapen.

Medlemsstaterna ska också säkerställa att jakten på dessa arter inte äventyrar ansträngningarna att bevara arterna i deras utbredningsområde, att jakten överensstämmer med principerna om ett förnuftigt utnyttjande och en ekologiskt balanserad kontroll av berörda fågelarter och är förenlig med de bevarandeåtgärder som vidtas enligt artikel 2, särskilt vad avser flyttfåglar.

Särskilt ska medlemsstaterna se till att fåglarna inte jagas under uppfödningssäsongen eller under häckningens olika stadier; detsamma gäller flyttfåglar – de får inte jagas under häckningen eller under återvändandet till häckningsplatserna.

### 5.6.12 Artikel 8: Vissa förbjudna medel och metoder vid jakt

Vid jakt, fångst och dödande av fåglar ska medlemsstaterna förbjuda användningen av alla medel, arrangemang eller metoder som används för storskalig eller icke-selektiv fångst eller dödande av fåglar eller som kan orsaka lokal utrotning av en art, särskilt användningen av de medel, arrangemang och metoder som anges i bilaga IV punkt a.<sup>311</sup> Det handlar förbud mot snaror (med undantag för Finland och Sverige såvitt avser jakt på dalripa (*Lagopus lagopus lagopus*) och fjällripa (*Lagopus mutus*) norr om 58° nordlig bredd), lim, krokare, levande fåglar som är blinda eller lemlästade och som används som lockfåglar, bandspelare och elektriska anordningar. Vidare ska följande medel, arrangemang eller metoder förbjudas vid jakt.

- Artificiella ljuskällor, speglar, anordningar för belysning av målet, siktanordningar för mörkerskytte vari elektronisk bildförstärkare eller bildomvandlare ingår,

<sup>310</sup> Alltså det geografiska havs- och landområde som omfattas av fågeldirektivet.

<sup>311</sup> Fågeldirektivet, artikel 8.1.

- sprängämnen,
- nät, fällor, beten som innehåller gift eller bedövningsmedel.
- Halv- eller helautomatiska vapen med magasin som rymmer mer än två patroner.

Vidare ska medlemsstaterna förbjuda all jakt från de transportmedel som anges i bilaga IV punkt b under de förhållanden som anges i den bilagan,<sup>312</sup> nämligen flygplan, motordrivna fordon och båtar som kan uppnå högre hastighet än fem kilometer i timmen. På öppet hav får medlemsstaterna av säkerhetsskäl tillåta att motorbåtar som kan uppnå en maximal hastighet på 18 kilometer i timmen används. Medlemsstaterna ska underrätta kommissionen om varje tillstånd som beviljats.

#### 5.6.13 Förbud mot vissa kommersiella verksamheter

För samtliga fågelarter i EU<sup>313</sup> ska medlemsstaterna förbjuda

- försäljning,
- transport för försäljning,
- förvaring för försäljning och
- salubjudande av levande fåglar
- salubjudande av döda fåglar och
- salubjudande av lätt igenkännbara delar eller derivat av sådana fåglar.

#### 5.6.14 Tillåtna kommersiella aktiviteter med vissa fåglar

När det gäller fågelarter som anges i bilaga III, del A, så får de verksamheter som ovan angetts som förbjudna, inte förbjudas. Förutsättningen för att de inte får förbjudas är att fåglarna har dödats eller fångats eller på annat sätt förvärvats på ett lagligt sätt. Medlemsländerna *får* alltså *inte* förbjuda kommersiella aktiviteter med dessa fåglar – om de dödats eller fångats på lagligt sätt.

---

<sup>312</sup> Fågeldirektivet, artikel 8.2.

<sup>313</sup> 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).

När det gäller fågelarter som listas i bilaga III, del B, får medlemsstaterna, inom sitt territorium, tillåta de annars förbjudna verksamheterna och fastställa vissa begränsningar för dessa, under förutsättning att fåglarna på ett lagligt sätt har dödats eller fångats eller på annat lagligt sätt förvärvats. Här finns alltså ett visst utrymme för medlemsländerna att gå längre och tillåta viss kommersiell verksamhet som annars är förbjuden, men de måste inte. Vissa villkor måste uppfyllas.

#### 5.6.15 Artikel 9: Fågeldirektivets undantagsmöjligheter

Om det inte finns någon annan lämplig lösning får medlemsstaterna medge undantag från förbuden i artiklarna 5–8 (det vill säga fridlysningsbestämmelserna, förbuden mot vissa kommersiella verksamheter samt förbuden ifråga om jakt) av följande anledningar:

- a) Av hänsyn till människors hälsa och säkerhet, av hänsyn till flygsäkerheten, för att förhindra allvarlig skada på gröda, boskap, skog, fiske och vatten, för att skydda flora och fauna.
- b) För forsknings- och utbildningsändamål, för återinplantering och återinförsel och för den uppfödning som krävs för detta.
- c) 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.

I undantagen ska anges

- a) vilka arter som berörs av undantagen,
- b) vilka medel, arrangemang eller metoder som tillåts vid fångst eller dödande,
- c) villkoren vad gäller risker samt för vilka tider och områden dessa undantag får tillåtas,
- d) den 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,
- e) den kontroll som kommer att ske.



Varje år ska medlemsstaterna till kommissionen lämna en rapport om genomförandet av ovanstående. På grundval av den information som finns tillgänglig för kommissionen och särskilt den information som erhållits från medlemsstaterna, ska kommissionen alltid säkerställa att följderna av undantagen inte är oförenliga med direktivet och i detta syfte vidta lämpliga åtgärder. Notera att undantag är tillåtet *endast* om det inte finns någon annan tillfredsställande lösning och *endast* av de listade skälen.

#### 5.6.16 Regelbundet förekommande flyttfåglar

För regelbundet förekommande flyttfåglar som inte anges i bilaga I ska medlemsstaterna vidta liknande åtgärder med avseende på flyttfåglarnas häcknings-, ruggnings- och övervintringsområden samt rastplatser längs deras färdväg. Detta ska göras med hänsyn till deras behov av skydd inom det geografiska havs- och landområde som omfattas av fågeldirektivet och medlemsstaterna ska därvid lägga särskild vikt vid skyddet av våtmarker, i synnerhet våtmarker av internationell betydelse.<sup>314</sup>

#### 5.6.17 Fågeldirektivets rapporteringsskyldighet

Artikel 12 föreskriver en rapporteringsskyldighet. Innebörden är att medlemsstaterna vart sjätte år ska rapportera till kommissionen om de implementeringsåtgärder som vidtagits enligt direktivet samt redovisa vad åtgärderna har lett till. Rapporten ska innehålla särskild information om status och trender för olika fågelarter, vilka hot som finns mot dem och vilka bevarandeåtgärder som vidtas samt vilka bidrag som lämnas till Natura 2000-nätverket. Sedan 2015 har rapporteringen strömlinjeformats med rapporteringen enligt livsmiljödirektivet och rapporteringen enligt båda direktiven integreras i rapporten *State of Nature in the EU*, som publiceras vart sjätte år genom the European Environment Agency (EEA).

---

<sup>314</sup> Fågeldirektivet, artikel 4.2.

## 5.7 Fitness check av naturvårdsdirektiven 2016

Det har gjorts en så kallad *Fitness Check*<sup>315</sup> av fågel- och livsmiljödirektivet. Syftet med den var att utvärdera om direktiven är ändamålsenliga genom att undersöka fem kriterier:

- Relevans: är EU-åtgärder fortfarande motiverade?
- Resultateffektivitet: har syftena uppnåtts?
- Kostnadseffektivitet: har kostnaderna varit rimliga?
- Sammanhang: stöder åtgärderna andra mål/åtgärder, eller finns det motsättningar?
- EU-mervärde: skulle samma eller liknande resultat kunna uppnås genom åtgärder på regional eller nationell nivå, eller bidrar EU-åtgärderna med ett tydligt mervärde?

Detta har gjorts bland annat genom att undersöka implementeringen, kostnaderna för genomförande respektive icke-genomförande, den administrativa bördan för genomförandet samt vilka möjligheter det finns att minska denna börda utan att kompromissa med direktivets syfte.<sup>316</sup>

Det har till stor del handlat om att utvärdera vad som har fungerat bra eller dåligt och om att jämföra de faktiska resultaten med de tidigare förväntningarna. Att göra en sådan kontroll ingår i och för sig inte från något som föreskrivs i något av direktiven, utan sker på initiativ från kommissionen som har tagit fram ett system för sådana kontroller inom alla EU:s politikområden; alla fitnesskontroller måste beakta de fem kriterierna. Beslutet om fitnesskontroll tas när ett direktiv funnits i ett antal år och kommissionen anser att det är dags att utvärdera.

Kontrollen av de båda direktiven inleds med en metodförklaring. I och med kontrollen har samråd ägt rum med många intressenter på

<sup>315</sup> Brussels, 16.12.2016 SWD (2016) 472 final, Commission staff working document fitness check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives) Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds and Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (Fitness check [2016]). [https://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness\\_check/docs/nature\\_fitness\\_check.pdf](https://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/docs/nature_fitness_check.pdf).

<sup>316</sup> Allt i detta avsnitt är hämtat från rapportens sammanfattning om inte annat anges. Svensk version av sammanfattningen finns här: [https://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness\\_check/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/index_en.htm).

medlemsstats- och EU-nivå, mer än 552 000 svar har inkommit, flera av dessa genom olika kampanjer. I rapporten konstateras att kontrollen har haft ett metodproblem; samtidigt som det finns bevis för stora nedgångar i europeisk natur under 1900-talet har det inte varit möjligt att ta fram ett tydligt referensscenario för hur flora och fauna skulle ha utvecklats i europeisk natur i avsaknad av EU-åtgärder. I brist på referensscenario har utvärderingen av direktivens effektivitet fokuserat på att bedöma i vilken utsträckning direktivens mål har uppnåtts samt på att hitta de faktorer som kan ha bidragit till eller som har hindrat att målen nås.

I korthet visar utvärderingen att direktivens allmänna mål inte har uppnåtts och att det heller inte möjligt att förutsäga när de kommer att uppnås. Enligt rapporten är det dock uppenbart att status och trender för såväl fågelarter som andra arter och livsmiljöer som skyddas av direktiven skulle vara betydligt sämre utan direktiven och att förbättringar av statusen för arter och livsmiljöer sker där riktade åtgärder har satts in i tillräckligt stor utsträckning. Vidare dras slutsatsen att i den markbundna delen av Natura 2000-nätverket för skyddade områden i stort sett är etablerat men att det fortfarande finns luckor vad avser den marina miljön. Framstegen när det gäller bevarande av livsmiljöer och tillhandahållande av ekosystemtjänster utanför Natura 2000 är dock mer begränsade. Direktiven anses också ha drivit på finansieringen av naturvärden, en förbättrad medvetenhet hos aktörerna samt en stärkt kunskap. De har också bidragit till erfarenhetsutbyte. Emellertid har detta inte skett i tillräcklig omfattning. Det har också varit förseningar vad gäller upprättandet av Natura 2000 och vad gäller förvaltningen av dessa; följaktligen har nätverket fortfarande inte levererat sin fulla bevarande- och socioekonomiska potential.

I rapporten konstateras vidare att direktiven ger många fördelar och dessa värderas till 200–300 miljarder euro per år, vilket med råge överstiger de identifierade kostnaderna. Tillämpningen av direktiven bidrar till de lokala ekonomierna genom att skapa arbetstillfällen och turism, särskilt på landsbygden. Internalisering av kostnader har dock ännu inte uppnåtts eftersom de socioekonomiska fördelarna i Natura 2000:s ekosystemtjänster ännu inte fått allmänt erkännande, uppskattning och godkännande i den offentliga politiken. Dessutom, poängteras det, kan det finnas en obalans mellan de som står för kostnaderna, såsom markägare och utvecklare, och de som drar nytta av

fördelarna, såväl aktörer inom turism och rekreation som samhället i stort, vilket kan begränsa utformningen av ersättnings- och incitamentprogram.

Vid undersökningen av relevans tittade man på i vilken utsträckning mål och åtgärder inom naturvårdsdirektiven överensstämmer med de aktuella behoven sett till EU:s naturliga livsmiljöer och vilda djur- och växtarter, inklusive vilda fåglar. Bland annat följande framgår.

Tillgängliga uppgifter visar att direktiven fortsätter att vara relevanta för att hantera de mest omfattande påfrestningarna på livsmiljöer och arter. Direktivens allmänna och särskilda mål för vad som ska uppnås gäller fortfarande, medan ansvaret för att identifiera och bemöta särskilda hot ligger på medlemsstaterna. Bilagorna till de båda direktiven har ändrats vid ett flertal tillfällen, senast i samband med nya medlemsstaters anslutning till unionen. För närvarande är mer än 1 200 arter och underarter samt 231 livsmiljötyper listade enligt habitatdirektivet. Det finns olika uppfattningar om behovet av att uppdatera direktivens bilagor. Även om direktiven inte omfattar alla taxonomiska grupper visar tillgängliga studier att Natura 2000-nätverket genom sin "paraplyfunktion" täcker en stor andel arter av bevarandebärande utöver dem som listas i bilagorna. Tillgängliga uppgifter tyder på att bilagorna i sin nuvarande form ger en lämplig skyddsnivå för att direktivens mål ska kunna uppfyllas.

I analysen av samstämmigheten tittade man på synergier eller inkomsekvenser mellan direktiven och andra politikområden i unionen som förväntas samverka, som till exempel andra miljödirektiv och EU:s sektorspolitik som påverkar mark- och vattenanvändning samt anpassning till klimatförändringarna. Bland annat följande framgår.

Naturvårdsdirektiven kompletterar varandra men det finns ett fortsatt behov av att främja genomförandelösningar som optimerar uppnåendet av bevarandemålen samtidigt som man fullt ut beaktar den socioekonomiska kontexten och samarbetar med olika grupper av intressenter. Naturvårdsdirektiven och strategin för biologisk mångfald i EU fram till 2020 utgör en integrerad och helt samstämmig politisk strategi. Direktiven är viktiga verktyg för att nå det huvudsakliga målet i EU:s strategi för biologisk mångfald att sätta stopp för förlusten av biologisk mångfald och förstörelsen av ekosystemtjänster i EU och bidra till att motverka förlusten av biologisk mångfald på global nivå senast 2020. Tillämpningen av direktiven är viktig

för att EU och medlemsstaterna ska kunna uppnå de internationella målen för biologisk mångfald och hållbar utveckling.

Det noteras också att i vissa fall så har andra politiska områden i EU konkurrerande mål. Mot bakgrund av att arter och livsmiljöer i jordbrukslandskapet fortsätter att minska, krävs ytterligare åtgärder för att bevara och förbättra den biologiska mångfalden genom en effektivare samverkan med den gemensamma jordbrukspolitiken för att på så sätt kunna uppnå målen för biologisk mångfald. I rapporten konstateras att de senaste förändringarna av den gemensamma jordbrukspolitiken och den gemensamma fiskeripolitiken har bidragit till lovande förändringar i det politiska ramverket för att öka samstämmigheten med naturvårdsdirektiven, även om det krävs mer tid för att se konkreta resultat. Det råder en omfattande enighet om att direktiven har bidragit till en mer stabil och enhetlig grund för naturskydd än det system som tidigare tillämpades i Europa. Direktiven har redan lett till förbättringar när det gäller bevarandestatusen för arter och livsmiljöer där riktade åtgärder har genomförts i tillräckligt stor skala. Det behövs bättre samstämmighet med andra politikområden i EU, samt bättre integrering med den gemensamma jordbrukspolitiken eftersom jord- och skogsbruk är de områden som påverkar den biologiska mångfalden mest i EU.

### 5.7.1 Implementering av artskydd

När det gäller implementeringen av det direktivens bestämmelser om skydd av arter har det, enligt rapporten, varit svårt att dokumentera eftersom skyldigheten att rapportera enligt direktivet är begränsad vad gäller information rörande vilka åtgärder som har vidtagits; det enda som ska rapporteras är undantag enligt fågeldirektivets artikel 9 och livsmiljödirektivets artikel 16. Problem med implementeringen har vanligen lyfts genom kommissionens klagomål, främst genom förfaranden rörande dåligt genomförande av artikel 5 i fågeldirektivet respektive artikel 12 i livsmiljödirektivet samt reglerna om jakt i fågeldirektivets artikel 7. Ett antal överträdelseförfaranden har inletts av kommissionen rörande vad kommissionen ansett vara miss-

bruk av undantag för att tillåta jakt eller fångst av arter i strid med direktiven.<sup>317</sup>

### 5.7.2 Arternas status enligt EEA 2015

Redovisningen i fitnesskontrollen bygger i sin tur på rapporten *The State of Nature in the EU*<sup>318</sup> som publicerades i maj 2015 och som avser perioden 2007–2012. Det handlar här om en analys av huruvida direktivens föreskrivna faktiska resultat nås. Eftersom en senare rapport har publicerats av EEA 2020 redovisar vi inte resultaten från den äldre rapporten här.

## 5.8 Naturens status i EU enligt EEA 2020

Här återges kort innehållet i EEA:s senaste rapport rörande status för skyddade arter och habitat i EU enligt både fågeldirektivet och livsmiljödirektivet under perioden 2013–2018.<sup>319</sup>

### 5.8.1 Status och trender för fågelpopulationer enligt fågeldirektivet

Bedömningar av fåglars populationer görs samlat för hela EU, med stöd av data och bedömningar som medlemsstaterna rapporterar till kommissionen. Eftersom fågelpopulationer kan fluktuera mycket från år till år görs bedömningarna i form av trender på kort och lång sikt. De kortsiktiga trenderna omfattar treårsperioder, medan långsiktiga bedömningar görs med utgångspunkt från 1979, då fågeldirektivet trädde i kraft.

Ungefär hälften av EU:s vilda fågelarter har god status, vilket är något mindre än under den förra rapporteringsperioden (2008–2012). Andelen arter som har dålig status har dock ökat med 7 procent, och omfattar nu 39 procent av arterna. Delvis beror skillnaderna på varia-

---

<sup>317</sup> EU-kommissionen (2016), *Fitness check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives)*, SWD (2016) 472 final, s. 26.

<sup>318</sup> European Environment Agency, EEA (2015) *State of nature in the EU Results from reporting under the nature directives 2007–2012*. EEA Technical report No 2/2015.

<sup>319</sup> European Environment Agency, EEA (2020), *State of nature in the EU Results from reporting under the nature directives 2013–2018*. EEA Report No 10/2020.

tioner i analysmetod och datakvalitet, men det har också skett faktiska försämringar.

För regelbundet häckande arter rapporteras positiva trender för cirka 25–30 procent av arterna, medan drygt 30 procent har minskande trender. Andelen stannfåglar med ökande trender har minskat med 9 procent jämfört med den föregående bedömningsperioden. Statusen har försämrats för 25 procent av de arter som omfattas av bilaga I till fågeldirektivet, trots att särskilda skyddsområden ska ha avsatts för dessa arter.

### **5.8.2 Status och trender för livsmiljöer och arter enligt livsmiljödirektivet**

#### *Livsmiljöer*

Analyserna visar att bara 15 procent av de bedömda livsmiljöerna som omfattas av livsmiljödirektivet har god status, medan 81 procent har dålig status. För 4 procent av livsmiljöerna är statusen okänd.

Över 50 procent av dynmiljöerna och våtmarksmiljöerna har dålig status. Sedan förra rapporteringsperioden har andelen av de samlade livsmiljöerna som har dålig status ökat med 6 procent. Bedömningar inom de olika biogeografiska regionerna visar att atlantiska livsmiljöer endast har 4 procent med god status, medan stäppmiljöer i EU:s östra delar har 72 procent god status.

De marina regionerna har färre livsmiljöer med god status, jämfört med landmiljöerna. Endast den marina regionen vid Svarta havet har god status. Överlag saknas underlag för bedömningar av många marina livsmiljöer.

Bedömningar av utvecklingstrender visar att bara 9 procent av miljöer med dålig status uppvisar förbättringar, medan 36 procent av livsmiljöerna fortsatt försämras på EU-nivå. Gräsmarker, dynmiljöer och våtmarker visar starkt försämrade trender, medan skogsmiljöernas trender har förbättrats mest. Sammantaget visar 6 procent av alla livsmiljöbedömningar förbättringar i status och/eller trender genom aktiv förvaltning, restaureringsåtgärder eller ökad areal för livsmiljötypen.

## Arter

Omkring 25 procent av arterna har god bevarandestatus på EU-nivå, vilket är en ökning med 4 procent jämfört med föregående rapporteringsperiod. Ändringen beror delvis på ändrade analysmetoder och datakvalitet.

Reptiler och kärlväxter har den största andelen arter med god status: 35 procent. De två biogeografiska regioner som har lägst andel arter med god status är den atlantiska och den kontinentala, där över hälften av bedömningarna utgörs av dålig status.

De marina regionerna har många bedömningar med okänd status, vilket speglar en generell brist på kunskap om marina arter. Region Marine Baltic (Östersjön) har inga bedömningar med okänd status, men den högsta andelen arter med dålig status: 70 procent. Trender i marina miljöer visar att endast 6 procent av arterna har fått förbättrad status (främst fiskar och däggdjur) medan 33 procent har okänd status (främst marina däggdjur).

Förbättringar i status och/eller trender under den senaste rapporteringsperioden gäller främst däggdjur, fisk och växter.

### 5.8.3 Hot och åtgärder

Livsmiljöer och arter utsätts för många olika typer av förändringar och påverkan, men en av de främsta faktorerna är påverkan från jordbruket: dels genom ökad intensifiering, dels genom att traditionell hävd upphör. Urbanisering är den näst största påverkansfaktorn, som särskilt påverkar sanddyner och kust- och steniga livsmiljöer. Skogsbruksaktiviteter är det största trycket på arter (exempelvis leddjur, däggdjur och lägre växter). Förorening av luft, vatten och jord påverkar de flesta livsmiljöer, särskilt i de atlantiska och kontinentala regionerna.

Majoriteten av livsmiljöerna är också utsatta för naturliga förändringar, som exempelvis igenväxning av semi-naturliga miljöer. Stann- och flyttfåglar påverkas av jakt, både laglig och illegal. Ytterligare påverkanstryck kommer från invasiva främmande arter, ändringar i vattenflöden (sötvatten), fysiska förändringar av vattenförekomster (fisk), vattenkraftinstallationer (fisk), el- och kommunikationsledningar (främst fåglar), föroreningar och klimatförändringar i form av torka och minskad nederbörd (främst groddjur). Föroreningar,



särskilt från jordbruksaktiviteter och urbanisering, påverkar ett stort antal livsmiljöer och arter negativt.

De båda naturvårdsdirektiven betonar behovet av bevarandeåtgärder för att bemöta dessa påfrestningar med obligatoriska krav för Natura 2000-områden. För livsmiljöer syftar de flesta av de åtgärder som tillämpas till att bevara skogar, gräsmarker, sötvatten- och kustmiljöer, och omfatta åtgärder som att minska jordbrukets påverkan genom att återinföra lämplig skötsel av gräsmarker eller minska påverkan från gödsling och bekämpningsmedel. För arter utom fåglar syftar åtgärderna till stor del till att bibehålla statusen för kärleväxter, leddjur, däggdjur och fisk genom att till exempel förhindra förlust av deras naturliga livsmiljöer.

Cirka 40 procent av rapporterna för fåglar visar att åtgärder har vidtagits, främst inriktade på häckande arter. För de flesta livsmiljöer och arter finns det en positiv koppling mellan vidtagna åtgärder (särskilt proaktiva restaureringsåtgärder för att förbättra strukturer och funktioner) och en god bevarandestatus. Bevarandestatus och trender har dock inte förbättrats avsevärt och försämringen fortgår. Dessa resultat lyfter fram vikten av att genomföra de åtgärder som ännu inte har vidtagits, eller öka och övervaka de åtgärder som för närvarande genomförs. Dessutom måste minst 226 000 km<sup>2</sup> av livsmiljöer, till skydd för fågelarter som omfattas av direktivets bilaga I, återställas för att säkerställa arternas långsiktiga överlevnad.

#### 5.8.4 Status för skyddade områden i Natura 2000-nätverket

Natura 2000 är det största samordnade nätverket av skyddade naturområden i världen, som täcker nästan en femtedel av EU:s landområden och cirka 10 procent av dess hav. Nätverket består av *särskilda skyddsområden* enligt fågeldirektivet och *särskilda bevarandeområden/områden av gemenskapsintresse* enligt livsmiljödirektivet, totalt 28 000 områden.

Rapportering enligt naturdirektiven 2013–2018 visar att gräsmarker utgör över 60 procent av nätverkets landareal. Förändringar i markanvändning inom nätverket visar på en minskning av arealen gräsmarker och skogar (även om minskningen är mindre än utanför nätverket) och en ökning av åkermark och permanenta grödor (trots att de har minskat utanför nätverket).

Generellt är arter som omfattas av livsmiljödirektivet bättre tillgodosedda i de skyddade områdena än de utpekade habitaterna/ livsmiljöerna. Medan kärlväxter och marklevande reptiler är väl representerade inom nätverket är fiskar och marina reptiler (utom deras fortplantningsområden) mycket mindre väl täckta. Buskmarker, hedar och sanddyner är de livsmiljöer som har bäst täckning i nätverket (i förhållande till deras naturliga utbredning), medan skogsmiljöerna inte är representerade i samma mån. Områden avsatta för skydd av fåglar är begränsade, särskilt för häckande arter som behöver stora fortplantningsområden och spridda förekomster, vilket gör det svårt att inkludera alla dessa områden i nätverket.

Att mäta den ekologiska effektiviteten i ett nätverk av skyddade områden är svårt, eftersom tillgången på data är begränsad, exempelvis bristen på data som möjliggör jämförelse av bevarandestatus och trender i arter och livsmiljöer inom och utanför området Natura 2000-nätverk. Vissa bedömningar görs ändå, som visar att en god bevarandestatus och mindre försämring eller minskning är mer sannolikt för arter och livsmiljöer som täcks väl av nätverket. Även om resultaten för fåglar är mindre tydliga, indikerar de att arter som inte omfattas av riktat skydd enligt Natura 2000-nätverket (icke-SPA-arter) minskar i högre grad.

Trots vissa positiva effekter har dock nätverkets potentiella effektivitet inte uppnåtts. För att förverkliga nätverkets potential krävs en ökad konnektivitet mellan skyddade områden och anpassning av markanvändningen i omgivande, icke skyddade områden. Det behövs och förbättringar i skötsel och övervakning av de skyddade områdena för att fylla i kunskapsluckor med mera. Dessa åtgärder bör stödjas för en minskning av det tryck som Natura 2000-områden utsätts för.

### 5.8.5 Slutsatser

Trots betydande ansträngningar från medlemsstaterna, och vissa förbättringar, fortsätter den biologiska mångfalden i EU att minska. Livsmiljöer och arter står inför försämrade trender beroende på förändringar av mark- och havsanvändning, överexploatering och ohållbara brukningsmetoder, ändringar i vattenregimer, föroreningar, invasiva främmande arter och klimatförändringar. Även om vissa arter

och livsmiljöer visar förbättringar har dessa inte varit tillräckliga för att uppnå målen i EU:s strategi för biologisk mångfald fram till 2020. Den nya EU-strategin för biologisk mångfald för 2030 siktar mot att bli mer framgångsrik och se till att ekosystemen är motståndskraftiga mot klimatförändringar, rika på biologisk mångfald och kan leverera viktiga ekosystemtjänster.

## 5.9 Rådets CITES-förordning 338/97

Rådets CITES-förordning 338/97<sup>320</sup> har antagits med syftet att skydda arter av vilda djur och växter och säkerställa deras bevarande genom kontroll av handeln med dem. Förordningen genomför CITES-konventionen, som EU är part till.

Viktigt att notera här är att förordningar äger allmän giltighet och är till alla delar bindande och direkt tillämpliga i varje medlemsstat.<sup>321</sup> Det innebär att de ska tillämpas som direkt gällande rätt i domstolar och av myndigheter, samt att de kan åberopas av enskilda. 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.<sup>322</sup> Principen om unionsrättens företräde gör alltså att existensen av en förordning på ett visst område vanligtvis markerar att medlemsstaterna ska undvika nationell lagstiftning inom det området. Inte desto mindre framgår det uttryckligen av rådets CITES-förordning 338/97 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.<sup>323</sup>

Nedan ges en översiktlig bild som kompletteras i de inledande delarna av kapitel 18.

<sup>320</sup> 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 1.

<sup>321</sup> FEUF, artikel 288.

<sup>322</sup> Se t.ex. mål C-34/73 *Variola*, punkterna 10 och 11.

<sup>323</sup> Rådets CITES-förordning 338/97, skälen (3) samt artikel 11.

### 5.9.1 Bilagorna till rådets CITES-förordning 338/97

Rådets CITES-förordning 338/97 bygger, precis som CITES-konventionen (konventionen), på bilagor.

- **Bilaga A** listar de mest hotade arterna, de som tagits upp i konventionens bilaga I och beträffande vilka medlemsstaterna inte avgett någon reservation<sup>324</sup> samt varje art som är eller kan bli föremål för efterfrågan för användning inom gemenskapen eller för den internationella handeln och som antingen hotas av utrotning eller är så sällsynt att all handel, även i lägsta tänkbara omfattning, skulle äventyra artens överlevnad eller som tillhör ett släkte där de flesta av arterna tagits upp i bilaga A och för vilka det är nödvändigt att lista dem i bilagan för att garantera ett effektivt skydd.<sup>325</sup> Bilaga A överensstämmer alltså i stort sett med konventionens bilaga I med tillägg av några bilaga II-arter samt arter som inte är listade i relation till konventionen.
- **Bilaga B** listar de arter från konventionens bilaga II som inte redan finns i bilaga A, och för vilka medlemsstaterna inte avgett någon reservation,<sup>326</sup> de arter som upptagits i bilaga I till konventionen och som har blivit föremål för en reservation<sup>327</sup>, varje annan art som inte upptagits i bilagorna I och II till konventionen som är föremål för internationell handel av sådan omfattning att den kan äventyra dess överlevnad eller överlevnaden av populationer i vissa länder, eller bevarandet av den totala populationen på en nivå som överensstämmer med dess roll i de ekosystem den tillhör, eller där det, för att kunna garantera en effektiv kontroll av handeln med exemplar av sådana arter, är nödvändigt att den återfinns i bilagan på grund av likheten med andra arter som är upptagna i bilagorna A och B.<sup>328</sup> Vidare finns här arter beträffande vilka det har fastställts att införandet av levande exemplar till gemenskapens naturliga miljö utgör ett ekologiskt hot mot gemenskapens inhemska arter av vilda djur och växter.<sup>329</sup>

---

<sup>324</sup> *Ibid.*, artikel 3.1. a.

<sup>325</sup> *Ibid.*, artikel 3.1. b.

<sup>326</sup> *Ibid.*, artikel 3.2. a.

<sup>327</sup> *Ibid.*, artikel 3.2. b.

<sup>328</sup> Rådets CITES-förordning 338/97, artikel 3.2. c.

<sup>329</sup> *Ibid.*, artikel 3.2. d.

- **Bilaga C** innehåller arter som tagits upp i bilaga III till konventionen, förutom de som återfinns i bilaga A eller B, och för vilka medlemsstaterna inte har avgett någon reservation<sup>330</sup> och arter som upptagits i bilaga II till konventionen och som har blivit föremål för en reservation.<sup>331</sup>
- **Bilaga D** innehåller arter som inte upptagits i bilagorna A–C och som importeras till gemenskapen i sådan omfattning att övervakning är befogad<sup>332</sup> samt arter som upptagits i bilaga III till konventionen och som har blivit föremål för en reservation.<sup>333</sup>

### 5.9.2 Införsel (import), export och reexport

Rådets CITES-förordning 338/97 reglerar vad som gäller för import<sup>334</sup> till unionen, export eller reexport från unionen<sup>335</sup> samt hur avslag på ansökan om tillstånd och intyg ska hanteras.<sup>336</sup> Vissa undantag finns för exemplar som fötts och fötts upp i fångenskap eller förökats artificiellt.<sup>337</sup> I artikel 9 regleras flyttning av levande exemplar.

### 5.9.3 Förbud

När det gäller arterna i bilaga A 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.

---

<sup>330</sup> *Ibid.*, artikel 3.3. a.

<sup>331</sup> *Ibid.*, artikel 3.3. b.

<sup>332</sup> *Ibid.*, artikel 3.4. a.

<sup>333</sup> *Ibid.*, artikel 3.4. b.

<sup>334</sup> *Ibid.*, artikel 4. I förordningen används begreppet *införsel* men vi har här valt att använda begreppet *import* för att tydliggöra att det handlar om sådant som kommer från tredje land. Försättningsvis används emellertid förordningens begrepp när förordningens innehåll återges.

<sup>335</sup> Rådets CITES-förordning 338/97, artikel 5.

<sup>336</sup> *Ibid.*, artikel 6.

<sup>337</sup> *Ibid.*, artikel 7.

Detta är alltså förbjudet i samtliga medlemsstater eftersom förordningar till alla delar är bindande och direkt tillämpliga i varje medlemsstat.<sup>338</sup> Förbuden ska också tillämpas på bilaga B-arterna, om inte den behöriga myndigheten har övertygats om att exemplaren har förvärvats lagligt eller, om de har sitt ursprung utanför EU, att de har införts i enlighet med gällande lagstiftning för bevarande av vilda djur och växter.<sup>339</sup>

Undantag från förbuden kan medges i enskilda fall under förutsättning att ett intyg om detta utfärdas av den administrativa myndigheten i den medlemsstat där exemplaren finns. Det kan göras under följande omständigheter<sup>340</sup>:

- exemplaren har förvärvats i eller införts till gemenskapen innan bestämmelserna i CITES-konventionen eller CITES-förordningarna<sup>341</sup> blev tillämpliga på exemplaren ifråga, eller
- är bearbetade exemplar som förvärvats för mer än femtio år sedan (det vill säga 50 år innan förordningen trädde i kraft, alltså 1947), eller
- har förts in i gemenskapen i enlighet med bestämmelserna i rådets CITES-förordning 338/97 och är avsedda att användas på ett sätt som inte hotar artens överlevnad, eller
- 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
- 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, när det är visat att den ifrågasvarande arten är den enda som är lämplig för detta syfte och det

---

<sup>338</sup> Rådets CITES-förordning 338/97, artikel 8.1.

<sup>339</sup> *Ibid.*, artikel 8.5.

<sup>340</sup> *Ibid.*, artikel 8.3.

<sup>341</sup> Rådets CITES-förordning 338/97 (grundregler), kommissionens CITES-förordning 865/2006 (tillämpning av grundregler) och kommissionens genomförandeförordning 2019/1587 (förbud mot införsel av vissa arter).

inte finns exemplar av denna art som fötts eller fötts upp i fångenskap, eller

- som är avsedda för avel eller förökning och på så sätt kan bidra till att bevara de berörda arterna, eller
- som är avsedda för forskning eller undervisning som syftar till att skydda eller bevara arten, eller
- har sitt ursprung i en medlemsstat och har tagits ur sin naturliga miljö i enlighet med gällande lagstiftning i den medlemsstaten.

Härutöver *kan* medlemsstaterna förbjuda innehav av exemplar särskilt vad gäller levande djur av de arter som anges i bilaga A.<sup>342</sup> När det gäller exemplar från bilagorna B–D som förverkats av de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna så har myndigheterna rätt att sälja dem. En förutsättning är att exemplaren inte på detta sätt direkt återställs till den som de förverkades ifrån eller den som deltog i överträdelsen. Dessa exemplar får då behandlas som om de hade förvärvats lagligen.<sup>343</sup>

Som exemplar i CITES-sammanhang räknas varje levande eller dött djur eller levande eller död växt av de arter som upptagits i förordningens bilagor 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.<sup>344</sup>

Som exemplar betraktas också ett exemplar av en art som upptagits i förordningens bilagor 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 föräldraexemplar tillhör en art som upptagits i bilagorna. Om föräldraexemplaren upptagits i olika bilagor, eller om bara den ena arten upptagits i en bilaga, ska bestämmelserna i den mest restriktiva bilagan tillämpas. När det är fråga om hybrid-

<sup>342</sup> Rådets CITES-förordning 338/97, artikel 8.2.

<sup>343</sup> *Ibid.*, artikel 8.6.

<sup>344</sup> Rådets CITES-förordning 338/97, artikel 2 t.

växter ska, om det ena föräldraexemplaret upptagits i bilaga A, bestämmelserna i den mest restriktiva bilagan tillämpas endast om detta särskilt angivits vid artnamnet i bilagan.

#### 5.9.4 Kontroll av efterlevnad och sanktioner

De behöriga myndigheterna i medlemsstaterna ska kontrollera efterlevnaden av bestämmelserna i denna förordning. Om de behöriga myndigheterna har anledning att misstänka att dessa bestämmelser inte efterlevs ska de vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa efterlevnaden av bestämmelserna, eller vidta rättsliga åtgärder.<sup>345</sup> Medlemsstaterna *ska* också vidta nödvändiga åtgärder för att ålägga sanktioner mot åtminstone följande överträdelser:<sup>346</sup>

- Införsel eller export/reexport av exemplar utan vederbörligt tillstånd/intyg, eller med felaktigt/förfalskat/ogiltigt eller olovligen ändrat sådant.
- Åsidosättande av villkor i tillstånd/intyg.
- Lämnande av en osann förklaring eller *avsiktligt* lämnande av en oriktig uppgift för att erhålla tillstånd/intyg.
- Att använda ett felaktigt/förfalskat/ogiltigt/olovligen ändrat tillstånd/intyg för att erhålla ett inom EU utfärdat tillstånd/intyg eller för varje annat officiellt syfte som har samband med rådets CITES-förordning 338/97.
- Underlåtenhet att anmäla import eller att göra en osann importanmälan.
- Transport av levande exemplar som inte tillräckligt har förberetts så att riskerna för skador, sjukdom eller grym behandling minimeras.
- Använda exemplar av arter i bilaga A för andra ändamål än de som anges i det godkännande som lämnades vid utfärdandet av importtillståndet eller senare.

---

<sup>345</sup> *Ibid.*, artikel 14.

<sup>346</sup> *Ibid.*, artikel 16.1. Vad som sägs om tillstånd/intyg avser sådana tillstånd/intyg som utfärdats enligt rådets CITES-förordning 338/97. Vad som sägs införsel, export, reexport etc. gäller från eller till EU där inte annat sägs.



- Handel med artificiellt förökade växter i strid med de bestämmelser som antagits i enlighet med förordningens artikel 7.1 b.<sup>347</sup>
- Transport av exemplar till eller från EU och transitering av exemplar utan tillstånd/intyg 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 artikel 8.
- Användandet av ett tillstånd/intyg för ett annat exemplar än det för vilket det har utfärdats.
- Förfalskning eller ändring av ett tillstånd/intyg.
- Underlåtenhet att informera om avslag på ansökningar om införsel/export/reexport.<sup>348</sup>

Åtgärderna som medlemsstaterna vidtar ska anpassas efter överträdelsens art och svårhetsgrad och omfatta bestämmelser om beslag av och, när så är lämpligt, förverkande av exemplar. När ett exemplar har förklarats förverkat, ska det anförtras en behörig myndighet i den medlemsstat som har genomfört förverkandet. Den behöriga myndigheten ska sedan, efter samråd med vetenskaplig myndighet, placera ut eller överlämna exemplaret under sådana förhållanden som den anser lämpliga och förenliga med såväl CITES-konventionen som syftet med rådets CITES-förordning 338/97. Om det handlar om ett levande exemplar kan myndigheten, efter samråd med det exporterande landet, återsända exemplaret till detta land på bekostnad av den person som dömts för införseln.<sup>349</sup>

<sup>347</sup> När det gäller växter som har förökats artificiellt kan undantag göras från bestämmelserna i artiklarna 4 (införsel i EU) och 5 (export eller reexport från EU) under särskilda av kommissionen fastställda förutsättningar som rör

i) användningen av fytosanitära intyg,

ii) den handel som bedrivs av registrerade kommersiella handelsföretag och de vetenskapliga institutioner som anges i punkt 4 i artikel 7 (forskningsinstitutioner), och

iii) handeln med hybrider.

<sup>348</sup> Enligt artikel 6.3 ska sökanden, när en ansökan om tillstånd eller intyg rör exemplar för vilka en dylik begäran tidigare har avslagits, informera den behöriga myndighet till vilken ansökan ställs, om det tidigare avslaget.

<sup>349</sup> Rådets CITES-förordning 338/97, artikel 16.2 och 3.

EU:s regler för handel med vilda djur och växter går i vissa avseenden längre än kraven i CITES-konventionen.<sup>350</sup>

- Importtillstånd krävs enligt förordningen för arter som förtecknats, inte endast i bilaga A utan även för arter i bilaga B. Importanmälningar krävs för bilagorna C och D.
- Eftersom vissa arter som listas i konventionens bilaga II, listas i förordningens bilaga A; följaktligen är handel inte tillåten, inte heller att använda exemplar för kommersiella ändamål.
- Levande exemplar av arter som förtecknas i förordningens bilaga A och B får endast importeras till EU om mottagaren har lämplig utrustning för att hysa och ta hand om exemplaren; CITES kräver lämplig vård och bostäder endast för import av levande bilaga I-exemplar.
- EU:s regler reglerar såväl handel inom och mellan EU:s medlemsstater (vilket betraktas som inhemsk handel) – som internationell handel med länder utanför EU. CITES reglerar endast internationell handel.
- CITES-förordningen bemyndigar EU:s medlemsstater att avbryta importen av vissa arter och länder (negativa yttranden från EU:s vetenskapliga granskningsgrupp och EU:s importavstängningar), även om handeln är tillåten enligt CITES.

Även om en förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater är det nödvändigt att införliva och implementera vissa genomförandebestämmelser i nationell lagstiftning. Nationell lagstiftning behöver också kompletteras i sådana avseenden som ligger under medlemsstaternas kompetens. Så är till exempel fallet med straffrättsliga bestämmelser. Härtill kommer att frågorna nära anknyter till annan relevant lagstiftning rörande skyddet för biologisk mångfald, artskydd, veterinärsbestämmelser, växthälsobestämmelser, djur- och växtskyddsbestämmelser med mera.

---

<sup>350</sup> Kommissionen (2010); *Wildlife Trade Regulations in the European Union*, s. 13.  
[https://ec.europa.eu/environment/cites/pdf/trade\\_regulations/short\\_ref\\_guide.pdf](https://ec.europa.eu/environment/cites/pdf/trade_regulations/short_ref_guide.pdf).

## EU:s handlingsplan mot olaglig handel med vilda djur och växter

EU har sedan länge visat en stark vilja att bekämpa illegal handel med naturresurser såsom timmer och illegalt fiske och hållbart nyttjande har varit en viktig profilfråga. CITES är en viktig del i detta sammanhang och på grund av att den illegala handeln inte minskar har förstärkta åtgärder ständigt diskuterats.<sup>351</sup> EU-kommissionen utfärdade år 2007 en rekommendation om kontroll av efterlevnaden av rådets förordning 338/97 om införlivande av CITES-konventionen.<sup>352</sup> I rekommendationen framhölls bland annat vikten av att medlemsstaterna har påföljder som står i relation till brottens allvar, av information till allmänheten, av samarbete mellan berörda myndigheter och av informationsåtgärder till åklagare och domstolar. I en resolution 2014 efterlyste Europaparlamentet en handlingsplan mot artskyddsbrottslighet och en sådan presenterades av EU-kommissionen 2016.<sup>353</sup> Handlingsplanen avser perioden 2016–2020. Samma år, i november 2016, antog EU-parlamentet en resolution gällande handlingsplanen. Handlingsplanen ska visa att EU är beredd att leva upp till internationella förväntningar och åtaganden samt höja sin ambitionsnivå när det gäller åtgärder mot illegal handel med vilda djur och växter. Den ses som ett viktigt bidrag till de mål för hållbar utveckling som fastställs i Agenda 2030.<sup>354</sup>

I handlingsplanen beskriver kommissionen den olagliga handeln med vilda djur och växter som mycket lockande för brottslingar, eftersom den är väldigt lönsam och i de flesta länder anses lågprioriterad jämfört med andra typer av illegal handel. Det innebär att risken för upptäckt och påföljder är mycket begränsad. Olika kopplingar till penningtvätt och andra former av organiserad brottslighet, till exempel narkotikasmuggling och vapensmuggling, har regelbundet rapporterats.<sup>355</sup>

EU:s handlingsplan bygger på tre prioriteringar:

- Att förhindra illegal handel med vilda djur och växter och angripa själva grundorsakerna.

---

<sup>351</sup> Jordbruksverket (2019) *Förslag på åtgärder för ett stärkt arbete mot artskyddsbrott*, s. 19.

<sup>352</sup> EUT L 159, 20.6.2007, s. 45.

<sup>353</sup> COM/2016/087 final. *Action Plan against Wildlife Trafficking*.

<sup>354</sup> Jordbruksverket (2019), *Förslag på åtgärder för ett stärkt arbete mot artskyddsbrott*, s. 19.

<sup>355</sup> *Ibid.*

- Att på ett effektivare sätt genomföra och kontrollera efterlevnaden av befintliga bestämmelser och bekämpa organiserad brottslighet som rör vilda djur och växter.
- Att stärka det globala partnerskapet mellan ursprungs-, konsument- och transitländer mot illegal handel med vilda djur och växter.

Inom dessa tre prioriteringar ska mål, åtgärder, förväntade resultat, tidsplan och ansvarsfördelning tydliggöras. Alla åtgärder i EU:s handlingsplan är inte relevanta för alla medlemsländer och en del mål i handlingsplanen är redan uppnådda.

### 5.9.5 Tillämpning

Tillämpningen av rådets CITES-förordning 338/97 regleras i kommissionens CITES-förordning 865/2006<sup>356</sup> och kommissionens genomförandeförordning 2019/1587<sup>357</sup>.

I kommissionens CITES-förordning 865/2006 fastställs detaljerade villkor och kriterier för behandlingen av ansökningar om tillstånd och intyg och för utfärdande, giltighet och användning av sådana handlingar (punkt 2). Här finns också bestämmelser om behandling av exemplar av djurarter som är födda och uppvuxna i fångenskap och för exemplar av växtarter som har förökats artificiellt (punkt 3). Av denna förordning framgår också hur undantag från rådets CITES-förordning 338/97 ska tillämpas.

Via kommissionens genomförandeförordning 2019/1587 förbjuds införsel till unionen av exemplar av de arter av vilda djur och växter som anges i bilagan till denna förordning från de ursprungsländer som anges i denna. Som exempel kan nämnas att förordningen förbjuder all import av jakttroféer av varg (*Canis lupus*) från länderna Belarus, Mongoliet, Tadzjikistan och Turkiet till EU. Genomförandeförordningen revideras ganska ofta för att listorna över arter som är förbjudna att importera till unionen ska vara så aktuella som möjligt.

---

<sup>356</sup> 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.

<sup>357</sup> 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 [arter av] vilda [djur och] växter genom kontroll av handeln med dem.

## 5.10 Förebyggande av att invasiva arter sprids

Det finns många risker förknippade med att djur och växter som förvaras och hanteras av människan släpps ut i naturen i en miljö där de inte ursprungligen hör hemma. Främmande arter kan utsättas för svårt lidande i en ny miljö, i de fall det gäller djur, i andra fall kan de komma att klara sig alltför bra och föröka sig okontrollerat, om de saknar naturliga fiender. Sådana arter betecknas som invasiva eftersom de kan konkurrera ut naturligt förekommande arter. Både växter och djur som blir invasiva kan bära med sig smittsamma mikroorganismer som kan orsaka sjukdom hos både människor, djur och växter. Bestämmelser för att motverka invasiva arter regleras i EU:s förordning om förebyggande och hantering av invasiva främmande arter.<sup>358</sup>

En invasiv främmande art definieras i förordningen som en främmande art vars introduktion eller spridning har konstaterats hota eller negativt inverka på biologisk mångfald och relaterade ekosystemtjänster.<sup>359</sup>

Enligt artikel 7 i förordningen får invasiva främmande arter av unionsbetydelse inte avsiktligt föras in på unionens territorium, inklusive transiteras under tullövervakning, hållas, inte heller i slutet förvaring, födas upp, inte heller i slutet förvaring, transporteras till, från eller inom unionen, utom för transport av arter till anläggningar i samband med utrotning, släppas ut på marknaden, användas eller utbytas, tillåtas reproducera sig, växa eller odlas, inte heller i slutet förvaring, eller släppas ut i miljön. Medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att förebygga oavsiktlig introduktion eller spridning, inbegripet, i tillämpliga fall, på grund av grov vårdslöshet, av invasiva främmande arter av unionsbetydelse. Listor över vilka arter som omfattas av reglerna finns i en genomförandeförordning.<sup>360</sup>

<sup>358</sup> 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).

<sup>359</sup> IAS-förordningen, artikel 3 (2).

<sup>360</sup> Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/1262 av den 25 juli 2019 om ändring av genomförandeförordning (EU) 2016/1141 för att uppdatera förteckningen över invasiva främmande arter av unionsbetydelse.

## 5.11 Annan EU-rätt som kan påverka artskyddet och artskyddets genomförande

Nedan behandlas mycket kortfattat de övriga sekundärrättsakter, principer eller rekommendationer som utredningen förutser kan vara av betydelse för artskyddet utöver de redan redovisade.

### 5.11.1 Miljöansvarsdirektivet

Syftet med direktivet är att fastställa en ram för miljöansvar enligt principen om att förorenaren ska betala, för att förebygga och avhjälpa miljöskador.<sup>361</sup>

Direktivet ska tillämpas på yrkesverksamheter som orsakar skada, eller överhängande hot om skada, på de naturresurser som anges i direktivet. Själva begreppet *miljöskada* definieras i direktivet bland annat som:

Skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer, dvs. alla skador som har betydande negativa effekter när det gäller att uppnå eller bibehålla en gynnsam bevarandestatus för sådana livsmiljöer eller arter; betydelsen av dessa effekter skall bedömas i förhållande till det ursprungliga tillståndet, med beaktande av kriterierna i bilaga I;

skador på skyddade arter och skyddade naturliga livsmiljöer omfattar inte tidigare fastställda negativa effekter som är en följd av åtgärder som en verksamhetsutövare har vidtagit med de behöriga myndigheternas uttryckliga godkännande i enlighet med genomförandebestämmelserna för artikel 6.3 och 6.4 eller artikel 16 i direktiv 92/43/EEG eller artikel 9 i direktiv 79/409/EEG eller, när det gäller livsmiljöer och arter som inte omfattas av gemenskapslagstiftningen, i enlighet med motsvarande bestämmelser i nationell lagstiftning om naturskydd,<sup>362</sup>

Överhängande hot innebär att det finns en tillräcklig sannolikhet för att en miljöskada ska uppkomma inom en nära framtid. Vad som är *tillräcklig sannolikhet* och *nära framtid* bedöms från fall till fall.

Enligt direktivet har den som utövar vissa yrkesverksamhet (vinstdrivande eller ej) som till exempel kräver vissa tillstånd, använder eller transporterar farliga ämnen, inbegriper vattenuttag eller hantear farliga ämnen eller beredningar, växtskyddsmedel eller biocidprodukter strikt ansvar för skadan, eller det överhängande hotet om

<sup>361</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador (miljöansvarsdirektivet), artikel 1.

<sup>362</sup> Miljöansvarsdirektivet, artikel 2 punkt 1 a.

skada, som verksamheten orsakar på vatten, mark och skyddade djur- och växtarter samt deras naturliga livsmiljöer. Att ansvaret är strikt innebär att även om det inte fastställts att verksamhetsutövaren har begått något fel eller någon försummelse, så är denne skyldig att vidta förebyggande och avhjälpande åtgärder och att bära kostnaderna för dessa.

Även om en yrkesverksamhet inte utövar sådan verksamhet som omfattas av förteckningen föreligger fortfarande ett ansvar vid fall av fel eller försummelse, men då endast för skador på skyddade arter och livsmiljöer.

Direktivet skiljer mellan följande typer av naturresurser som kan utsättas för skada eller överhängande hot om skada:

- Skyddade arter och naturliga livsmiljöer
- Vatten
- Mark.

När det gäller skyddade arter och naturliga miljöer handlar det om skada eller överhängande hot som har betydande negativa effekter på en gynnsam bevarandestatus för skyddade arter eller livsmiljöer. Skyddade arter och livsmiljöer är de som anges i habitat- och fågeldirektiven, och i vissa medlemsstater även nationellt skyddade arter och livsmiljöer.<sup>363</sup>

Typer av händelser som kan orsaka skada på livsmiljöer och arter är bland annat direkt borttagning eller förstöring av skyddade livsmiljöer och arter, fysisk skada eller betydande störning samt avsiktligt dödande av skyddade arter (exempelvis genom olaglig fågeljakt).<sup>364</sup>

Enligt artikel 5 ska en verksamhetsutövare själv, utan dröjsmål, vidta nödvändiga förebyggande åtgärder om det finns ett överhängande hot om att en miljöskada kan uppkomma.

---

<sup>363</sup> Miljöansvarsdirektivet, artikel 2 punkt 1 a.

<sup>364</sup> Kommissionens faktablad om miljöansvarsdirektivet, [https://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/eld/ELD%20factsheet\\_SV.pdf](https://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/eld/ELD%20factsheet_SV.pdf).

### 5.11.2 Miljöbrottsdirektivet

Det kan föreskrivas i direktiv att medlemsstaterna ska fastställa regler för sanktioner vid överträdelser av de nationella bestämmelser som antas enligt ett direktiv eller som kompletterar en förordning.

Med begreppet sanktion avses såväl administrativa ingripanden som påföljder för brott. Medlemsstaterna har då en allmän skyldighet att garantera tillämpningen och det effektiva genomförandet av EU-rätten. Om inget särskilt föreskrivs i rättsakten får medlemsstaterna själva välja lämpliga sanktioner men måste samtidigt försäkra sig om att bestämmelserna motsvarar de materiella och processuella regler som skulle gälla för motsvarande överträdelser enligt nationell rätt. Det handlar alltså om en relativ standard som beror på hur liknande handlingar betraktas av den nationelle lagstiftaren. Ett allmänt krav är dock att sanktionerna ska vara effektiva, proportionerliga och avhållande.<sup>365</sup>

I miljöbrottsdirektivet<sup>366</sup> räknas ett antal gärningar upp som enligt direktivet ska föranleda straff. Reglerna syftar till att harmonisera miljöbrottslagstiftningen på EU-nivå och därigenom åstadkomma en brottskatalog som anger en lägsta godtagbar miniminivå för vilka handlingar som ska vara kriminaliserade.

Av artikel 3 följer att medlemsstaterna ska säkerställa att bland annat följande handlingar utgör straffbara gärningar när de är olagliga och begås uppsåtligen eller åtminstone av grov vårdslöshet:

- Att döda, förstöra, inneha eller samla in exemplar av skyddade vilda djur eller växter, med undantag för fall då handlingen avser en försumbar mängd sådana exemplar och har en försumbar inverkan på artens bevarandestatus.
- Att handla med exemplar av skyddade vilda djur eller växter eller delar av sådana eller produkter som framställts av dem, med undantag för fall då handlingen avser en försumbar mängd sådana exemplar och har en försumbar inverkan på artens bevarandestatus.
- Att genom någon form av handling orsaka en betydande försämring av en livsmiljö inom ett skyddsområde.

<sup>365</sup> Langlet och Mahmoudi (2016); *EU Environmental Law and Policy*, s. 132.

<sup>366</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/99/EG av den 19 november 2008 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser.



Olaglig är, enligt artikel 2, varje handling som innebär överträdelse av bland annat den lagstiftning som är förtecknad i direktivets bilaga A (här återfinns bland annat fågeldirektivet och livsmiljödirektivet) eller en medlemsstats lag eller annan författning eller ett beslut som en behörig myndighet i en medlemsstat fattat, vilket ger verkan åt den gemenskapslagstiftning som avses.

Miljöansvarsdirektivet uppställer minimibestämmelser och medlemsstaterna har således frihet att vidta eller behålla strängare åtgärder som syftar till ett effektivt straffrättsligt skydd av miljön så länge dessa åtgärder är förenliga med direktivet. Enligt direktivet ska medlemsstaterna införa straffrättsligt ansvar åtminstone för angivna handlingar som skett uppsåtligen eller av grov oaktsamhet. Även juridiska personer ska kunna ställas till ansvar. Vidare ska medlemsstaterna införa effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder, som för fysiska personer ska vara av straffrättslig natur.

Efter att EU-domstolen den 23 oktober 2007 meddelat dom i mål C-440/05 (fartygsföreningens domen) drog kommissionen tillbaka sitt förslag på detaljerade straffrättsliga regler eftersom domstolen förklarat att gemenskapens behörighet inte omfattar att fastställa arten och nivån på tillämpliga straffrättsliga påföljder. Direktivet innehåller således inte några sådana bestämmelser om straffrättsliga påföljder eller sanktioner.<sup>367</sup>

Sverige har inte vidtagit några lagstiftningsåtgärder med anledning av direktivet eftersom gällande lagstiftning har bedömts motsvara de krav som direktivet ställer.<sup>368</sup>

### 5.11.3 Zoo-direktivet<sup>369</sup>

Zoo-direktivet har tillkommit bland annat för att rådets CITES-förordning 338/97 ställer krav på att A-listade levande djur bara får införas till unionen om mottagaren har anordningar som är lämpliga för djuren. Syfte med EU:s zoodirektiv är att skydda vilda djurarter och bevara den biologiska mångfalden samt att stärka djurparkernas roll när det gäller att bevara den biologiska mångfalden. Regler för djurparker har därför införts i artskyddsförordningen för att säkerställa att svenska djurparker har ett tydligt bevarandesyfte.

---

<sup>367</sup> Prop. 2008/09:170, *En sammanhållen svensk havspolitik*, s. 160.

<sup>368</sup> *Ibid.*

<sup>369</sup> Rådets direktiv 1999/22/EG av den 29 mars 1999 om hållande av vilda djur i djurparker.

Enligt direktivet ska medlemsstaterna anta bestämmelser rörande tillstånd till och tillsyn över djurparker inom gemenskapen, för att därigenom stärka djurparkernas roll när det gäller att bevara den biologiska mångfalden.<sup>370</sup>

Genom de krav som ställs i direktivet ska medlemsstaterna vidta åtgärder för att säkerställa att alla djurparker genomför följande åtgärder för bevarande.<sup>371</sup>

- Deltagande i forskning som leder till att arternas bevarande främjas och/eller utbildning som ger relevanta kunskaper om bevarande och/eller informationsutbyte med avseende på arternas bevarande och/eller, i förekommande fall, uppfödning i fångenskap, återinplantering och återinförande av arter till ett liv i vilt tillstånd.
- Främjande av utbildning av och medvetenhet bland allmänheten med avseende på bevarande av den biologiska mångfalden, särskilt genom att tillhandahålla information om de förevisade arterna och deras naturliga livsmiljöer.
- Djurhållning under förhållanden som är ägnade att uppfylla de enskilda arternas biologiska behov och behov av bevarande, bland annat genom att djurens livsmiljöer berikas på ett artspecifikt sätt och att en hög djurskötselstandard upprätthålls med ett program som har utarbetats för preventiv och kurativ veterinärvård samt näringstillförsel.
- Förhindrande av att djur rymmer så att eventuella ekologiska hot mot inhemska arter undviks och förhindrande av att skadegörare och ohyra tar sig in utifrån.
- Förande av uppdaterade register över parkens djurbestand, som är anpassade till de arter som registreras.

Utöver de krav som listas här omfattar zoodirektivet även krav på att medlemsstaterna inför bestämmelser för tillståndsprövning och tillsyn av djurparker (artikel 4), stängning av djurparker (artikel 6), behöriga myndigheter (artikel 7), påföljder (artikel 8) samt genomförande (artikel 9).

---

<sup>370</sup> *Ibid.*, artikel 1.

<sup>371</sup> *Ibid.*, artikel 3.

### 5.11.4 Miljöbedömningsdirektiven

Utredningen bedömer att direktiven har relevans i olika avseenden. Direktiven har till viss del hanterats ovan i samband med avsnittet om tillgång till effektiva rättsmedel. De får också betydelse ifråga om huruvida en strategisk miljöbedömning eller specifik miljöbedömning behövs i enskilda fall. Vi nämner dem endast här, som en påminnelse om deras existens.

- **SEA-direktivet:** Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan.
- **MKB-direktivet:** Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (kodifiering av rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt).
- **Direktivet om allmänhetens deltagande:** Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EEG.

### 5.11.5 Ramdirektivet för vatten

När det gäller artskyddsfrågorna och ramdirektivet för vatten<sup>372</sup> handlar det framför allt om samordning vilket i sin tur handlar om strategisk och integrerad planering genom nationella handlingsplaner, avrinningsplaner för avrinningsområden och förvaltningsplaner för Natura 2000-områden. Såvitt utredningen kan se i det här läget handlar det främst om artskyddets skydd av områden (främst Natura 2000) vilket vi i nuläget inte ser att vi ska hantera. Av den anledningen går vi inte närmare in på relationen till ramdirektivet för vatten.

---

<sup>372</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

### 5.11.6 Förordning om handel med sälprodukter

Handel med sälprodukter är i princip förbjuden inom EU, vilket regleras i EU:s sälförordning. Förordningen slår fast att det endast ska vara 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. För importerade produkter ska dessa villkor vara tillämpliga vid importtillfället eller importstället.<sup>373</sup>

Viss import är undantagen, om den är av tillfällig art och uteslutande består av varor för resenärers eller deras familjers personliga bruk. Sådana varor får inte vara av sådan art eller förekomma i sådan mängd att det kan förmodas att de importeras i kommersiellt syfte.<sup>374</sup> Saluförande av sälprodukter ska också vara tillåten om produkterna är baserade på biprodukter från jakt som regleras i nationell lagstiftning, och vars enda syfte är en hållbar förvaltning av marina resurser. Sådant saluförande ska bara tillåtas om det sker utan vinstsyfte. Sådana produkter får inte vara av sådan art eller förekomma i sådan mängd att det kan förmodas att de saluförs i kommersiellt syfte.<sup>375</sup>

Tillämpningen av undantagen i förordningen får inte äventyra att målet med förordningen uppnås.

### 5.11.7 Timmerförordningen

EU:s timmerförordning<sup>376</sup> ska motverka handel med olagligt avverkat virke och trävaror från sådant virke inom EU. Den som placerar virke eller trävaror på EU:s marknad för första gången är enligt förordningen verksamhetsutövare och ska uppfylla förordningens krav. Reglerna gäller för import från länder utanför EU. EES-länderna Norge, Island och Liechtenstein räknas som EU-länder, och den som importerar produkter från något av dessa länder anses inte vara importör enligt timmerförordningen.

CITES-listade träslag är undantagna från kraven i timmerförordningen, liksom produkter med så kallad FLEGT-licens. En FLEGT-

---

<sup>373</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1007/2009 av den 16 september 2009 om handel med sälprodukter, artikel 3, punkt 1.

<sup>374</sup> *Ibid.*, artikel 3, punkt 2a.

<sup>375</sup> *Ibid.*, artikel 3, punkt 2b.

<sup>376</sup> 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.

licens är ett dokument som bekräftar att det timmer och de träprodukter som licensen gäller kommer från laglig avverkning i partnerlandet, eller från laglig import till partnerlandet. Timmer som omfattas av FLEGT-licens och timmer som uppfyller kraven enligt CITES-förordningen ska därmed anses vara lagligt avverkat, enligt artikel 3 i timmerförordningen.

#### **5.11.8 Rekommendationer om minimikriterier för miljötillsyn**

EU har beslutat om icke-bindande minimikriterier för miljötillsyn.<sup>377</sup> Minimikriterierna anger riktlinjer för hur medlemsstaterna bör utföra miljötillsynen inom vissa särskilt angivna områden. I övrigt finns de flesta bestämmelser i relevant EU-rättsakt som anger vad som ska kontrolleras och hur kontrollen ska ske.

---

<sup>377</sup> Europaparlamentets och rådets rekommendation av den 4 april 2001 om införande av minimikriterier för miljötillsyn i medlemsstaterna (2001/331/EG).

## 6 Bakgrund Sverige

### 6.1 En översikt

Syftet med det här bakgrundskapitlet är att ge en bred översikt. Dels över hur tillståndet i Sverige ser ut, baserat på de rapporteringar Sverige gör, såväl internationellt som i EU-sammanhang, dels över hur det svenska regelverket till skydd för biologisk mångfald i allmänhet och till skydd för arterna i synnerhet, har växt fram och är utformat i dag. Den breda översikten i denna del kompletteras med en mer fördjupad bakgrund i anslutning till utredningens olika förslag.

### 6.2 Publikationer om det svenska landskapets historiska utveckling samt svensk miljöhistoria

Eftersom det finns omfattande beskrivningar av naturlandskapets utveckling i Sverige väljer vi av utrymmesskäl att hänvisa till några av dessa.<sup>1</sup>

### 6.3 Historik – utveckling av rättsligt skydd för arter i Sverige

I avsnittet ges en historisk bakgrund till fridlysningsbestämmelser rörande växter och djur i Sverige.

Sedan 1909, när den första naturskyddslagen trädde i kraft, har ett antal fridlysningsföreskrifter utfärdats, främst på länsnivå av länsstyrelserna. Naturvårdsverket har senare utnyttjat möjligheten till nationell fridlysning: 1982 och 1985 då ett antal kräddjur och grod-

---

<sup>1</sup> Naturvårdsverket (2009), *Bruk och missbruk av naturens resurser*, Monitor 21; Naturvårdsverket (2011), *Biologisk mångfald i Sverige*, Monitor 22; Skogsvårdsstyrelsen (2001), *Skogspolitisk historia*; Nordiska museet/Stiftelsen Lagersberg (2001), *Det svenska jordbrukets historia*.

djur fridlystes, samt 1992 då samtliga arter av familjen orkidéer fridlystes över hela landet. Därtill reviderades de nationella fridlysningarna i samband med att miljöbalken infördes 1999 samt när den nuvarande artskyddsförordningen reviderades 2007.

### 6.3.1 1909 Lag om naturminnesmärken och fridlysning

Fridlysning som begrepp och verktyg för skydd av naturområden och arter infördes i Sverige 1909 genom lagen angående naturminnesmärkens fredande.<sup>2</sup> Samtidigt infördes också lagen om bildande av de första nationalparkerna.<sup>3</sup> Vid den här tiden användes ordet *fridlysning* främst i betydelsen *områdesskydd* och syftade till att bevara små naturområden, så kallade naturminnesmärken. Lagen om fredning av naturminnesmärken omfattade möjligheten att skydda enskilda växt- och djurarter mer generellt, i de fall ett strikt områdesskydd inte var tillräckligt eller lämpligt för att bevara arterna. Lagen gav Kunglig Majestäts befallningshavare, det vill säga länsstyrelsen, rätt att efter framställning av Vetenskapsakademien besluta om fridlysning till skydd för arter (11 §):

Finnes beträffande sällsynt djur, hvars fångande eller dödande icke är att hänföra till jakt eller fiske, eller beträffande sällsynt växt önskeligt, att utan fullständig fridlysning, som ovan sägs [fridlysning av ett område som naturminnesmärke], förbud meddelas för alla och enhvar att å område, hvar till han ej har äganderätt eller nyttjanderätt, afsiktligt borttaga eller skada sådant naturföremål, äge K. Bfhde på framställning af vetenskapsakademien meddela dylikt förbud.

Länsstyrelsen kunde alltså besluta om förbud mot avsiktlig plockning eller skada på sällsynta arter. Eftersom jakt och fiske reglerades på annat sätt var fåglar, däggdjur och fiskar undantagna och fridlysningen omfattade i praktiken endast växter, reptiler, groddjur och ryggradslösa djur.

Utredningen som föregick 1909 års lag<sup>4</sup> förde fram argument att naturen kan vara skyddsvärd av ekonomiska, naturvetenskapliga, estetiska och kulturhistoriska skäl, tankar som står sig än i dag.<sup>5</sup> Hoten

<sup>2</sup> Lag ang. naturminnesmärkens fredande; gifven Stockholms slott d. 25 juni 1909.

<sup>3</sup> Lag ang. nationalparker; gifven Stockholms slott d. 25 juni 1909.

<sup>4</sup> Kungl. Jordbruksdepartementet 1907, Betänkande rörande åtgärder till skydd för vårt lands natur och naturminnesmärken, s. 6–8.

<sup>5</sup> Regeringens skrivelse En samlad naturvårdspolitik 2001/2:173, s. 22–24.

mot naturmiljön och arter beskrevs redan då i termer av förändringar i markanvändningen och utveckling av samhället, men när det gällde mycket sällsynta arter bedömdes det främsta hotet vara insamling. Vid den här tiden var handeln med herbarieväxter och preparerade insekter omfattande och sällsynta exemplar betingade både hög status i samlarkretsar och höga priser vid försäljning<sup>6</sup>. Fridlysningen infördes alltså främst för att skydda sällsynta arter som kunde tänkas vara eftertraktade av samlare, och skyddet bedömdes därmed inte behöva omfatta markägaren eller andra nyttjanderättshavare.

### 6.3.2 1952 Naturskyddslagen med föreskrift

Fridlysningsbestämmelserna från 1909 års lag kvarstod i stort sett oförändrade fram till 1952, då en ny naturskyddslag beslutades.<sup>7</sup> Enligt naturskyddslagen fick Konungen eller den myndighet Konungen bestämde meddela förbud att inom landet eller del därav borttaga eller skada växt av den arten där den växer vilt, om det fanns fara för utrotning och det inte var lämpligt att skydda arten genom att fridlysa ett eller flera områden som naturminne (16 §). Förbud fick också meddelas att inom landet eller del därav döda, skada eller fånga vilt levande djur av den arten, då det ej sker till försvar mot angrepp å person eller egendom, så ock att borttaga eller skada sådant djurs ägg, rom eller bo (17 §). Liksom tidigare reglerades jakt och fiske i annan ordning.

Det utfärdades aldrig något bemyndigande enligt 1952 års naturskyddslag för andra myndigheter att besluta om fridlysning. Alla fridlysningar som har meddelats under perioden 1952–1964 har alltså beslutats av Kungl. Maj:t.

Genom den nya lagen kunde fridlysning även omfatta arter som kunde komma att utsättas för fara, det blev alltså möjligt att fridlysa redan innan arten hade blivit sällsynt. Reglerna utökades också till att gälla även för markägare och andra nyttjanderättshavare. Samtidigt infördes en bestämmelse i lagen om att fridlysningsförbuden inte fick utgöra hinder mot avverkning av skog eller eljest mot marks ändamålsenliga nyttjande (18 §). Man kan säga att lagen ändrades från

---

<sup>6</sup> Kungl. Jordbruksdepartementet 1907, Betänkande rörande åtgärder till skydd för vårt lands natur och naturminnesmärken, s. 7.

<sup>7</sup> Naturskyddslag 1952:688 den 21 nov 1952.



att reglera *vem* som var undantagen förbuden till en bredare formulering om *vad* som var undantaget.

### 6.3.3 1962 Naturen och samhället – naturvårdsutredning<sup>8</sup>

I sitt betänkande 1962 konstaterade Naturvårdsutredningen att naturvården behövde stärkas genom en ny naturvårdslag, som skulle utgöra en sammanslagning av naturskyddslagen, strandlagen och vissa naturvårdsbestämmelser i byggnadslagen. Därutöver skulle organisationen stärkas genom inrättande av en ny myndighet, statens naturvårdsnämnd, och en förstärkning av statens naturvårdsbudget.

I fråga om den allmänna målsättningen understryker utredningen betydelsen av att det praktiska naturvårdsarbetet vilar på riktiga vetenskapliga utgångspunkter, men framhåller även kravet på koordination med samhällsplaneringen i övrigt. Inom praktisk naturvård behandlar utredningen särskilt två dominerande arbetsuppgifter, nämligen ett planmässigt avsättande av naturområden för kulturella och sociala behov samt en aktivare landskapsvård.

Vid det förestående reformarbetet erfordras i första hand en klar målsättning för verksamheten, planmässighet och systematik i arbetet, lämpligt utformade rättsmedel i lagstiftningen, tillräckliga personella resurser hos de ansvariga myndigheterna samt finansiella resurser, som är avvägda med hänsyn till verksamhetens omfattning.

Förslagen från utredningen genomfördes under de kommande åren, bland annat genom inrättandet av statens naturvårdsnämnd samt naturvårdslagen.

### 6.3.4 1963 Statens naturvårdsnämnd inrättas

I förarbetena till 1952 års naturskyddslag föreslogs att en naturvårdsmyndighet skulle inrättas, men detta förslag genomfördes inte. Tankarna på en statlig myndighet för naturvård fanns dock kvar och fördes fram på nytt i SOU 1962:36 *Naturen och samhället*, och 1963 inrättades Statens naturvårdsnämnd.

Enligt myndighetens instruktion<sup>9</sup> skulle nämnden bland annat ha överinseende över naturvården i riket och verka för att naturvårdsarbetet, såväl från kulturell och vetenskaplig synvinkel som med hän-

---

<sup>8</sup> SOU 1962:36 *Naturen och samhället*.

<sup>9</sup> Kungl. Maj:t den 28 juni 1963 (SFS 1963:417).

syn till behovet av mark för rekreation och friluftsliv, ordnades och utvecklades ändamålsenligt samt leda arbetet med utväljande och förvaltande av särskilda naturvårdsområden och från naturvårdssynpunkt följa den allmänna byggnadsplaneringen och kulturlandskapets utveckling.

### 6.3.5 1964 Naturvårdslagen

Naturskyddslagen från 1952 ersattes av 1964 års naturvårdslag.<sup>10</sup> Flera rättspolitiska synpunkter kom till uttryck i förarbetena till 1964 års naturvårdslag. I betänkandet SOU 1962:36, som låg till grund för lagen, framhölls att gällande lagstiftning hade två syften. Dels *den kulturella naturvården* (naturskyddet) som syftade till att på vetenskapliga grunder skydda objekt i naturen mot människan, dels *den sociala naturvården* som strävade efter att säkerställa erforderliga områden för rekreation och friluftsliv som syftade till att skydda naturen för människan. Enligt utredningen var den motsättning som förekom mellan dessa två strävanden obefogad och farlig, eftersom den kulturella och sociala naturvården var beroende av varandra. Inställningen godtogs av regeringen och riksdagen och låg till grund för naturvårdslagen. Detta tydliggjordes i propositionen bland annat enligt följande.

Utredningen har som benämning på samhällets olika åtgärder i sammanhanget använt beteckningen naturvård i stället för naturskydd, som är den hittills vanligaste termen. Ordet skydd är knappast en lämplig benämning på de aktiva åtgärder i fråga om naturens användning, som bör ingå i samhällets insatser på området. Den sociala sidan av naturvården bör, såsom redan i viss mån är fallet i gällande naturskyddslag, helt jämsättas med den kulturellt och vetenskapligt betonade sidan. Det är av vikt att avsätta tillräckliga områden för rekreation och friluftsliv; det gäller härvid bland annat att skapa en större ansvarskänsla hos dem som vistas i naturen. I princip bör eftersträvas att samtidigt tillgodose den kulturella och den sociala sidan av naturvården.

Reglerna för fridlysning av arter förblev i stort sett oförändrade i den nya lagen, men språket moderniserades. Enligt kungörelse om tillämpningen av naturvårdslagen fick förbud som gällde fridlysning av växt-

---

<sup>10</sup> Naturvårdslag 1964:822.

eller djurart enligt 14 § naturvårdslagen meddelas av länsstyrelsen för hela eller delar av ett län.<sup>11</sup>

### 6.3.6 1964 Naturvårdskungörelse till naturvårdslagen

I den naturvårdskungörelse som togs fram samtidigt med naturvårdslagen fick länsstyrelserna bemyndigande att meddela beslut om fridlysning för hela eller delar av ett län.<sup>12</sup>

Det framgick inte av kungörelsen om markägare skulle omfattas av fridlysningsbeslut eller att fridlysning inte fick utgöra hinder mot marks ändamålsenliga nyttjande. Eftersom undantaget för markägare togs bort i naturskyddslagen 1952 får det antas att markägare också omfattades av fridlysningsbestämmelserna. Undantaget för *marks ändamålsenliga nyttjande* infördes i naturskyddslagen 1952, men det framgår inte av vare sig naturvårdslagen eller kungörelsen 1964 om undantaget fortfarande gällde.

### 6.3.7 1967 Statens naturvårdsverk bildas

Statens naturvårdsnämnd upphörde och införlivades tillsammans med flera andra myndigheter i det nyinrättade statens naturvårdsverk den 1 juli 1967. Den nya myndigheten övertog ansvaret för den övergripande naturvården i riket. Rätten att fridlysa växter låg dock kvar hos länsstyrelserna enligt naturvårdskungörelsen från 1964.

### 6.3.8 1974 Naturvårdskungörelse

När en ny naturvårdskungörelsen beslutades 1974 fick statens naturvårdsverk bemyndigande att meddela förbud som gällde fridlysning av arter i hela landet, medan länsstyrelserna liksom tidigare fick meddela förbud för länet eller delar av länet. Förbuden fick dock inte utgöra hinder mot *marks ändamålsenliga nyttjande*.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Kungl. Maj:ts kungörelse nr. 825 om tillämpningen av naturvårdslagen (naturvårdskungörelse); given Stockholms slott den 11 december 1964, 9 §.

<sup>12</sup> 14 § Naturvårdskungörelse (1964:825).

<sup>13</sup> Kungl. Maj:ts naturvårdskungörelse (SFS 1974:1028), 10 §.

### 6.3.9 1975 CITES-konventionen genomförs

Sverige undertecknade 1973 den internationella CITES-konventionen som reglerar handel med hotade växter och djur. Konventionen trädde i kraft 1975.<sup>14</sup> Bestämmelserna infördes samtidigt i en svensk förordning, som också slog fast att artiklarna I–VII i konventionen skulle gälla som svensk rätt.<sup>15</sup> Lantbruksstyrelsen utsågs till administrativ myndighet och statens naturvårdsverk till vetenskaplig myndighet för CITES-frågor. Förordningen utfärdades inte med stöd av naturvårdslagen.

#### 6.3.10 1976 Naturvårdsförordning

Naturvårdsförordningen genomgick en ganska omfattande bearbetning mellan åren 1974 och 1976, men bestämmelserna om fridlysning bestod i stort sett intakta. Naturvårdsverket fick även enligt 1976 års förordning meddela föreskrifter om fridlysning i hela landet, medan länsstyrelsen fick meddela beslut för hela eller delar av länet. Även enligt denna förordning fick fridlysningsförbud inte utgöra hinder mot att marken nyttjades på ett ändamålsenligt sätt, om inte annat föreskrevs i beslutet.<sup>16</sup>

Med kompletteringar och ändringar bestod naturvårdsförordningen från 1976 ända tills miljöbalken och den första artskyddsförordningen beslutades 1998.

#### 6.3.11 1982 Naturvårdsverkets föreskrifter om fridlysning av vissa kräl- och groddjur

Med stöd av 1976 års naturvårdsförordning utfärdade Naturvårdsverket 1982 en kungörelse om fridlysning av slätsnok (hasselsnok, *Coronella austriaca*) och sandödlan (*Lacerta agilis*). Fridlysningen trädde i kraft 1983-02-01.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> CITES – Convention of International Trade in Endangered Species, även kallad Washingtonkonventionen. SÖ 1974:41.

<sup>15</sup> Förordning (1975:542) om tillämpningen av konventionen den 3 mars 1973 om internationell handel med utrotningshotade arter av vilda djur och växer.

<sup>16</sup> Naturvårdsförordning (1976:484), 14 §.

<sup>17</sup> Naturvårdsverket, kungörelse om fridlysning av slätsnok och sandödlan (SNFS 1982:6) NV:11.

### 6.3.12 1983 Bernkonventionen

Bernkonventionen<sup>18</sup> är en föregångare till EU:s båda naturvårdsdirektiv och trädde i kraft i Sverige 1983. Genom att ratificera konventionen har Sverige förbundit sig att skydda ett antal växter och djur som framgår av konventionens bilagor. (Se avsnitt 4.9).

### 6.3.13 1985 Naturvårdsverkets föreskrifter om fridlysta djur

Naturvårdsverket utfärdade en kungörelse med föreskrifter om fridlysning av vissa djurarter den 9 april 1985 (SNFS 1985:4, NV:22). Fridlysningen gällde ett antal arter av groddjur och reptiler som omfattas av Bern-konventionen.

### 6.3.14 1991 Biotopskydd införs i naturvårdslagen

I propositionen *En god livsmiljö*<sup>19</sup> konstaterade regeringen att både fridlysningsreglerna och de olika befintliga typerna av områdesskydd hade visat sig vara otillräckliga. Därmed fanns ett behov av en ny form av områdesskydd för värdefulla småbiotoper, som till exempel åkerholmar, våtmarker och mindre ytvatten i jordbrukslandskapet, rikkärr, med mera.

Biotopskydd infördes därför i naturvårdslagen 1991<sup>20</sup> som ett komplement till fridlysningsreglerna och befintliga områdesskydd i form av nationalpark, naturreservat och naturminne. Bakgrunden till beslutet om den nya skyddsformen beskrevs i naturvårdslagsutredningen *Översyn av naturvårdslagen m.m.*<sup>21</sup>, där man konstaterade att det främst är arter och deras biotoper som behövde ett förstärkt skydd. Den nya paragrafen i naturvårdslagen formulerades så här:

**21 §** Arbetsföretag som kan skada naturmiljön får inte utföras inom sådana mindre mark- eller vattenområden (biotoper) som utgör livsmiljö för utrotningshotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda.

<sup>18</sup> Konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö (SÖ 1983:30).

<sup>19</sup> Prop. 1990/91:90 *En god livsmiljö*.

<sup>20</sup> Lag (1991:641) lag om ändring i naturvårdslagen (1964:822).

<sup>21</sup> SOU 1990:38, *Översyn av naturvårdslagen m.m.*

Biotopskyddet infördes i två former: dels områden som var så tydligt definierade att de direkt kunde beskrivas i naturvårdsförordningen, dels områden som i varje enskilt fall behövde avgränsas via myndighetsbeslut av länsstyrelsen eller skogsvårdsstyrelsen.

Naturvårdsförordningen kompletterades samtidigt med regler om tillämpningen av det nya biotopskyddet.

### **6.3.15 1992 Naturvårdsverkets föreskrift om fridlysning av orkidéer**

Naturvårdsverket beslutade om föreskrifter<sup>22</sup> genom vilka samtliga arter av orkidéer i hela landet fridlystes. Den internationella handeln med sällsynta arter var ett av skälen till att fridlysningen gällde samtliga orkidéarter. Orkidéerna betingade (och betingar) ett högt värde på den illegala marknaden utomlands, och det har förekommit att hela bestånd grävts upp och därmed förstörts.<sup>23</sup>

### **6.3.16 Mitten av 1990-talet Sverige går med i EU och EU:s CITES-regler genomförs i lag och förordning**

En specifik CITES-lag<sup>24</sup> infördes 1994 i samband med Sveriges inträde som medlem i EU<sup>25</sup>, den 1 januari 1995. Samtidigt reviderades den tidigare svenska CITES-förordningen. Vid revideringen infördes en bestämmelse som förbjöd import av skinn från vissa arter av säl. Två paragrafer från jaktlagen (1987:259) flyttades över till den nya CITES-lagen: 37 och 38 §§, som reglerade yrkesmässig handel med vilt respektive yrkesmässig preparering av vilt.

---

<sup>22</sup> Naturvårdsverket 1992, Kungörelse med föreskrifter om fridlysning av vissa växtarter (SNFS 1992:3 NV 54).

<sup>23</sup> SOU 2004:37, Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler, Delbetänkande av Miljöbalkskommittén.

<sup>24</sup> Lag (1994:1818) om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter.

<sup>25</sup> EU blev verklighet när Maastrichtfördraget trädde i kraft 1 november 1993, då samarbetet utökades från att bestå av endast EG-samarbetet (Europeiska Gemenskapen) till att även avse den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och det judiciella (polisiära och rättsliga) samarbetet. Sverige gick således också med i EG-samarbetet. Genom Lissabonfördraget (EUR C 306, 17.12.2007) som trädde i kraft den 1 december 2009 döptes fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget) om till "fördraget om Europeiska unionens funktionssätt" (EUF-fördraget, FEUF) och termen *gemenskapen* ersattes av *unionen* i hela texten. Unionen ersatte alltså gemenskapen och blev genom Lissabonfördraget dess juridiska arvtagare. EUF-fördraget är ett av EU:s två grundfördrag, tillsammans med fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget, FEU).

Både CITES-lagen och -förordningen upphävdes när miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999. Delar av lagens innehåll flyttades till 8 kap. miljöbalken medan resterande innehåll samlades med förordningens regler i en ny artskyddsförordning, som nu omfattade både fridlysning i naturen och frågor om handel med hotade arter. I samband med Sveriges inträde i EU infördes tillägg i fridlysningsbestämmelserna som innebar att arter kunde fridlysas om det behövdes för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden.

### 6.3.17 1998 Miljöbalken

När miljöbalken beslutades 1998 fördes bestämmelserna om fridlysning från 1964 års naturvårdslag (14–14c §§ naturvårdslagen), och delar av CITES-lagen från 1994 om handel med hotade arter, in i ett eget kapitel 8, som omfattade särskilda bestämmelser om skydd för djur- och växtarter med bemyndigande att anta fridlysningsregler. Innehållet var i stort sett detsamma som i naturvårdslagen. CITES-reglerna och reglerna i 1994 års – förordning fördelades mellan kapitel 8 i miljöbalken och den då nya artskyddsförordningen<sup>26</sup>. Kapitel 8 i miljöbalken kom därmed att innehålla bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om fridlysning för djur (8 kap. 1 § miljöbalken) och växter (8 kap. 2 § miljöbalken), villkor för utsättning av arter i naturen (8 kap. 3 § miljöbalken) samt regler för in- och utförsel, transport, förvaring, preparering och förevisning (8 kap. 4 § miljöbalken).

### 6.3.18 1998 Artskyddsförordningen

Bemyndigandet i 8 kap. miljöbalken utvecklades i samband med miljöbalkens införande i en ny artskyddsförordning, där fridlysningsbestämmelserna och regler om handel med hotade arter för första gången sammanfördes i ett dokument.

Med stöd av 8 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken meddelade regeringen och Naturvårdsverket och länsstyrelserna, efter bemyndigande från regeringen, förbud mot att döda, skada, fånga eller störa vissa djur eller att skada eller ta upp vissa växter. Sådana förbud gav det skydd som allmänt kallas för fridlysning. Alla vilda kärlväxter, mossor, lavar,

---

<sup>26</sup> Artskyddsförordning (1998:179).

svampar, alger samt grod- och kräldjur kunde (och kan) fridlysas med stöd av bemyndigandet, liksom de flesta ryggradslösa djur.

Skälet till att en art fridlyses kan vara att dess fortlevnad är hotad på grund av att den är sällsynt och samtidigt attraktiv för insamling hos allmänheten. Vissa starkt hotade arter är inte intressanta för allmänheten, men så sällsynta att enstaka insamlingar av samlare eller specialister kan skada populationen allvarligt. Även arter som är relativt vanliga kan behöva skydd om de är föremål för omfattande plockning eller uppgrävning. Detta gäller framför allt några av de tidiga vårblommorna, exempelvis blåsippa och gullviva som, särskilt i närheten av tätorter, kan hotas lokalt av plockning. När blåsippan plockas kan inte fröna spridas, och ett helt bestånd riskerar då att försvinna för alltid. Vitsippa och andra arter som kan sprida sig med hjälp av jordstammar drabbas inte lika hårt av plockning. En del arter, exempelvis mistel och liljekonvalj, har utsatts för hot i form av storskalig plockning eller uppgrävning för försäljning. Det förekommer också att sällsynta grodor och kräldjur dödas eller fångas in och flyttas från sin naturliga miljö, något som försämrar deras möjligheter till förökning och spridning. Den internationella handeln med sällsynta arter är, som nämndes ovan, ett skäl till att samtliga orkidéarter har fridlysts. Orkidéerna betingar ett högt värde på den illegala marknaden och det har förekommit att hela bestånd har grävts upp och därmed förstörts. Arter kan också fridlysas om det krävs för att Sverige ska uppfylla internationella överenskommelser om skydd för vissa växter och djur.

Fridlysning av en växt- eller djurart innebär oftast att arten skyddas mot plockning eller dödande och infångande. Artens frön, ägg, rom eller bon kan också skyddas. I vissa fall är det enbart förbjudet att gräva upp eller plocka en art för försäljning. Fridlysning har i regel inte inneburit att arten är skyddad mot pågående markanvändning i form av till exempel jord- eller skogsbruk, eller mot övergödning och andra förorenings effekter. Om det finns risk för att artens livsmiljö försvinner eller förändras på grund av markanvändningen, behöver hänsyn tas till de fridlysta arternas behov av miljön. Om det för att bevara arten på platsen krävs så omfattande hänsynstagande att pågående markanvändning avsevärt försvåras kan reservatsbildning eller någon annan form av områdesskydd bli nödvändigt.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> SOU 2004:37, *Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler*, Delbetänkande av Miljöbalkskommittén.



Efter den översyn av fridlysningsbestämmelserna som genomfördes under år 1999 beslutade Naturvårdsverket om nationell fridlysning av cirka 300 arter. Syftet med översynen var bland annat att utreda vilka arter som var i behov av fridlysning samt att få till stånd en mer konsekvent tillämpning av fridlysningsbestämmelserna. Ett annat syfte var att uppfylla de åtaganden att skydda vissa växt- och djurarter som Sverige har enligt internationella överenskommelser. De fridlysta arterna utgjordes av 45 orkidéarter, 186 andra kärlväxtarter, 11 mossarter, 8 lavarter, 5 svamparter, 20 grod- och kräldjursarter samt 25 arter av ryggradslösa djur. Några arter, däribland blåsippa, gullviva och lummerarter, var inte helt fridlysta i alla län, då de i vissa län endast var fridlysta mot plockning för försäljning samt uppgrävning.

Fridlysningen av misteln gäller inte markägaren om skörd av misteln sker för att vårda värdrädet, och om den berörda populationens fortbestånd inte påverkas negativt.

Samtliga Sveriges grod- och kräldjursarter är nu fridlysta i hela landet. Om man av särskilda skäl, till exempel forskning, behöver samla in exemplar av fridlysta arter kan man ansöka om dispens.

Ansvarsfördelningen för fridlysningsfrågorna kvarstod från den föregående naturvårdsförordningen 1976, det vill säga Naturvårdsverket fick utfärda föreskrifter om fridlysning av arter i hela landet medan länsstyrelserna fick besluta om fridlysningar i det egna länet (1 d §).

Eftersom Sverige vid denna tid var medlem i EU infördes fridlysningsreglerna från fågeldirektivet<sup>28</sup> och livsmiljödirektivet<sup>29</sup> i den nya förordningen. De arter som omfattades av EU:s regler framgick av en bilaga till förordningen. Det framgick inte av förordningen vilka arter som var nationellt fridlysta, dessa framgick i stället av bilaga 1 till Naturvårdsverkets föreskrifter.<sup>30</sup> Enligt förordningen fick de nationella fridlysningsförbuden inte hindra att marken utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt, om inte annat föreskrevs när förbudet meddelades (1 e §). Begränsningen omfattade alltså *inte* de arter som är fridlysta enligt EU:s båda direktiv.

Reglerna om handel med hotade arter hade i 1998 års artskydds-förordning utökats och omarbetats jämfört med den tidigare svenska

<sup>28</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.

<sup>29</sup> Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

<sup>30</sup> Naturvårdsverkets föreskrifter om artskydd (NFS 1999:7) samt (NFS 1999:12).

CITES-förordningen från 1994 och ytterligare en paragraf från jakt-reglerna fördes över till artskyddet<sup>31</sup>.

### 6.3.19 1999 Naturvårdsverket ser över nationellt fridlysta arter

I samband med att miljöbalken infördes och en ny artskyddsförordning togs fram genomförde Naturvårdsverket en omfattande översyn av vilka arter som var eller behövde bli nationellt fridlysta i Sverige.<sup>32</sup> Arbetet genomfördes i samarbete med länsstyrelserna, Art-databanken och Världsnaturfonden och resulterade i att antalet fridlysta arter utökades från 131 till 300. Som skäl för fridlysning angavs följande:

- 138 arter: akut hotade eller sårbara, kan skadas allvarligt av enstaka insamling
- 31 arter: utsatta för insamling eller kan förväxlas med fridlysta arter
- 45 arter: samtliga orkidéer, fridlysta sedan 1992
- 19 arter och en underart: samtliga grod- och kräldjur, 12 arter fridlysta sedan tidigare
- 66 arter: fridlysning krävs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden.

**Tabell 6.1 Naturvårdsverkets översyn av fridlysta arter 1999**

Artgrupp	Antal fridlysta arter före översyn*	Antal fridlysta arter efter översyn (NFS 1999:7)
Orkidéer	45	45
Andra kärlväxter än orkidéer	62	186
Mossor	0	11
Lavar	2	8
Svampar	1	5
Grod- och kräldjur	12	20
Ryggradslösa djur	9	25
<b>Summa</b>	<b>131</b>	<b>300</b>

\*76 arter fridlysta i enskilda län, 55 arter fridlysta i hela landet.

<sup>31</sup> 43 § jaktförordningen (1987:905), se även CITES-förordningen 1994.

<sup>32</sup> Naturvårdsverket (1999-10-18) PM Översyn av fridlysningsbestämmelser (Dnr 401-5040-98).

### 6.3.20 2001 Ändringar i miljöbalken

Enligt EU:s båda naturvårdsdirektiv (se avsnitt 5.4–5.7) bygger skyddet av livsmiljöer och djur- och växtarter på två huvudpelare; bevarande av arters livsmiljöer genom upprättandet av Natura 2000-nätverket samt skydd av djur- och växtarter. Arternas livsmiljöer ska bevaras bland annat genom att man ska skapa ett europeiskt nätverk av skyddade områden (Natura 2000). Nätverket ska upprättas genom att varje medlemsstat identifierar områden som är viktiga för direktivens syften. Varje medlemsstat måste upprätthålla ett visst skydd för de berörda områdena, varvid det dock finns möjlighet att välja skyddsform. EU-kommissionen ansåg att den svenska lagstiftning som genomförde direktiven inte gav tillräckliga garantier för att syftet skulle uppnås. En departementspromemoria<sup>33</sup> upprättades och efter remissförfarande, synpunkter från kommissionens tjänstemän och lagrådsbehandling föreslogs åtskilliga lagändringar, delvis mera ingripande än enligt promemorieförslaget.<sup>34</sup> Förslaget godtogs av riksdagen<sup>35</sup>, och den nya lagstiftningen trädde i kraft 1 juli 2001. I motiven underströks dess syfte att precisera bestämmelserna så att de bättre återspeglar direktivens krav.

De ändringar som infördes i miljöbalkens bestämmelser om artskydd gällde omfattande justeringar och tillägg i 7 kap. miljöbalken, med ändringar i 27 § och 28 §, införande av de nya paragraferna 28 a § och 28 b §, ändring av 29 § samt införande av de nya paragraferna 29 a § och 29 b §. I 8 kap. miljöbalken förtydligades 1 § med att förbuden även gäller att störa vilt levande djur, eller att skada eller förstöra sådana djurs fortplantningsområden och viloplatsar.

### 6.3.21 2007 Artskyddsförordningen revideras

När artskyddsförordningen reviderades 2007 upphävdes både Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas bemyndiganden att besluta om fridlysningar. Därmed övergick ansvaret för beslut om fridlysning av arter till regeringen, vilket också är den situation som råder i dag. I samband med revideringen gjordes en del mindre ändringar i listorna över nationellt fridlysta arter; fridlysningen upphävdes för växten

<sup>33</sup> Ds 2000:29 *Genomförande av art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet*.

<sup>34</sup> Prop. 2000/01:111 *Skyddet för vissa djur- och växtarter och deras livsmiljöer*.

<sup>35</sup> Se 2000/01:MJU 18.

huvudarun samt en spindel, medan fem arter tillkom; en insekt, en spindel, två kärlväxter samt en mossa. Övriga arter som tillkom i bilaga 2 var arter som redan tidigare varit regionalt fridlysta i vissa län.

Genom artskyddsförordningen från 2007 samlas alla fridlysta arter i två bilagor till förordningen. Bilaga 1 omfattar alla arter som är fridlysta enligt EU:s livsmiljödirektiv och bilaga 2 omfattar alla arter som är nationellt fridlysta i Sverige. Alla fåglarter som förekommer vilt inom EU:s europeiska territorium är fridlysta enligt fågeldirektivet, men i förordningens bilaga 1 listas endast de fågelarter som är prioriterade enligt bilaga I till direktivet.

Ytterligare ett antal arter som omfattas av livsmiljödirektivets bilaga II framgår inte av artskyddsförordningen, utan av fiskereglerna.

## 6.4 Nuvarande regelverk som berör artskydd

Nedan redogör vi för dagens regler till skydd för miljön och arterna i Sverige. Inledningsvis följer några korta ord om regler, vem som får besluta om dem, hur bemyndiganden fungerar, vilka krav som bör eller ska ställas på regler samt vilken bindande verkan olika regler har.

### 6.4.1 Lagar, förordningar, föreskrifter och allmänna råd

Rätten att besluta om rättsregler, den så kallade normgivningsmakten, bestäms av regeringsformen, som är en grundlag. I 1 kap. 3 § regeringsformen ges en formell definition av vad en grundlag är genom att regeringsformen, successionsordningen, tryckfrihetslagen och yttrandefrihetsgrundlagen räknas upp. Skillnaden mellan grundlag och lag framgår av 8 kap 14 § regeringsformen, där det anges hur en grundlag ändras. Grundlagar och riksdagsordning (se 8 kap 17 § regeringsformen) har ett starkare skydd än vanliga lagar genom den procedur som gäller för att stifta dem.

Enligt regeringsformen är det riksdagen som ska lagstifta och som har den huvudsakliga normgivningsmakten. I vissa angivna frågor får regeringen meddela föreskrifter, det vill säga anta förordningar. Möjligheten att utfärda förordningar som följer direkt av regeringsformen brukar kallas regeringens *restkompetens*.

Regeringsformen ger också riksdagen möjligheter att delegera (lämna över) normgivningsmakt till regeringen eller förvaltnings-

myndigheter och kommuner. Delegation av normgivningsmakt kan inte ske om det inte finns ett uttryckligt lagstöd för det. I regeringsformen benämns rättsreglerna som föreskrifter och när det handlar om delegation talar man ibland om att riksdagen har gett en föreskriftsrätt. Lag stiftas av riksdagen. Bestämmelser på vissa områden, till exempel skatt och straff, kräver lagform men kan fyllas ut med andra regler om riksdagen bestämmer det. Rättsregler som regeringen beslutar om kallas i allmänhet för förordningar. Lagar och förordningar utfärdas i Svensk författningssamling (SFS). En författning består av generella rättsregler som är avsedda att vara bindande både för myndigheter och enskilda. Innehållet i en författning måste alltså vara allmängiltigt. Den kan visserligen vara tillkommen på grund av en viss situation men måste utformas så att den kan tillämpas i andra liknande fall. Ibland kan problem uppkomma att skilja ett förvaltningsbeslut från en författning.<sup>36</sup> Ett förvaltningsbeslut som strider mot lag kan upphävas genom överklagande. En författning kan inte upphävas annat än av normgivaren. En domstol är skyldig att följa regeringens generella direktiv i form av förordningar, men är i övrigt självständig gentemot regeringen.<sup>37</sup> En författning kan inte överklagas, men kan bli föremål för lagprövning enligt 11 kap. 14 § respektive 12 kap. 10 § regeringsformen.

I förordning kan regeringen ge bemyndigande för en förvaltningsmyndighet att meddela myndighetsföreskrifter inom ett visst avgränsat område. Myndigheten utfärdar sedan föreskrifter i sin författningssamling med stöd av regeringens bemyndigande. Myndigheter har ingen föreskriftsrätt om de inte fått ett bemyndigande från regeringen som tillåter det. Den samlande termen för all normgivning är *författning*, och den grundläggande terminologin samt ovan nämnda

<sup>36</sup> Se till exempel RÅ 1986 ref. 108 som gällde den närmare gränsdragningen mellan föreskrifter i särskilda fall och generella föreskrifter samt hur ett beslut av miljö- och hälsoskyddsnämndens förhöll sig till detta. Villkoren för gatumusik enligt beslutet avsåg en särskilt angiven mindre del av Gamla stan i Stockholms kommun. Förbudet gällde för musik under annan del av dygnet än kl. 14–18 och, i fråga om musik mellan dessa klockslag, också musik av tre eller flera personer, musik med förstärkare etc. Beslutet skulle gälla en försöksperiod av ett år. Beslutet hade en rad begränsningar som gav det karaktär av beslut i särskilt fall. Men det hade också inslag av generell karaktär genom att det gällde i fråga om alla som önskar utföra gatumusik inom det angivna området i Gamla stan. Regeringsrätten fann emellertid att karaktären av beslut i särskilt fall övervägde och beslutet ansågs därför ha stöd i hälsoskyddslagen. Jfr HFD 2016 ref. 59 där fråga var om ett visst beslut av en myndighet utgjorde ett normbeslut eller ett förvaltningsbeslut i ett enskilt fall. Beslutet kunde inte anses riktat sig till en viss bestämd adressat eller avse ett visst konkret fall, utan fick anses ha generell tillämpbarhet. Med hänsyn till att beslutet fattats av en systemansvarig myndighet, beslutets karaktär och dess effekter, fann Högsta förvaltningssdomstolen att beslutet fick anses utgöra ett normbeslut.

<sup>37</sup> 11 kap. 3 § regeringsformen.

ordning rörande möjligheten att ge bemyndiganden framgår av 8 kap. 1 § regeringsformen som anger följande. Föreskrifter meddelas av riksdagen genom *lag*. Föreskrifter meddelas av regeringen genom *förordning*. I dag finns alltså en enhetlig rubricering för de föreskrifter som meddelas av regeringen (förordning). För äldre föreskrifter meddelade av regeringen kan terminologin emellertid variera. Det kunde till exempel heta kungörelse eller stadga.

Föreskrifter kan också, efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen, meddelas av andra myndigheter än regeringen och av kommuner. Ett bemyndigande att meddela föreskrifter ska alltid ges i lag eller förordning. En fast terminologi saknas emellertid ifråga om den lägsta formen av författningar, även om begreppet *föreskrift* numer är vanligast.<sup>38</sup> Andra förekommande äldre beteckningar är cirkulär, anvisningar, etc. Den gemensamma nämnaren är att sådana föreskrifter härrör från en kommun eller någon förvaltningsmyndighet.

Många myndigheter utfärdar *allmänna råd* eller rekommendationer samt lämnar allmän information. Allmänna råd etc. är inte bindande och det behövs inte något bemyndigande för att utfärda dem. I praxis brukar dock stor hänsyn tas till olika råd och anvisningar. Förutom allmänna råd kan det finnas olika typer av vägledningsdokument, riktlinjer och guidelines som ges ut av såväl nationella myndigheter som EU-institutioner och andra organ. Dessa vägledningar är inte heller bindande, men kan ge ledning vid tolkningen av olika rättsregler. De måste alltså hållas isär från bindande föreskrifter. Dessa typer av icke bindande råd och rekommendationer måste också skiljas från bindande beslut i enskilda fall.

## 6.4.2 Miljöbalken

Det är flera myndigheter som har betydelse för arbetet med ett effektivt tillsyns- och sanktionssystem enligt miljöbalken. Myndigheter med ansvar för tillsyn och tillsynsvägledning finns på samtliga tre förvaltningsnivåer, centralt, regionalt och lokalt. Polis och åklagare tillhör de brottsbekämpande myndigheterna. Inom vissa sakområden, som artskydd och tillsyn över gränsöverskridande transporter,

---

<sup>38</sup> I 18 b § författningssamlingsförordningen (1976:725) anges, att när en myndighet under regeringen beslutar en författning ska rubriken innehålla myndighetens namn samt ordet "föreskrifter".

är också Tullverket och Kustbevakningen viktiga myndigheter. Den sista länken i den så kallade miljöbalkskedjan är domstolarna.<sup>39</sup>

Miljöbalkens 7, 8 och 12 kap. fokuserar i första hand på rättsligt skydd för naturvärden. Enligt Michanek och Zetterberg kan man skilja mellan två kategorier av skydd<sup>40</sup>:

1. De strategiska instrumenten som tar sikte på skyddsobjektet, såsom biotopen, rekreationsmiljön, landskapsbilden eller arten. Genom att skydda områden och fridlysa arter vill vi förhindra att naturvärdet förstörs eller degraderas i dag och i framtiden (så kallade gröna miljöfrågor eller naturskydd).
2. Instrument för kontroll. Dessa fokuserar i stället på verksamheter och åtgärder som hotar naturvärdena. Krav på restriktioner vid handel med hotade arter är exempel på sådan kontroll (så kallade blå miljöfrågor eller miljöskydd).

Michanek och Zetterberg påpekar här att *ur miljösynpunkt* är gränsdragningen mellan olika typer av regler ofta tämligen ointressant, eftersom bevarandet av biologisk mångfald och skyddet för andra naturvärden inte endast beror på den särskilda lagstiftningen om naturskydd, utan även på regler om fysisk planering och kontroll av olika slags verksamheter och åtgärder: förorenande verksamhet (9 kap. miljöbalken), markavvattning och andra vattenverksamheter (11 kap. miljöbalken), skogsskötsel (skogsvårdslagen), byggande av vägar (väglagen), användning av fordon i naturen (terrängkörningslagen och vattenskoterförordningen), jakt och fiske (jaktlagen och fiskelagen) med mera.<sup>41</sup>

## 2 kap. miljöbalken, hänsynsreglerna

Michanek och Zetterberg lyfter fram det grundläggande viktiga i att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken har ett brett tillämpningsområde. Reglerna omfattar alla slags verksamheter och åtgärder, oavsett om dessa leder till förorening, fysiska skador, misshushållning med naturresurser eller andra ingrepp. Naturskyddet nämns

<sup>39</sup> SOU 2017:63, *Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet*, s. 197.

<sup>40</sup> Michanek och Zetterberg (JUNO) *Den svenska miljörätten*, s. 210.

<sup>41</sup> *Ibid.*

inte uttryckligt i 2 kap. miljöbalken, men det ingår i begreppet *miljö* som används i reglerna. Miljöbegreppet i miljöbalken är mycket vitt och omfattande och kan härledas ur miljöbalkens mål i 1 kap. 1 § miljöbalken där det anges att

Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. 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.

Av propositionen framgår att en grundtanke i miljöbalken är att vi som lever nu inte får ägna oss åt en livsföring som skadar miljön och utarmar naturresurserna, att livsbetingelserna för det biologiska livet ska upprätthållas till gagn för framtidens värld, samt att naturen inte bara utgör livsmiljö för människan utan dessutom har ett eget skyddsvärde. Detta utgör enligt propositionen en del av vad som kan sägas utgöra en hållbar utveckling.<sup>42</sup>

Måregeln i balken framhåller att hållbar utveckling förutsätter skydd för naturvärden. Regeln innehåller två etiska utgångspunkter, där den ena är att naturen som sådan har ett skyddsvärde.<sup>43</sup> Naturskydd i sig är alltså tillräckligt – skyddsbehovet behöver inte motiveras utifrån mänskliga behov, och tillämpning av balken förutsätter inte att människan drabbas eller kan drabbas.<sup>44</sup> Det är dock oklart i vilken utsträckning skadestandsreglerna i balken medger ersättning om enbart ekologiska värden skadats. Den andra etiska utgångspunkten är att människans rätt att bruka naturen är förenad med ett förvaltaransvar. Ägaren till en fastighet har inte rätt att bruka fastigheten för att enbart tillgodose sina egna intressen, utan ska även förvalta naturresurserna för kommande generationers behov.<sup>45</sup>

Det finns emellertid, som påpekas av Michanek/Zetterberg, en viktig rättslig skillnad mellan lagstiftning gällande naturskydd ("gröna frågor") respektive miljöskydd ("blå frågor"), som hänger samman med möjligheterna till ersättning respektive tillämpningen av förorenaren-betalar-principen. Vi återkommer till detta i kapitlet om ersätt-

<sup>42</sup> Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk*. Del 2 s. 7.

<sup>43</sup> Jfr ingressen till Konventionen om biologisk mångfald, CBD, där det redan i första meningen framgår att de fördragsslutande parterna är medvetna om det inneboende värdet av biologisk mångfald.

<sup>44</sup> Michanek och Zetterberg a.a., s. 210.

<sup>45</sup> *Ibid.*



ning och då framför allt i samband med att 2 kap. 15 § regeringsformen behandlas.

Reglerna i 2 kap. miljöbalken är bindande för var och en. Det innebär till att börja med att var och en är skyldig att beakta och tillämpa hänsynsreglerna, både i det dagliga livet och vid bedrivandet av näringsverksamhet. Det gäller oavsett om någon myndighet har föreskrivit särskilda krav eller inte. Därtill kommer att reglerna kan läggas till grund för tillsynsmyndigheternas beslut om förelägganden och förbud. Reglerna tillämpas också av prövningsmyndigheten när den prövar tillstånd, tillåtlighet, godkännande eller dispens. Skyldigheten att följa hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken gäller för alla verksamheter och åtgärder som inte faller utanför kapitlets tillämpningsområde, det vill säga en åtgärd som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet. Detta innebär att hänsynsreglerna blir tillämpliga i fråga om ett stort antal sinsemellan olikartade företeelser. Alla typer av åtgärder som kan få betydelse för de intressen balken avser att skydda omfattas. I vissa fall är det inte bara själva åtgärden eller verksamheten som kan få hälso- eller miljökonsekvenser, utan en anläggning i sig kan ha betydelse för de värden balken värnar om. Så kan en väg, oavsett trafiken på den, ha betydelse för exempelvis landskapsbilden, tillgängligheten till naturen eller vissa arters livsmiljö.<sup>46</sup>

## Skydd av områden

De äldsta formerna av områdesskydd är nationalparker och den äldre skyddsformen naturminnesmärken, som båda tillkom 1909. Därefter har områdesskyddet kompletterats med ytterligare skyddsformer och i dagsläget omfattar 7 kap. miljöbalken ett antal olika typer av områdesskydd, med delvis olika syften. Det varierar också vilken myndighet som har bemyndigande att inrätta de olika formerna av skydd. Utöver de olika skyddsformerna finns också vissa andra bestämmelser i 7 kap, exempelvis reglering av fartyg som får bedriva marinvetenskaplig forskning inom svenskt sjöterritorium, men dessa beskrivs inte här.

- Nationalparker: kan endast inrättas av regeringen, efter riksdagens medgivande, på statligt ägd mark. Syftet ska vara att bevara ett större sammanhängande område av en viss landskapstyp i dess

---

<sup>46</sup> Prop. 1997/98:45 Miljöbalk, del 1, s. 207.

naturliga tillstånd eller i väsentligt oförändrat skick. Det finns för närvarande 30 nationalparker, där Sarek och Sjöfallet tillsammans med flera andra inrättades redan 1909. Den senast tillkomna nationalparken är sjön Åsnen i Kronobergs län, som bildades 2018.

- **Naturresevat:** länsstyrelse eller kommun kan inrätta sådana på offentligt ägd mark eller mark med andra ägandeformer. Syftet ska vara att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftslivet. År 2020 fanns det 5 111 naturresevat i landet, varav 4 642 statliga och övriga kommunala<sup>47</sup>.
- **Kulturresevat:** länsstyrelse eller kommun kan inrätta sådana enligt samma bestämmelser som för naturresevat, i syfte att bevara värdefulla kulturpräglade landskap.
- **Naturminnen:** länsstyrelse eller kommun kan inrätta sådana för ett särpräglat naturföremål som behöver skyddas eller vårdas särskilt. Skyddet får även omfatta det område på marken som krävs för att bevara naturföremålet och ge det behövligt utrymme. Dagens naturminnesskydd är i princip detsamma som de naturminnesmärken som kunde skyddas med stöd av 1909 års lag. Det finns i dag över 1 500 sådana naturminnen i form av exempelvis jättegrytor, stora träd eller stenblock.
- **Biotopskydd:** regeringen får besluta att små mark- eller vattenområden som är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter, eller som annars är särskilt skyddsvärda, ska utgöra biotopskyddsområden. Skyddet är uppdelat i två former: det generella biotopskyddet gäller för samtliga lätt igenkännbara områden av ett visst slag, exempelvis alléer och stenmurar i odlingslandskapet, medan den andra formen av biotopskydd måste beslutas i varje enskilt fall av Skogsstyrelsen, länsstyrelsen eller en kommun, exempelvis olika typer av skog eller annan naturmark. Beskrivningar av vilka biotoper som är generellt skyddade, och vilka som kan skyddas genom enskilda beslut, finns i förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Biotopskydd som beslutas i enskilda fall har vanligen inrättats av Skogsstyrelsen, som till och med 2020 har inrättat 8 615 sådana områden i skogsmark.

---

<sup>47</sup> Naturvårdsverkets webbplats: [www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/naturresevat-antal-och-areal](http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/naturresevat-antal-och-areal).

- Djur- och växtskyddsområde: länsstyrelse eller kommun kan inrätta sådana om det utöver förbud enligt 8 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken eller enligt jakt- och fiskelagstiftningen behövs särskilt skydd för en växt- eller djurart inom ett visst område. Skyddet gäller främst allmänhetens eller markägarens rätt att uppehålla sig inom området. Det finns 973 sådana områden i Sverige, där flertalet gäller fågelskydd (925) eller skydd för säl och andra djur (47)<sup>48</sup>. Endast ett av områdena är avsatt för växtskydd.
- Strandskydd: generellt strandskydd gäller 100 m från strandlinjen på land och i vattnet. Syftet med skyddet är att långsiktigt trygga förutsättningarna för allemansrättslig tillgång till strandområden samt att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. Länsstyrelsen får i det enskilda fallet besluta att utvidga strandskyddsområdet till högst 300 m från strandlinjen, om det behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften.
- Miljöskyddsområde: regeringen får förklara ett större mark- eller vattenområde som miljöskyddsområde, om det krävs särskilda föreskrifter på grund av att området är utsatt för föroreningar.
- Vattenskyddsområde: länsstyrelse eller kommun får inrätta sådana till skydd för en grund- eller ytvattentillgång som utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas för vattentäkt.
- Natura 2000: områden som är särskilt skyddade genom regeringens beslut enligt EU:s fågel- eller livsmiljödirektiv.
- Ordningsföreskrifter: föreskrifter om rätten att färdas och vistas kan utfärdas inom ett område som är skyddat enligt 7 kap. miljöbalken.

Områdesskydd kan införas för både land- och vattenområden. Alla skyddade områden framgår av dels Naturvårdsverkets kartverktyg *Skyddad natur*<sup>49</sup>, dels Skogsstyrelsens kartverktyg *Skogens pärlor*<sup>50</sup>. Det svenska skyddet av landområden har en tyngdpunkt på vad som inom konventionen om biologisk mångfald (ursprungligen utifrån Internationella naturvårdsunionen, IUCN) kategoriseras som *strikt*

---

<sup>48</sup> Naturvårdsverket 2020-08-04, utdrag ur databas.

<sup>49</sup> Naturvårdsverkets webbplats: <https://skyddadnatur.naturvardsverket.se/> (2021-02-28).

<sup>50</sup> Skogsstyrelsens webbplats: [www.skogsstyrelsen.se/sjalvservice/karttjanster/skogens-paerlor/](http://www.skogsstyrelsen.se/sjalvservice/karttjanster/skogens-paerlor/) (2021-02-28).

*naturreservat*, antingen i form av så kallad vildmark (kategori I b. *wilderness area*) eller i form av nationalparker (kategori II. *national park*).<sup>51</sup> Innebörden av det är ett fokus på icke-brukande och icke-skötsel inom skyddade områden i Sverige.<sup>52</sup>

I dag är 14,2 procent av Sveriges landyta formellt skyddad<sup>53</sup> som nationalpark, naturreservat, naturvårdsområde, biotopskyddsområde eller Natura 2000-område.<sup>54</sup> Andra länder, exempelvis Finland (13,3 procent skyddade områden) och Nederländerna (21,4 procent skyddade områden) har en ännu mer diversifierad uppsättning av former för skydd, vilket i många fall ger möjlighet för mer brukande i de skyddade områdena. I exempelvis Storbritannien (cirka 27,6 procent skyddade områden) och i Tyskland (cirka 37,1 procent skyddade områden) utgörs en stor del av den skyddade landytan av övergripande skydd, som tillåter en hög grad av brukande. Skillnaderna i skyddsformer gör det svårt att jämföra länderna enbart baserat på procentsatser.<sup>55</sup>

Enligt områdesskyddsförordningen har Naturvårdsverket det centrala ansvaret för områdesskyddet (med undantag ifråga om kulturreservat då det är Riksantikvarieämbetet), medan Skogsstyrelsen har det centrala ansvaret för biotopskyddsområden och Havs- och vattenmyndigheten har det centrala ansvaret för vattenskyddsområden och det centrala vägledningsansvaret för områdesskydd som syftar till bevarandet av havs- eller vattenmiljöer eller grundvatten. Länsstyrelsen ansvarar i länet för områdesskyddet. Har kommunen förordnat om områdesskydd är det dock kommunen som ansvarar för det. Skogsstyrelsen ansvarar i länet för biotopskyddsområden.<sup>56</sup>

<sup>51</sup> Inom Konventionen för biologisk mångfald definieras skyddade naturområden som ett geografiskt avgränsat område som är avsatt eller reglerat och skött för att uppnå särskilda bevarandemål. Angående IUNC:s kategorier, se avsnitt 4.3 om Internationella Naturvårdsunionen och dess sex kategorier av skydd.

<sup>52</sup> SOU 2012:15. *Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning*, s. 28.

<sup>53</sup> OECD (2020), Protected areas (indicator). doi: 10.1787/112995ca-en (Accessed on 30 July 2020). Även inomstatliga överenskommelser och markersatta områden som saknar beslut betraktas som formellt skyddad skog (Skogsstyrelsen [2019] Statistik om formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt improduktiv skogsmark Redovisning av regeringsuppdrag RAPPORT 2019/18 – DNR 2018/4167 s. 13).

<sup>54</sup> Statistiska centralbyrån (2019), *Markanvändningen i Sverige*, s. 163.

<sup>55</sup> Siffrorna rörande andel skyddade områden för olika länder är hämtade från OECD (2020), Protected areas (indicator). doi: 10.1787/112995ca-en (Accessed on 30 July 2020); uppgifterna om skillnader i tillåten aktivitet för olika länder är hämtade från SOU 2012:15. *Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning*, s. 28.

<sup>56</sup> 2 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Enligt 33–33 b §§ områdesskyddsförordningen ska länsstyrelsen föra ett så kallat naturvårdsregister över beslut som fattas enligt 7 kap. miljöbalken och andra förhållanden på naturvårdens område. Härutöver ska Naturvårdsverket ska föra ett sammanfattande nationellt register över sådana beslut och förhållanden som ingår i länsstyrelsens naturvårdsregister. Efter hörande av Havs- och vattenmyndigheten, Riksantikvarieämbetet och Skogsstyrelsen får Naturvårdsverket meddela föreskrifter om sådana naturvårdsregister. Sådana föreskrifter har meddelats genom *NFS 2015:1 Naturvårdsverkets föreskrifter om registrering av beslut enligt 7 kap. miljöbalken*.

I områdesskyddsförordningen finns också vissa allmänna regler om förfarandet i ärenden enligt 7 kap. miljöbalken. Där finns till exempel regler om innehållet i ansökan om tillstånd och dispens samt regler för kungörelser, föreläggande för sakägare att yttra sig i vissa fall, samråd mellan myndigheter (bland annat Skogsstyrelsen och Sveriges geologiska undersökning) och om skyldighet att översända vissa beslut till olika myndigheter.

### *Naturvårdsavtal*

Områdesskydd kan också inrättas genom civilrättsliga naturvårdsavtal. Naturvårdsavtal är ett tidsbegränsat civilrättsligt avtal mellan det allmänna och en markägare, som kan reglera avstående av visst bruk, exempelvis skogsbruk, eller att myndigheten eller kommunen får vidta vissa naturvårdande åtgärder på fastigheten. Den rättsliga regleringen är begränsad till det som i allmänhet gäller för avtal samt för nyttjanderätter enligt jordabalken.<sup>57</sup> I skogspolitiken omnämns naturvårdsavtal första gången i förarbetena till 1993 års skogspolitiska beslut, då under beteckningen civilrättsliga avtal. De första naturvårdsavtalen med staten som part ingicks under våren 1994.<sup>58</sup> Ett naturvårdsavtal gäller naturvården. Sedan 2015 finns också möjlighet att teckna avtal för områden med höga sociala värden.<sup>59</sup> Erfarenheterna av dessa avtal har varit goda, men eftersom det är ett civilrättsligt avtal blir det inte automatiskt gällande mot en ny ägare

<sup>57</sup> SOU 2020:73, *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*, s. 219 ff.

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> Skogsstyrelsen (2019) *Statistik om formellt skyddad skogsmark, frivilliga avsättningar, hänsynsytor samt improduktiv skogsmark Redovisning av regeringsuppdrag*. Rapport 2019/18 – DNR 2018/4167 s. 35.

av fastigheten, inte ens om denne vid köpet hade vetskap om avtalet. I samband med miljöbalkens ikraftträdande fick dessa avtal därför sin särskilda lagreglering i jordabalken.<sup>60</sup>

Naturvårdsavtal likställs enligt 7 kap. 3 § andra stycket jordabalken vid en nyttjanderätt:

Vad fastighetsägaren enligt en skriftlig överenskommelse med staten eller en kommun angående naturvården inom ett visst område (naturvårdsavtal) förbundit sig att tillåta eller tåla skall vid tillämpningen av denna balk och andra författningar i sin helhet anses som en nyttjanderätt.<sup>61</sup>

Naturvårdsavtal för statens räkning tecknas av Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket (i regel via länsstyrelserna). Naturvårdsverket och länsstyrelserna kan teckna naturvårdsavtal avseende samtliga ägoslag och naturtyper. Skogsstyrelsen tecknar normalt naturvårdsavtal för mark som omfattas av skogsvårdslagens bestämmelser.<sup>62</sup> Naturvårdsavtal kan inte tecknas på längre tid än 50 år.<sup>63</sup> I övrigt regleras avtalet av avtalslagen<sup>64</sup>.

## Skyddsområden för arter

Enligt befintligt bemyndigande i 8 kap. 1 § miljöbalken har regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att meddela bland annat föreskrifter om förbud att inom landet eller del av landet störa vilt levande djur. Enligt bemyndigandet får sådana föreskrifter meddelas om det finns risk för att en vilt levande djurart kan komma att försvinna eller utsättas för plundring, eller om det krävs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden om skydd av en sådan art. Förbudet får dock inte gälla fall då ett djur måste störas till försvar mot angrepp på person eller värdefull egendom.

En anknytande bestämmelse finns i 7 kap. 12 § miljöbalken som, om det utöver förbud bland annat enligt 8 kap. 1 § behövs särskilt skydd för en djurart inom ett visst område, ger länsstyrelsen eller kommunen möjlighet att meddela föreskrifter som inskränker rätten till jakt eller fiske, eller allmänhetens eller markägarens rätt att uppehålla sig inom området. Bestämmelsen ger alltså möjlighet att begränsa

<sup>60</sup> SOU 2020:73, s. 219 ff.

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> 7 kap. 5 § jordabalk (1970:994).

<sup>64</sup> Lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område.

rätten att uppehålla sig i ett område. Den riktar sig på detta vis inte endast mot markägare och innehavare av särskild rätt, utan också mot allmänheten, där den kan leda till inskränkningar i allemansrätten.<sup>65</sup> Vanliga motiv för att inrätta sådana områden är att skydda fåglars häckningsområden under häckningstid (fågelskyddsområde) eller sälars uppehållsplatser (sälskyddsområde). För kolonihäckande sjöfåglar är fågelskyddsområde ofta ett bra skyddsinstrument.<sup>66</sup>

### Natura 2000 – skydd av arters livsmiljöer

I 7 kap. 27–29 b §§ miljöbalken behandlas sådana särskilda skyddade områden som avses i fågeldirektivet och livsmiljödirektivet.

I 7 kap. 27 § behandlas den förteckning över naturområden som ska ligga till grund för ytterligare åtgärder till skydd för områdena och de arter som håller till där. De områden som anges i 1 och 2 punkten har ett särskilt skydd enligt 7 kap. 28 a och 28 b §§. Skydd inträder så snart området förtecknats och består så länge som området finns kvar på förteckningen.

Om en verksamhet eller åtgärd på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett naturområde som är förtecknat enligt punkterna 1 eller 2 i 27 § så krävs tillstånd för verksamheten eller åtgärden.<sup>67</sup> Tillstånd får endast lämnas om verksamheten eller åtgärden, ensam eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter eller åtgärder, inte kan skada den livsmiljö eller de livsmiljöer i området som avses att skyddas, och inte heller medför att den art eller de arter som avses att skyddas utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet av arten eller arterna i området.<sup>68</sup>

Det finns restriktiva möjligheter till undantag då tillstånd ändå kan lämnas, sådant beslut fordrar regeringens tillåtelse.<sup>69</sup>

<sup>65</sup> Bengtsson et al. (2020) *Miljöbalken* (JUNO version 19), kommentaren till 7 kap. 12 § som också påpekar att det alltså kan bli fråga om normgivning, dock utan att sådan delegation har skett som föreskrivs i 8 kap. 11 § regeringsformen om delegation till regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

<sup>66</sup> Landgren; *Fågelskyddsområden i Vänern, Västra Götalands län – Förslag till revidering*, Rapport 2007:17, s. 18.

<sup>67</sup> 7 kap. 28 a § miljöbalken. Tillstånd krävs dock inte om verksamheten eller åtgärden direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av det berörda området.

<sup>68</sup> 7 kap. 28 b § miljöbalken.

<sup>69</sup> 7 kap. 29 § miljöbalken.

## 8 kap. miljöbalken: skydd av arter

8 kap. miljöbalken innehåller inte några direkt tillämpliga materiella bestämmelser om artskydd utan bestämmelserna bemyndigar regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att ge olika föreskrifter rörande artskydd. Den närmare regleringen finns i artskyddsförordningen. Bestämmelsen i 8 kap. 1 § miljöbalken avser skydd för djur medan 8 kap. 2 § avser skydd för växter. I båda fallen delegeras beslutanderätten till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Avslutningsvis påpekas i 1 § att särskilda bestämmelser gäller för dödande eller fångst av vilt levande däggdjur och fåglar samt arter som omfattas av fiskereglerna, när åtgärden är att hänföra till jakt eller fiske. Jaktlagen<sup>70</sup> innehåller regler bland annat om fredande av vilt, det vill säga vilda däggdjur eller fåglar<sup>71</sup> jämte dessas ägg och bon<sup>72</sup>, samt om viltvård i syfte att bevara och utveckla landets viltbestånd<sup>73</sup>. Fiskelagen<sup>74</sup> gäller verksamhet som syftar till att fånga eller döda fritt levande fisk<sup>75</sup> samt vattenlevande blötdjur och kräftdjur.<sup>76</sup> I fiskelagen finns bland annat regler om fiskets bedrivande och att hänsyn ska tas till naturvårdens intressen.<sup>77</sup>

I 8 kap. 3 och 4 §§ finns bemyndiganden rörande utsättning, införsel, transport, med mera av arter samt åtgärder mot invasiva främmande arter, medan 5 och 6 §§ gäller tillträde till genetiska resurser enligt Nagoyaprotokollet under konventionen om biologisk mångfald (CBD). Kapitlet avslutas med att det i 7 § anges att beslut i enskilda fall, enligt kapitlets bestämmelser, ska gälla omedelbart även om de överklagas.

## Fridlysningsregler, en precisering av hänsynsreglerna

Domstolarna har meddelat ett relativt stort antal avgöranden som har betydelse för tolkningen av fridlysningsbestämmelserna. Bland de mer framträdande avgörandena kan nämnas MÖD 2013:13 *Holmsjöåsen*, MÖD 2014:47 *Vindkraft Bottorp*, MÖD 2014:48 *Boge Vindbruk* och

<sup>70</sup> Jaktlag (1987:259).

<sup>71</sup> 2 § jaktlag (1987:259).

<sup>72</sup> 3 § jaktlag (1987:259).

<sup>73</sup> 4 § jaktlag (1987:259).

<sup>74</sup> Fiskelag (1993:787).

<sup>75</sup> 5 § fiskelag (1993:787).

<sup>76</sup> 4 § fiskelag (1993:787).

<sup>77</sup> 20 § fiskelag (1993:787).



MÖD 2015:3 *Örndalen*. I praxis har fridlysningsreglerna kommit att ses som en precisering av hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.<sup>78</sup> Prövningen ska göras med beaktande av planerade försiktighetsmått och med tillämpning av relevanta bestämmelser i artskyddsförordningen. Leder prövningen fram till att verksamheten inte kommer i konflikt med fridlysningsbestämmelserna lägger inte förbuden hinder i vägen. Om prövningen i stället leder fram till att verksamheten, trots försiktighetsmått, kommer i konflikt med fridlysningsbestämmelserna blir en dispensprövning aktuell. Saknas då förutsättningar för dispens är verksamheten olämpligt lokaliserad och därmed inte tillåtlig enligt hänsynsbestämmelserna i 2 kap. miljöbalken.

Att artskyddsförordningen ska ses som en precisering av allmän hänsyn är inte något nytt tankegods. Mark- och miljööverdomstolens praxis kan ses i ljuset av den diskussion kring särskilda hänsynsregler avseende biologisk mångfald som fördes i samband med miljöbalkens införande. Regeringen framhöll att någon särskild regel avseende biologisk mångfald inte behövdes, eftersom skydd mot utarmning av den biologiska mångfalden ingår i skyddet för människors hälsa och miljön.<sup>79</sup> Några år senare föreslog Miljöbalkskommittén i alla fall att en ny hänsynsregel till skydd för den biologiska mångfalden skulle införas i 2 kap. miljöbalken. Enligt Miljöbalkskommittén skulle den föreslagna regeln inte innebära någon ändring i sak, utan endast ett förtydligande av *vilka* krav som redan gäller och *nivån* på kraven. Den föreslagna bestämmelsen skulle, enligt kommittén, kunna fungera som en hjälpbestämmelse till 2 kap. 3 § genom att förtydliga skyddet för det som är särskilt hänsynskrävande.<sup>80</sup>

I den följande propositionen konstaterade regeringen att det är möjligt att med stöd av den allmänna hänsynsregeln i 2 kap. 3 § miljöbalken kräva att verksamheter anpassas så att de inte försämrar livsbetingelserna för djur och växter, samt att detta gäller alla arter och livsmiljöer. Emellertid, konstaterade regeringen, var det oklart i vilken utsträckning sådana krav verkligen har ställts.<sup>81</sup> Vidare konstaterade regeringen att skyddet för den biologiska mångfalden är centralt för regeringens miljöpolitik, vilket bland annat kommit till uttryck genom ett sextonde miljömål om biologisk mångfald. Dock befarade regeringen att ett förtydligande i 2 kap. miljöbalken kan riskera att

<sup>78</sup> Se exempelvis MÖD 2013:13.

<sup>79</sup> Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, del 1, s. 206.

<sup>80</sup> Prop. 2005/06:182, *Miljöbalkens sanktionssystem m.m.*, s. 127 ff.

<sup>81</sup> Prop 2005/06:182 s. 129.

leda till en tolkning som innebär att växt- och djurlivet får ett svagare skydd, genom att det kan skapa osäkerhet om hur det befintliga skyddet enligt 2 kap. 3 § och den föreslagna bestämmelsen ska förhålla sig till varandra.<sup>82</sup> Regeringens bedömning blev således att den av Miljöbalkskommittén föreslagna hänsynsregeln till skydd för den biologiska mångfalden inte borde genomföras.<sup>83</sup>

## 12 kap. miljöbalken: jordbruk och annan verksamhet

I 12 kap. miljöbalken samlas några bestämmelser som är av betydelse för naturmiljön och biologisk mångfald. Den som är mest aktuell för utredningen finns i 6 § och gäller anmälan för samråd, så kallat 12:6-samråd. I övrigt finns här bestämmelser om miljöhänsyn i jordbruket samt prövning av vilthägn.

Enligt 6 § första stycket ska anmälan för samråd göras om en verksamhet eller åtgärd kan komma att väsentligt ändra naturmiljön, men inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i miljöbalken. Anmälan ska göras hos den myndighet som utövar tillsynen enligt bestämmelser i 26 kap. miljöbalken, eller enligt bestämmelser som har meddelats med stöd av samma kapitel.

Med stöd av andra stycket i 6 § får en myndighet meddela föreskrifter om att det inom landet, eller en del av landet, alltid ska göras en anmälan för samråd när det gäller särskilda slag av verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada på naturmiljön. Sådana generella krav på samråd har exempelvis införts för Nationalstadsparken i Stockholms län.

I 6 § tredje stycket stadgas att en verksamhet eller åtgärd som ska anmälas för samråd får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts.

Slutligen, i fjärde stycket, meddelas att den myndighet som avses i första stycket får förelägga den anmälningsskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga, och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, får myndigheten förbjuda verksamheten. I sådana fall finns bestämmelser om rätt till ersättning i 31 kap. miljöbalken.

---

<sup>82</sup> Prop 2005/06:182 s. 129.

<sup>83</sup> Prop 2005/06:182 s. 127.

I förordning (1998:904) om anmälan för samråd finns närmare bestämmelser om 12:6-samråd. Av 6 § förordningen framgår exempelvis att den som i enlighet med gällande bestämmelser har underrättat Skogsstyrelsen om avverkning, om uttag av skogsbränsle eller om sådan dikning i samband med avverkning som inte kräver tillstånd enligt 11 kap. miljöbalken ska anses ha gjort anmälan för samråd för åtgärden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. På motsvarande sätt ska också 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.

### 6.4.3 Artskyddsförordningen

I artskyddsförordningen<sup>84</sup> finns, förutom fridlysningsregler, även bestämmelser om förvaring, handel, transport, import och export av djur och växter, anläggningar för pälsproduktion samt djurparker.<sup>85</sup> Artskyddsförordningen kan delas in i tre för utredningen relevanta delar:

1. En del som handlar om fridlysning och som genomför fridlysningsbestämmelserna i livsmiljödirektivet, fågeldirektivet och de svenska fridlysningsreglerna.
2. En del som handlar om kommersiella aktiviteter och som har sin grund i CITES-konventionen och motsvarande regelverk inom EU, men även omfattar kommersiella aktiviteter med fridlysta arter.
3. En del som införlivar zoo-direktivet<sup>86</sup> (se avsnitt 14.30). Djurparker är en kommersiell aktivitet, men zoo-direktivet handlar också om djurskydd, smittskydd och djurparkers bidrag till bevarandet av den biologiska mångfalden.

Nedan tar vi upp artskyddsförordningen ur ett antal perspektiv som syftar till att skapa en grundläggande förståelse för artskyddsförord-

---

<sup>84</sup> Artskyddsförordningen (2007:845).

<sup>85</sup> Bengtsson (JUNO, Karnov) kommentaren till artskyddsförordning (2007:845).

<sup>86</sup> Rådets direktiv 1999/22/EG av den 29 mars 1999 om hållande av vilda djur i djurparker.

ningen och som kan utgöra en bakgrund till utredningens kommande förslag och överväganden.

## Regler om fridlysning i 4–9 §§

Fridlysningsbestämmelserna framgår av 4–9 §§ artskyddsförordningen, och förbudens räckvidd är en avgörande fråga, dels ur miljösynpunkt, dels ur rättssäkerhetssynpunkt, eftersom förbuden är straffsanktionerade i 29 kap. miljöbalken. Nedan görs en genomgång, först av själva formuleringen i bestämmelserna, därefter hur räckvidden i artskyddsförordningen har tolkats i svensk praxis, följt av en jämförelse mellan bestämmelserna och dessas tillämpning å ena sidan med Sveriges skyldigheter enligt naturvårdsdirektiven å andra. Frågan om dispens behandlas separat. I 4 § föreskrivs:

I fråga om vilda fåglar och i fråga om sådana vilt levande djurarter som i bilaga 1 till denna förordning har markerats med N eller n är det förbjudet att

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

Förbudet gäller alla levnadsstadier hos djuren. Första stycket gäller inte jakt efter fåglar och däggdjur. I fråga om sådan jakt finns bestämmelser med motsvarande innebörd i jaktlagen (1987:259) och jaktförordning. Första stycket gäller inte heller fiske. I fråga om fiske finns bestämmelser med motsvarande innebörd i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

De tre första punkterna i 4 § artskyddsförordningen implementerar alltså det som är förbjudet att göra avsiktligt enligt fågeldirektivets artikel 5 a–d samt livsmiljödirektivets artikel 12 a–c. Punkten 4 tar sikte på förbudet att skada eller förstöra djurens fortplantningsområden eller viloplats som återfinns i livsmiljödirektivets artikel 12 d. I artskyddsförordningen görs således inte någon åtskillnad mellan arter som omfattas av livsmiljö- respektive av fågeldirektivet när det gäller förbudens omfattning. Livsmiljödirektivets förbud att skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser har därmed utsträckts till att även omfatta fåglar. Eftersom fågeldirektivet är ett minimidirektiv, antaget med stöd av EG-fördragets artikel 175 (1), har

Sverige rätt att gå längre än vad direktivet kräver. I *Skydda skogen*<sup>87</sup> erinrade EU-domstolen också om att enligt artikel 14 i fågeldirektivet får medlemsstaterna införa strängare skyddsåtgärder än de som föreskrivs i fågeldirektivet. Artskyddsförordningens 5 § reglerar vissa metoder för fångst och dödande för annat än fåglar, däggdjur och fiskar (som regleras i jakt- respektive fiskelagstiftningen). Bland annat får fångst eller dödande inte ske från motorfordon i rörelse eller från flygplan. I 6 § regleras nationell fridlysning av vilt levande kräldjur, groddjur och ryggradslösa djur, i 7 § växter som är fridlysta enligt livsmiljödirektivet och i 8 och 9 §§ regleras vilka nationellt fridlysta kärlväxter, mossor, lavar, svampar och alger som inte får plockas, plockas för att säljas etc.

De fridlysta arterna listas sedan i förordningens två bilagor, förutom att även alla vilda fåglar omfattas utan att framgå av bilagorna. Undantagen framgår av 10–15 §§.

*Bilaga 1* omfattar arter som anges i fågeldirektivets bilagor 1–3, i livsmiljödirektivets bilagorna 2, 4 och 5 samt arter som kräver noggrant skydd enligt en nationell svensk bedömning eller till följd av ett internationellt åtagande utan att finnas upptagna i bilaga 4 till livsmiljödirektivet. I bilaga 1 används en rad bokstavsmarkeringar tillsammans med artens namn (eller angiven familje- eller släkttillhörigheten):

- S: Arten förekommer i Sverige, i fråga om fåglar genom att sådana fåglar häckar regelbundet eller i betydande antal rastar i Sverige, och i fråga om andra arter genom att det i Sverige finns en population som inte är helt tillfällig.
- B: Arten har enligt fågeldirektivet eller livsmiljödirektivet ett sådant unionsintresse att särskilda skyddsområden (fågeldirektivet) eller bevarandeområden (livsmiljödirektivet) behöver utses. Arten finns upptagen i bilaga 1 till fågeldirektivet eller bilaga 2 till livsmiljödirektivet.
- J: Enligt fågeldirektivet får arten jagas i enlighet med nationell lagstiftning som tar hänsyn till artens populationsnivå, geografiska spridning och reproduktion. Arten finns upptagen i fågeldirektivets bilaga 2 del 1 eller del 2 med angivande att arten får jagas i Sverige.

---

<sup>87</sup> De förenade målen C-473/19 och 474/19 *Skydda skogen* p. 47.

- x: Enligt fågeldirektivet får arten jagas i vissa medlemsstater i enlighet med nationell lagstiftning som tar hänsyn till artens populationsnivå, geografiska spridning och reproduktion. Arten finns upptagen i fågeldirektivets bilaga 2 del 2 med angivande att arten inte får jagas i Sverige.
- Ht: Enligt fågeldirektivet ska handel och annan hantering av dödade eller fångade exemplar av arten vara tillåten under förutsättning att fångsten skett på lagligt sätt. Arten finns upptagen i fågeldirektivets bilaga 3 del 1.
- Hs: Enligt fågeldirektivet får handel och annan hantering av dödade eller fångade exemplar av arten tillåtas med vissa begränsningar under förutsättning att fångsten skett på lagligt sätt och samråd först har skett med Europeiska kommissionen. Arten finns upptagen i fågeldirektivets bilaga 3 del 2.
- P: Arten är en prioriterad art enligt livsmiljödirektivet. Arten finns upptagen i bilaga 2 till livsmiljödirektivet.
- N: arten kräver noggrant skydd enligt livsmiljödirektivet. Arten finns upptagen i bilaga 4 till livsmiljödirektivet,
- n: arten kräver noggrant skydd enligt en nationell svensk bedömning eller till följd av ett internationellt åtagande. Arten finns inte upptagen i bilaga 4 till livsmiljödirektivet, och
- F: Arten har enligt livsmiljödirektivet ett sådant unionsintresse att insamling i naturen och exploatering kan bli föremål för särskilda förvaltningsåtgärder. Arten finns upptagen i bilaga 5 till livsmiljödirektivet.
- M: Arten anges i livsmiljödirektivet som en makaronesisk art (de makaronesiska öarna omfattar Azorerna, Madeira och Kanarieöarna).

*Bilaga 2* till artskyddsförordningen omfattar alla de arter som tidigare har fridlysts av Naturvårdsverket och länsstyrelserna samt några arter som lades till i samband med översynen av förordningen 2007. Bilagan listar de arter som omfattas av fridlysning enligt någon av bestämmelserna i 6, 8 och 9 §§. För varje art anges i bilaga den fridlysning som gäller samt det geografiska område som fridlysningen

gäller i. Förbuden i artskyddsförordningen är straffsanktionerade i 29 kap. miljöbalken.

#### 6.4.4 Jaktlagstiftning

I 2 § jaktlagen definieras vilka djur som omfattas och vad som menas med jakt. Med vilt avses vilda däggdjur och fåglar. Till vilt räknas emellertid också djur av vilda arter när dessa hålls i hägn.<sup>88</sup> Vilt får hållas i ett vilthägn eller liknande anläggning endast efter tillstånd av länsstyrelsen.<sup>89</sup> Djur som har rymt räknas som vilt om de tillhör en art som finns frilevande.<sup>90</sup> Med jakt avses att fånga eller döda vilt samt att i sådant syfte söka efter, spåra eller förfölja vilt.<sup>91</sup> Till jakt räknas också att göra ingrepp i viltets bon<sup>92</sup> samt att ta eller förstöra fåglars ägg.<sup>93</sup> Enligt Naturvårdsverket ska *all avsiktlig jakt* på däggdjur och fåglar regleras av jaktbestämmelserna, även illegal jakt.<sup>94</sup> Att göra ingrepp i viltets bon och att ta eller förstöra fåglars ägg räknas alltså som jakt. Det kan läsas som att insamling av ägg uteslutande bör omfattas av jaktbestämmelserna, främst eftersom insamling alltid, per definition, sker avsiktligt (även om förbudet enligt fågeldirektivet ska omfatta även oavsiktligt insamlande). Enligt Naturvårdsverket bör insamling av ägg alltid bedömas som jakt och illegal insamling ska därmed regleras av jaktbestämmelserna.<sup>95</sup> Innebörden är att regleringen i 4 § punkten 3 artskyddsförordningen därmed inte är tillämplig, utan undantaget i paragrafens sista stycke skulle alltid gälla för fågelägg.

Av 3 § jaktlagen framgår vidare att viltet är fredat och endast får jagas endast om det följer av jaktlagen eller av föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen. När viltet är fredat, gäller fredningen också dess ägg och bon.<sup>96</sup> Vissa arter får utan särskild be-

---

<sup>88</sup> Jfr RÅ 1977 s. 275.

<sup>89</sup> 41 a § jaktförordning (1987:905).

<sup>90</sup> Wichmann, (JUNO), kommentaren till 2 § jaktlag (1987:258).

<sup>91</sup> Att fånga eller bedöva djur för att undersöka dem eller märka dem räknas också som jakt. (Wichmann, (JUNO), kommentaren till 2 § jaktlag (1987:258)).

<sup>92</sup> Begreppet bon syftar på alla slags boplatser och vad därtill hör, exempelvis de dammbyggnader som hör till bävrarnas hyddor. (Wichmann, (JUNO), kommentaren till 2 § jaktlag (1987:258)).

<sup>93</sup> 2 § jaktlag (1987:259).

<sup>94</sup> Naturvårdsverket (2009), *Handbok för artskyddsförordningen Del 1 – fridlysning och dispenser*, s. 20–21.

<sup>95</sup> *Ibid.*

<sup>96</sup> 3 § jaktlag (1987:259).

gränsning jagas under föreskrivna jakttider (allmän jakt). För andra arter gäller att jakten styrs genom att ett visst antal djur får skjutas under jakttiden (licensjakt). Utöver den vanliga jakten kan det beslutas om jakt för att motverka skador av vilt eller för att hindra främmande viltarter från att etablera sig i landet (skyddsjakt). Jakt kan också tillåtas för vetenskapliga eller andra särskilda ändamål.<sup>97</sup> Att viltet som huvudregel är fredat gäller även inom Sveriges ekonomiska zon,<sup>98</sup> en bestämmelse som i första hand är föranledd av Sveriges internationella åtagande att skydda småvalar.

Av jaktlagen framgår att föreskrifter i andra författningar i fråga om skyddet och vården av viltet gäller utöver jaktlagen.<sup>99</sup> De författningar som avses är främst miljöbalken, förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. samt artskyddsförordningen. Av stor betydelse är också skogsvårdslagen (1979:429) och de författningar som har meddelats med stöd av den lagen.<sup>100</sup> Av jaktlagen framgår också att bestämmelser om att tillstånd krävs för vissa verksamheter och åtgärder finns i 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken (det vill säga Natura 2000-tillstånd).<sup>101</sup>

Regeringen får meddela föreskrifter om de tider när olika slag av vilt får jagas inom skilda delar av landet, om tillstånd till jakt under en särskild jakttid (licens), om tillstånd till jakt för att förhindra skador av vilt samt om att hund ska finnas tillgänglig vid jakt för uppspärning av skadat vilt.<sup>102</sup> Regeringen har också gjort så i jaktförordningen<sup>103</sup>.

Av jaktförordningen följer att jakt efter vilt av olika slag är tillåten under de tider av jaktåret (den 1 juli–den 30 juni) som anges i förordningens bilaga 1 (allmänna jakttider). Ingrepp får dock inte göras i fåglarnas bon. Deras ägg får inte heller tas eller förstöras.<sup>104</sup> Härfter följer regler om jakten efter älg och jakten efter kronhjort. Inskränkningar av jakten har gjorts ifråga om älg, björn, varg, järv, lo, hjort, rådjur och mufflonfår. Dessutom får inte valar jagas från svenskt

<sup>97</sup> Wichmann, (JUNO), kommentaren till 3 § jaktlag (1987:258).

<sup>98</sup> 3 § jaktlag (1987:259).

<sup>99</sup> 1 § jaktlag (1987:259).

<sup>100</sup> Wichmann, (JUNO), kommentaren till 1 § jaktlag (1987:258).

<sup>101</sup> 1 § jaktlag (1987:259).

<sup>102</sup> 29 § jaktlag (1987:259).

<sup>103</sup> Jaktförordning (1987:905).

<sup>104</sup> 1 § jaktförordning (1987:905).



fartyg eller luftfartyg på det fria havet utanför Sveriges ekonomiska zon.<sup>105</sup>

*Skyddsjakt* är jakt som kan tillåtas bland annat av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet, av hänsyn till flygsäkerheten eller för att förhindra skador. Det kan till exempel handla om att hindra gäss från att äta stora mängder säd på åkrar, eller björnar från att slå många renkalvar på våren. Skyddsjakt förutsätter att det inte finns någon annan lämplig lösning och att det inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde. Det är länsstyrelsen i det aktuella länet som kan ge tillstånd i det enskilda fallet. Beslut om skyddsjakt på säl fattas av Naturvårdsverket. Tamdjursägare har också rätt att skydda sina djur på vissa villkor, utan att ett särskilt beslut om skyddsjakt krävs.<sup>106</sup> Det framgår av paragraf 28 i jaktförordningen. Har man använt rätten att skydda sina tamdjur ska detta anmälas till länsstyrelsen. Beslut om skyddsjakt får även avse rätt att göra ingrepp i fåglars bon eller förstöra deras ägg, till exempel vid skyddsjakt på skarv.<sup>107</sup>

*Licensjakt* förutsätter, vad avser björn, varg, järv och lo, att det inte finns någon annan lämplig lösning och att jakten inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde. Jakten måste dessutom vara lämplig med hänsyn till stammarnas storlek och sammansättning samt ske selektivt och under strängt kontrollerade förhållanden.<sup>108</sup> För att förebygga skador av vilt får jakträttshavare bedriva viss jakt på vissa villkor; vid sådan jakt får ingrepp även göras i fåglars bon och fåglars ägg förstöras. Om man jagar med stöd av dessa regler är man skyldig att lämna uppgifter om jakten till länsstyrelsen som i sin tur är skyldig att årligen lämna över uppgifterna till Naturvårdsverket.<sup>109</sup> Även om vilt som huvudregel inte får ofredas (störas) eller förföljas annat än vid jakt så hindrar det inte att markägaren vidtar lämpliga åtgärder för att motverka att vilda djur orsakar skador, om det inte finns andra sätt att förhindra dessa.<sup>110</sup>

<sup>105</sup> 9 och 9 a §§ jaktförordning (1987:905).

<sup>106</sup> 28 § jaktförordning (1987:905).

<sup>107</sup> 23 a § jaktförordning (1987:905).

<sup>108</sup> 23 c § jaktförordning (1987:905).

<sup>109</sup> 26 § jaktförordning (1987:905).

<sup>110</sup> 5 § jaktlag (1987:259).

## Vilt som tillfaller staten (statens vilt)

Huvudregeln är att den som har jakträtten i ett område får tillgodo-göra sig vilt som omhändertas, påträffas dött eller dödas i något annat sammanhang än vid jakt.<sup>111</sup> Det kan till exempel vara fråga om vilt som påträffas dött eller trafikskadat vilt.

I jaktlagen finns också ett bemyndigande till regeringen, att den får föreskriva att vilt som omhändertas, påträffas dött eller dödas ska tillfalla staten. Syftet med bemyndigandet är att skydda utrotnings-hotade, sällsynta eller särskilt värdefulla djurarter och tillförsäkra vetenskapen och undervisningen djur av sådana arter.<sup>112</sup>

De djurarter som omfattas av bestämmelserna om statens vilt är björn, varg, järv, lo, myskoxe, fjällräv, utter, valar, fiskgjuse, bivråk, tornuggla, hökuggla, berguv, fjälluggla, lappuggla, slaguggla, rördrom, lunnefågel, salskrake, svarthalsad dopping, skärfläcka, gråspett, vitryggig hackspett, mellanspett, kungsfiskare, blåkråka, härfågel, som-margylling, fjällgås, skräntärna, svarttärna, storkar, örnar, glador, falkar och kärrhökar när de är fredade. Det gäller även älg eller hjort när dessa är fredade, med vissa undantag. Ett djur av någon av dessa arter tillfaller staten om det omhändertas, påträffas dött eller dödas när det är fredat.<sup>113</sup>

Träffar man på ett sådant dött djur eller tar hand om ett eller dödar ett, trots att det inte är tillåten jakt, ska händelsen snarast möjligt anmälas till Polismyndigheten, oberoende av vem djuret sedan tillfaller. Detsamma gäller i fråga om älg eller hjort när djuret är fredat. Får en markägare veta att ett djur som avses i 33 § 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.<sup>114</sup>

---

<sup>111</sup> 10 § jaktlag (1987:259). Staten har dock förbehållit sig jakträtten på vissa marker för att kunna tillförsäkra Kungen fortsatt jakträtt på markerna. Detta gäller, enligt 10 a §, den mark som vid utgången av juni 1992 ingick i kronoparken Tullgarn och angränsande kronoegendomar även som kronoegendomarna på Eriksö i Stockholms och Södermanlands län, kronoparken Karlsby i Östergötlands län, kronoegendomen Ottenby kungsladugård i Kalmar län, kronoparken Halle- och Hunneberg i Västra Götalands län, kronoparken Haddebo i Örebro län, kronoparken Grönbo i Örebro och Västmanlands län samt kronoparken Kloten i Örebro, Västmanlands och Dalarnas län.

<sup>112</sup> 25 § jaktlag (1987:259).

<sup>113</sup> 33 § jaktförordning (1995:443).

<sup>114</sup> 33 § jaktförordning (1995:443).

Gäller det björn, varg, järv eller lo som angriper tamdjur eller jakt-hund, får åtgärder vidtas för att skrämma bort rovdjuret och i vissa fall, om det inte går att skrämma det eller på annat sätt avvärja angreppet, får rovdjuret dödas. Den som i sådana fall har dödat ett djur ska snarast möjligt anmäla händelsen till länsstyrelsen och djuret får inte flyttas utan medgivande från länsstyrelsen. Länsstyrelsen sedan ska anmäla händelsen till Polismyndigheten, om det finns misstanke om brott.<sup>115</sup>

#### 6.4.5 Fiskelagstiftning

Sveriges fiskelag gäller för alla arter av fisk, blötdjur och vattenlevande kräftdjur, även i de fall arterna inte nyttjas för kommersiellt fiske. De arter av fisk, blötdjur och vattenlevande kräftdjur som omfattas av EU:s livsmiljödirektiv fredas alltså via fiskereglerna och inte genom artskyddsförordningen. Det gäller ett fåtal arter: tjockskalig målarmussla, sirlig skivsnäcka, flodpärlmussla samt havsnejon-öga. Ytterligare att antal fiskarter omfattas av Bernkonventionens artikel 7, som omfattar skydd och reglerat nyttjande av djurarter.

Fiskelagen<sup>116</sup> gäller rätten till fiske samt fisket inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon. I de fall som anges särskilt gäller lagen även svenskt havsfiske utanför den ekonomiska zonen.<sup>117</sup> Med fiske avses verksamhet som syftar till att fånga eller döda fritt levande fisk<sup>118</sup> och i fiskelagens mening gäller vad som sägs om fisk även vattenlevande blötdjur och vattenlevande kräftdjur.<sup>119</sup> Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter för fiskevården och fiskets bedrivande som förbjuder eller begränsar

- a) fisket med avseende på vilken fisk som får fångas,
- b) användningen av fiskefartyg, fiskemetoder eller fiskeredskap,
- c) fiske inom vissa områden eller för vissa ändamål,

---

<sup>115</sup> 28 d § jaktförordning (1995:443).

<sup>116</sup> Fiskelag (1993:787).

<sup>117</sup> 1 § fiskelag (1993:787).

<sup>118</sup> 5 § fiskelag (1993:787).

<sup>119</sup> 4 § fiskelag (1993:787).

- d) användningen av redskap, agn, båtar eller annat som kan sprida kräftpest eller någon annan sjukdom. [...] <sup>120</sup>

Sådana föreskrifter har meddelats genom förordning (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen (fiskeförordningen). I fiskeförordningen anges att det är förbjudet att fiska mal, flodpärlmussla och sådana arter av fisk, vattenlevande kräddjur och vattenlevande blötdjur som i bilaga 1 till artskyddsförordningen har markerats med N. <sup>121</sup> 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. <sup>122</sup> I fiskeförordningen finns ytterligare delegation till Havs- och vattenmyndigheten, som får meddela föreskrifter för fiskevården och fiskets bedrivande. Sådana föreskrifter får bland annat förbjuda eller begränsa fisket med avseende på vilken fisk som får fångas, användningen av fiskefartyg, fiskemetoder eller fiskeredskap och fiske inom vissa områden eller för vissa ändamål. Vissa begränsningar finns också i bemyndigandet. <sup>123</sup> De föreskrifter som meddelats omfattar i huvudsak havet och de fem stora sjöarna, samt i dessa vattenområden mynnande vattendrag upp till första vandringshindret. Vissa bestämmelser om artskydd och förbjudna fiskemetoder gäller dock i hela landet. Dessutom tillkommer speciell reglering av fisket ovanför odlingsgränsen (renbeteslandet).

När det gäller fisk i haven är det, utöver de arter som refereras till i fiskeförordningen, förbjudet att fiska skärkniv, havsnejonöga, pigg-haj, småfläckig rödhaj, brugd, sillhaj (håbrand), slätrocka, knaggrocka, majfisk, staksill, blåfenad tonfisk och ål. Förbudet att fiska efter ål gäller dock inte den befälhavare som har beviljats ett särskilt tillstånd att fiska ål. Rockor (*Rajiformes*), som inte omfattas av fiskeförbud, får inte ilandföras i kapat skick. <sup>124</sup> Det finns också bestämmelser om fredningstider, fredningsområden och fiskemetoder. Fisk av viss art som fångas under tid när förbud mot fiske efter arten råder eller fångas med redskap eller metod som inte är tillåten för arten ska genast släppas ut i vattnet, vare sig den är levande eller död. Sådan fisk får

<sup>120</sup> 1 § fiskelag (1993:787).

<sup>121</sup> 2 kap. 5 § fiskeförordningen (1994:1716).

<sup>122</sup> 2 kap. 6 § fiskeförordningen (1994:1716).

<sup>123</sup> 2 kap. 7 § fiskeförordningen (1994:1716).

<sup>124</sup> 3 kap. 1 och 1 a §§ Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön.

inte heller föras in i landet, landas eller saluhållas här.<sup>125</sup> Det finns också förbud mot vissa fiskemetoder.<sup>126</sup>

När det gäller fiske i sötvattensområdena är det, utöver arterna som refereras till i fiskeförordningen, förbjudet att fiska havsnejon-öga, majfisk, staksill, vårsiklöja, storskallesik, groplöja, skärkniv och ål, såvida man inte har särskilt tillstånd av Havs- och vattenmyndigheten att fiska ål.<sup>127</sup> Ålen är rödlistad i kategorin akut hotad. Fisket med ål har begränsats starkt men visst fiske är tillåtet. Den är också B-listad enligt rådets CITES-förordning 338/97<sup>128</sup> och det krävs tillstånd enligt 26 § artskyddsförordningen för handel med levande exemplar. Vid all handel med ål måste laglig bakgrund kunna styrkas. Havs- och vattenmyndigheten utfärdar tillstånd för ålfiske, men enbart till personer som tidigare har haft tillstånd. Antalet tillstånd minskar därmed gradvis. Enligt länsstyrelserna har 116 aktörer tillstånd enligt 26 § artskyddsförordningen att handla med levande ål (uppgifter saknas för Gotlands och Dalarnas län).<sup>129</sup>

Även i sötvatten finns en bestämmelse om att fisk av viss art som fångas, bland annat när förbud mot fiske efter arten råder eller fångas med redskap eller metod som inte är tillåten för arten, genast ska släppas ut i vattnet, vare sig den är levande eller död.<sup>130</sup> Sammanlagt är 16 arter av fisk fredade enligt fiskebestämmelserna, de flesta enligt Fiskeriverkets föreskrifter.<sup>131</sup> Flera fridlysta insekter är vattenlevande under delar av sin levnad, men dessa omfattas inte av fiskereglerna.

Havs- och vattenmyndigheten är huvudansvarig för tillsyn och tillsynsvägläddning för allt fiske, men tillsynen bedrivs främst via samverkan med länsstyrelserna, Kustbevakningen och Sjöpolisen. Tillsynen bedrivs enligt de föreskrifter som Havs- och vattenmyndigheten utfärdar för fisket.

---

<sup>125</sup> 1 kap. 8 § Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:36).

<sup>126</sup> 1 kap. 11 § Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:36)

<sup>127</sup> 1 kap. 8 § Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:37) om fiske i sötvattensområdena.

<sup>128</sup> 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.

<sup>129</sup> Naturvårdsverkets förfrågan till länsstyrelserna 2021-03-22, svar från alla länsstyrelser utom Gotlands och Dalarnas län.

<sup>130</sup> 1 kap. 4 § Fiskeriverkets föreskrifter i sötvattensområdena (FIFS 2004:37) om fiske i sötvattensområdena.

<sup>131</sup> 3 kap. 1 § Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön.

## Övervakning av bifångster

Inom det kommersiella fisket händer det att andra arter än de fiskarter som fisket är riktat mot fångas, så kallad bifångst. Bifångst påverkar i första hand de marina däggdjuren (gråsäl, knubbsäl, vikare och tumlare), genom att de fastnar i fiskeredskap och drunknar. Kontroll av bifångster sker inom den reguljära provtagning som sker ombord på fiskebåtar inom det kommersiella fisket i enlighet med EU:s datainsamlingsförordning<sup>132</sup>, EU:s förordning om bevarande av fiskeresurserna och skydd av marina ekosystem<sup>133</sup> samt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter<sup>134</sup>. Samtliga fiskarter, kommersiella skalldjur, däggdjur och fåglar noteras. Provtagning sker huvudsakligen på fartyg som fiskar med olika bottentrålar.

Övervakning av bifångst av fisk, sjöfåglar och däggdjur sker genom provtagning ombord på kommersiella fiskefartyg i Skagerrak, Kattegatt, Öresund och Östersjön. Provtagning sker under varje kvartal på slumpmässigt utvalda fiskeresor genom att observatörer följer med fartygen. Observatörerna har med sig en manual för artbestämning av fågel och fotograferar även bifångade fåglar i så stor utsträckning som möjligt. Data från övervakning av bifångster vid fiske registreras i den nationella databasen SLU Aqua Fiskdata2. Övervakningsdata används sedan för att följa upp och bedöma tillståndet i miljön i enlighet med nationella och internationella krav och överenskommelser.

## Blötdjurens populationer kan påverkas av fiskbeståndens status

Även om de fredade arterna av blötdjur inte är direkt utsatta för fiske så kan vissa arter ändå påverkas av fiskpopulationernas utveckling, eftersom larverna lever parasitiskt på fiskgälar under en period av sin utveckling. Minskade fiskpopulationer, eller vandringshinder som stoppar fiskarnas möjlighet att förflytta sig mellan olika vattenområden, kan därmed begränsa främst musslors möjligheter att föröka och sprida sig.

<sup>132</sup> Artikel 5, punkt 2 a, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1004 av den 17 maj 2017 om upprättande av en unionsram för insamling, förvaltning och användning av data inom fiskerisektorn och till stöd för vetenskaplig rådgivning rörande den gemensamma fiskeripolitiken och om upphävandet av rådets förordning (EG) nr 199/2008.

<sup>133</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1241 av den 20 juni 2019 om bevarande av fiskeresurserna och skydd av marina ekosystem genom tekniska åtgärder.

<sup>134</sup> Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön (HVMFS 2012:18), bilaga 2.

### 6.4.6 Skogsvårdslagstiftning

Reglerna för svenskt skogsbruk följer den skogspolitik som beslutades av riksdagen 1993<sup>135</sup> och som kännetecknas av två övergripande och jämställda mål – ett miljömål och ett produktionsmål:

#### Miljömålet

Skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga ska bevaras. En biologisk mångfald och genetisk variation i skogen ska säkras. Skogen ska brukas så att växt- och djurarter som naturligt hör hemma i skogen ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och i livskraftiga bestånd. Hotade arter och naturtyper ska skyddas. Skogens kulturmiljövärden samt dess estetiska och sociala värden ska värnas.

#### Produktionsmålet

Skogen och skogsmarken ska utnyttjas effektivt och ansvarsfullt så att den ger en uthålligt god avkastning. Skogsproduktionens inriktning ska ge handlingsfrihet i fråga om användningen av vad skogen producerar.

Målen för miljö och produktion är jämställda. Dessa mål ska nås genom skogsägarnas egna insatser och genom samverkan mellan olika skogspolitiska medel.<sup>136</sup> Skogsvårdslagstiftningen anger ramarna och de grundläggande kraven för hur skogsbruket ska bedrivas, men för att målen ska nås behövs också frivilliga åtaganden från landets skogsägare.

### Skogsvårdslagen

Brukandet av skog i Sverige regleras i skogsvårdslagen (1979:429), skogsvårdsförordningen (1993:1096) och Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2011:7). Ansvarig myndighet är Skogsstyrelsen, som också är tillsynsmyndighet för delar av miljöbalken. Skogsvårdslagen anger vilka krav samhället ställer på skogsägare. I lagen anges att skogen är en förnybar resurs som ska skötas så att den uthålligt ger en god avkastning. Lagen reglerar bland annat anläggandet av ny skog, avverkning, åtgärder mot skadliga insekter men också hänsyn till naturvård, kulturmiljövård och rennäringen.

---

<sup>135</sup> Prop. 1992/93:226, *Om en ny skogspolitik*.

<sup>136</sup> Skogsvårdslagstiftningen, gällande regler 1 april 2020, förord.

## Anmälan krävs för vissa åtgärder i skogen

Avverkning i skogsområden som är större än 0,5 ha måste anmälas till Skogsstyrelsen senast sex veckor innan verksamheten ska påbörjas.<sup>137</sup> En sådan anmälan ska samtidigt anses innebära att åtgärden har anmälts för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.<sup>138</sup>

Vissa avverkningar behöver dock inte anmälas till Skogsstyrelsen, till exempel åtgärder i samband med röjning eller gallring, som alltså inte är föryngrings- eller slutavverkningar. Det finns regler för hur mycket mark som maximalt får vara kalmark eller ungskog inom en bruksenhet.

## Hänsyn till natur- och kulturmiljövårdens intressen

I 30 § skogsvårdslagen finns bemyndiganden som anger vilken myndighet som får besluta om regler om hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen. Bemyndigandet omfattar dock inte rätten att ta fram föreskrifter som är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Rätten att besluta om mer ingripande hänsynsregler ingår alltså inte i bemyndigandet enligt 30 § skogsvårdslagen och beslutanderätten för sådana lagar ligger kvar hos riksdagen.

Bemyndigande om ansvar för att ta fram hänsynsregler finns även i 30 § skogsvårdsförordningen, medan de faktiska reglerna om vilken hänsyn som krävs inom skogsbruket finns i 7 kap. Skogsstyrelsens föreskrifter<sup>139</sup>. Närmare beskrivningar av vad reglerna innebär finns i de allmänna råd som Skogsstyrelsen ger ut som stöd för tolkningen av föreskrifterna.

Enligt Skogsstyrelsens föreskrifter ska den hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen som beskrivs i 7 kap. tillämpas vid all skötsel av skog på mark som omfattas av skogsvårdslagen.<sup>140</sup> Skötsel av skog beskrivs i de allmänna råden som åtgärder för avverkning, hyggesbehandling, beståndsanläggning, beståndsvård, uttag av skogsbränsle, anläggande av skogsbil- och traktorvägar, bas- och stickvägar, skogsgödsling, skogsmarkskalkning, avlägg och andra skogsbruksåtgärder. Kraven på hänsyn får inte vara så omfattande att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras. Utöver hänsynsreg-

<sup>137</sup> 15 § skogsvårdslag (1979:429).

<sup>138</sup> 6 § förordning (1998:904) om anmälan för samråd.

<sup>139</sup> Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till Skogsvårdslagen (SKSFS 2011:7).

<sup>140</sup> 7 kap. 1 § Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2011:7).



lerna i 7 kap. Skogsstyrelsens föreskrifter finns särskilda regler för fjällnära skog och ädellövskog. Skogsbruket berörs också av hänsynsreglerna i miljöbalken.

Den hänsyn som beskrivs i Skogsstyrelsens föreskrifter omfattar bland annat att förhindra eller begränsa skador<sup>141</sup>, att naturligt förekommande trädslag ska behållas och ges förutsättningar att utvecklas väl<sup>142</sup>. Vid all avverkning ska buskar, enstaka träd, trädsmålingar och döda träd lämnas kvar.<sup>143</sup> Om det finns grova lövträd, ovanliga trädslag, träd av mycket hög ålder, döende och döda träd, boträd och träd som kan utvecklas till boträd samt kulturpåverkade träd ska i första hand sådana träd lämnas kvar.<sup>144</sup>

Hänsyn till natur- och kulturvårdens intressen ska också tas genom en allmän strävan efter att begränsa hyggesstorleken och anpassa hyggen efter natur- och kulturmiljön.<sup>145</sup> När skogsbilvägar och traktörvägar byggs ska skador på natur- och kulturmiljön förhindras eller begränsas.<sup>146</sup> Passager över vattendrag ska utformas så att vandringshinder för vattenlevande organismer inte uppstår och så att vattendraget behåller sin naturliga botten.<sup>147</sup> Vägdiken ska utformas så att de inte ansluter direkt till vattendrag eller sjö, eller åtgärder vidtas så att skadlig slamtransport förhindras.<sup>148</sup> Skyddszoner med träd och buskar ska lämnas kvar vid skötsel av skog i sådan utsträckning som behövs av hänsyn till arter, vattenkvalitet, kulturmiljö, kulturlämnningar och landskapsbild.<sup>149</sup> Med skyddszoner avses ett område som behövs för att förhindra eller begränsa skadlig inverkan på angränsande miljöer.<sup>150</sup> I de allmänna råden beskrivs närmare detaljer om exempelvis vilka typer av buskar och träd som bör lämnas kvar vid avverkning och på vilka sätt hyggen bör anpassas till omgivande skog, markegenskaper, och liknande.

Särskild hänsyn till arter regleras i Skogsstyrelsens föreskrifter, som anger att skador till följd av skogsbruksåtgärder ska förhindras eller begränsas i livsmiljöer och på substrat där det förekommer:<sup>151</sup>

<sup>141</sup> 7 kap. 2 § och 23 § Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2011:7).

<sup>142</sup> 7 kap. 7 § Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2011:7).

<sup>143</sup> 7 kap. 8 § Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2011:7).

<sup>144</sup> 7 kap. 9 § Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2011:7).

<sup>145</sup> 7 kap. 10 § Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2011:7).

<sup>146</sup> 7 kap. 13 § Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2011:7).

<sup>147</sup> 7 kap. 14 § Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2011:7).

<sup>148</sup> 7 kap. 16 § Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2011:7).

<sup>149</sup> 7 kap. 21 § Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2011:7).

<sup>150</sup> 7 kap. 20 § Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2011:7).

<sup>151</sup> 7 kap. 19 § Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2011:7).

- prioriterade fågelarter (enligt bilaga till föreskriften),
- arter markerade med N och n i bilaga 1 till artskyddsförordningen,
- arter som är rödlistade i kategorierna akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade.

Enligt de allmänna råden till 7 kap. 19 § ska begreppet *skador* i detta fall även omfatta avsiktligt dödande, störande, förstörande av ägg eller skadande eller förstörande av djurens fortplantningsområden eller viloplatser.

Prioritering av hänsyn får göras, men bara om det inte är möjligt att ta all den hänsyn som krävs till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen enligt 7 kap. Skogsvårdsstyrelsens föreskrifter.<sup>152</sup>

Skogsstyrelsen har alltså med stöd av 30 § skogsvårdslagen och 30 § skogsvårdsförordningen meddelat föreskrifter om den hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötseln av skog. Enligt 30 § skogsvårdslagen får föreskrifterna inte vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras, den så kallade intrångsbegränsningen eller toleransnivån (se avsnitt 13.4.5). Utöver hänsynsreglerna i skogsvårdslagen finns särskilda bestämmelser för fjällnära skog<sup>153</sup> och ädellövskog<sup>154</sup>.

Länsstyrelsen har tillsynsansvar för skydd för biologisk mångfald enligt 8 kap 1–4 §§ miljöbalken<sup>155</sup> medan Skogsstyrelsen har tillsynsansvaret för skogsbruksåtgärder som avses i 12 kap 6 § miljöbalken, det vill säga sådana skogsbruksåtgärder som väsentligt kan komma att ändra naturmiljön, och omfattas av skogsvårdslagen<sup>156</sup>. Myndigheter som båda har tillsynsansvar inom samma område har möjlighet att komma överens om ansvarsfördelningen<sup>157</sup>.

Av Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder framgår vilka verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada på naturmiljön och därför alltid ska anmälas för samråd till Skogsstyrelsen.<sup>158</sup>

<sup>152</sup> 7 kap. 33 a § Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2011:7).

<sup>153</sup> 15–19 §§ skogsvårdslag (1979:429).

<sup>154</sup> 22–28 §§ skogsvårdslag (1979:429).

<sup>155</sup> 2 kap. 8 § punkt 8 miljötillsynsförordning (2011:13).

<sup>156</sup> 2 kap. 10 § punkt 3 miljötillsynsförordning (2011:13).

<sup>157</sup> 2 kap. 2 § miljötillsynsförordning (2011:13).

<sup>158</sup> Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2011:7).

Utöver de åtgärder och verksamheter som enligt föreskrifterna alltid ska anmälas till Skogsstyrelsen, hänvisar föreskrifterna till den grundläggande samrådsskyldigheten i 12 kap. 6 § miljöbalken. Den anger att alla verksamheter eller åtgärder som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön ska anmälas för samråd. Det kan till exempel gälla gallring, röjning och avverkning under 0,5 hektar som kan påverka fridlysta arter.<sup>159</sup> Det är verksamhetsutövaren som ska bedöma om verksamheten eller åtgärden omfattas av Skogsstyrelsens föreskrifter om samrådsskyldighet eller kan innebära en sådan väsentlig ändring av naturmiljön att anmälningsskyldighet gäller enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Det ingår i Skogsstyrelsens granskning av avverkningsanmälningar att bedöma om fridlysta arter kan påverkas.<sup>160</sup> För att hindra eller minska påverkan på fridlysta arter kan Skogsstyrelsen, enligt 30 § skogsvårdslagen, besluta om hänsynsåtgärder och försiktighetsmått. Hänsynsåtgärderna som bestäms enligt 30 § skogsvårdslagen får dock inte vara så omfattande att pågående markanvändning avsevärt försvåras<sup>161</sup>, den så kallade intrångsbegränsningen eller toleransnivån. Under förutsättning att hänsynsåtgärder och försiktighetsmått till naturvärden och fridlysta arter kan rymmas inom intrångsbegränsningen kan Skogsstyrelsen emellertid fatta beslut om denna hänsyn inom ramen för 30 § skogsvårdslagen. Ett sådant beslut ger inte rätt till ersättning, eftersom markägaren förväntas kunna tåla denna begränsning av verksamheten. Om den hänsyn som krävs för att undvika skador på fridlysta arter går utöver intrångsbegränsningen, vilket innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras, kan Skogsstyrelsen förelägga om hänsynsåtgärder och försiktighetsmått med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken. Ett sådant beslut kan ge rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 § 7 miljöbalken. Om det inte är möjligt att förelägga om tillräcklig hänsyn för att undvika skador på fridlysta arter och andra naturvärden kan Skogsstyrelsen förbjuda avverkningen helt med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken. Även ett sådant beslut kan ge rätt till ersättning enligt 31 kap. 4 § 7 miljöbalken. Förutsättningarna för ersättning till följd av 12:6-beslut utvecklas i kapitlet om ersättning.

<sup>159</sup> 15 § punkt 1 skogsvårdsförordning (1993:1096).

<sup>160</sup> 7 kap. 19 § Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2011:7).

<sup>161</sup> 7 kap. 2 § Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2011:7).

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har tagit fram gemensamma riktlinjer för handläggningen av artskyddsärenden i skogsbruket.<sup>162</sup> Skogsstyrelsens distrikt samverkar också med respektive länsstyrelse för att ta fram regionala underlag som hjälp i bedömningar av hur skogsbruksåtgärder kan påverka fridlysta arter.

### Riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogen<sup>163</sup>

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har gemensamt tagit fram riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogen. Dokumentet fastställdes i juli 2016 och alltsedan dess har arbetssättet tillämpats konsekvent i hela landet. En följd av de nya riktlinjerna är att artskyddsfrågorna sedan 2016 har uppmärksamrats i större utsträckning än tidigare i samband med skogsbruksåtgärder. Riktlinjerna riktar sig till Skogsstyrelsens och länsstyrelsernas handläggare och beskriver hur myndigheternas ska tillämpa artskyddslagstiftningen vid handläggning av avverkningsanmälningar och anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Utgångspunkten för riktlinjerna är att skogsbruksåtgärder som riskerar att påverka fridlysta arter har två tillsynsmyndigheter: Skogsstyrelsen och länsstyrelsen. Riktlinjerna från 2016 omfattar bara ärenden som gäller påverkan på vilda fåglar och arter som är fridlysta enligt bilaga 1 till artskyddsförordningen. Efter som praxis utvecklats sedan 2016 planeras nu en revidering av riktlinjerna för att dessa ska vara uppdaterade.

### Statistik över Skogsstyrelsens artskyddsärenden 2016–2020

Skogsstyrelsen får årligen in ett mycket stort antal avverkningsanmälningar, men det är förhållandevis få ärenden som berör artskyddsfrågorna. Nedan redovisas statistik över samtliga avverkningsanmälningar som inkommit till Skogsstyrelsen under åren 2016–2020 och hur många ärenden som berörs av artskyddet. Det bör påpekas att Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets gemensamma riktlinjer för

<sup>162</sup> Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen (2016), *Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket*: [www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/vagledning/artskydd/riktlinjer-hantering-artskydd-skogsbruket-2016-07-05.pdf](http://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/vagledning/artskydd/riktlinjer-hantering-artskydd-skogsbruket-2016-07-05.pdf).

<sup>163</sup> Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen (2016) *Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket* [www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/vagledning/artskydd/riktlinjer-hantering-artskydd-skogsbruket-2016-07-05.pdf](http://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/vagledning/artskydd/riktlinjer-hantering-artskydd-skogsbruket-2016-07-05.pdf).

handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket antogs först 21 juni 2016, och den systematiska handläggningen enligt riktlinjerna påbörjades alltså under senare delen av 2016.

I de ärenden där Skogsstyrelsen bedömer att de försiktighetsmått och hänsynsåtgärder som behövs för att tillgodose artskyddet ryms inom intrångsbegränsningen tas besluten med stöd av 30 § skogsvårdslagen. I dessa ärenden bedöms markägaren kunna tåla begränsningarna och fråga om ersättning uppkommer inte. Beslut enligt skogsvårdslagen överklagas till förvaltningsdomstol.

I ärenden där de hänsyn som krävs för artskyddet går utöver intrångsbegränsningen tas besluten med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken. Beslut enligt miljöbalken överklagas till mark- och miljödomstol. Enligt 31 kap. 4 § punkt 7 miljöbalken kan det finnas rätt till ersättning vid beslut om förlägganden eller förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Sådan rätt förutsätter att pågående markanvändning har försvårats avsevärt inom berörd del av fastigheten.

**Tabell 6.2 Skogsstyrelsens beslut gällande artskydd 2016–2020, antal ärenden**

Uppgifter om beslut 2016 omfattar endast perioden juni–december

Skogsstyrelsen ärenden, antal	2016	2017	2018	2109	2020	Summa antal
Avverkningsanmälningar enligt 14 § skogsvårdslagen	62 110	67 584	72 279	70 343	63 973	<b>336 289</b>
Beslut gällande artskydd, totalt	84	194	151	82	108	<b>619</b>
a) Beslut enligt 30 § SVL	71	178	121	67	76	<b>513</b>
b) Beslut enligt 12 kap. 6 § MB	13	16	30	15	32	<b>106</b>
– Varav förbud enl. 12 kap. 6 § MB	0	3	30	14	31	<b>78</b>

Källa: Skogsstyrelsen 2020-05-06 samt 2021-04-07.

**Tabell 6.3 Skogsstyrelsens ärenden 2016–2020, areal**

Uppgifter om beslut 2016 omfattar endast perioden juni–december

Skogsstyrelsens ärenden, hektar	2016	2017	2018	2019	2020	Summa hektar
Avverkningsanmälningar enligt 14 § skogsvårdslagen, total areal i landet	236 481	256 879	290 473	262 532	252 670	<b>1 062 554</b>
Beslut enligt 12:6 MB, total areal i anmälningar	0	21,2	222,2	89,1	109,8	<b>442,3</b>
Förbud enligt 12:6 MB, faktisk areal, hektar*	0	18,9	153,5	26,6	96,64	<b>295,61</b>
Förbud enligt 12:6 MB, procent av total anmäld areal i landet	0 %	<0,01 %	0,05 %	0,01 %	0,0382 %	<b>0,0278 %</b>

Källa: Skogsstyrelsen 2020-09-25 samt 2021-04-07.

\*) När uppgift saknas gällande förbudsarealens omfattning har hela den anmälda arealen räknats, den angivna förbudsarealen är därmed något överskattad.

## Certifiering av skog

De flesta skogsbolag och företag i förädlingsbranschen, liksom även många privata markägare, har frivilligt anslutit sig till ett system för certifiering, som syftar till ansvarsfullt brukande av skog och spårbarhet i produktkedjorna. Certifierade företag åtar sig att följa de principer och regler som systemen har utfärdat, och de som följer reglerna får märka sina produkter med certifieringens varumärke. Märket gör att konsumenter och företag kan välja varor som ska vara garanterade att ha producerats enligt certifieringens regler.

Certifieringen innebär att företagen kan få bättre betalt för råvaror och förädlade produkter och att de har möjlighet att sälja produkter till aktörer som ställer höga miljökrav vid inköp. Skogsägare och andra branschföretag som har valt att inte ansluta sig till något certifieringssystem kan få problem med att få avsättning för avverkat virke eller produkter, eftersom i stort sett samtliga uppköpande aktörer är certifierade. För att inte riskera att i något led av förädlingskedjan bryta mot certifieringarnas regelverk kan certifierade aktörer välja att avstå från att köpa ocertifierat virke.

Det finns i nuläget två olika certifieringar för skog i Sverige: FSC (Forest Stewardship Council)<sup>164</sup> samt PEFC (Programme for the

<sup>164</sup> FSC webbplats: <https://se.fsc.org/se>.

Endorsement of Forest Certification)<sup>165</sup>. FCS är en ideell medlemsorganisation medan PEFC drivs som en ekonomisk förening. Sammanlagt certifierar dessa båda system cirka 22 procent av landets alla markägare, fördelat på drygt 27 000 markägare hos FSC och cirka 48 000 hos PEFC. Många aktörer är dessutom certifierade enligt båda systemen. Den certifierade arealen omfattar drygt 63 procent av den totala arealen produktiv skogsmark i landet.

### *FSC-certifiering*

I villkoren för FSC-certifieringen ingår bland annat följande riktlinjer som berör artskyddet<sup>166</sup>:

- Certifikatsinnehavaren ska upprätthålla, bevara och/eller återställa skogsbruksenhetsens ekosystemtjänster och miljövärden och ska undvika, minska eller åtgärda negativ miljöpåverkan. (Princip 6.1)
- Certifikatsinnehavaren ska skydda sällsynta arter och hotade arter samt deras livsmiljöer inom skogsbruksenheten. Det ska ske genom avsättningar, andra skyddade områden och genom att skapa konnektivitet och/eller genom andra direkta åtgärder som gynnar dessa arters överlevnad och livskraft. Åtgärderna ska stå i förhållande till brukandets skala, intensitet och risk, samt till sällsynta och hotade arters bevarandestatus och ekologiska krav. Certifikatsinnehavaren ska beakta den geografiska spridningen och ekologiska krav hos sällsynta och hotade arter utanför skogsbruksenhetsens gränser när beslut om åtgärder inom skogsbruksenheten ska fattas. (Princip 6.4)
- En skötselplan som stämmer överens med fastställda policys och mål finns och efterlevs. Certifikatsinnehavaren ska planera sitt brukande i överensstämmelse med policys och mål. Skötselplanen är anpassad till verksamhetens skala, intensitet och risk. Skötselplanen ska efterlevas och följas upp och utvärderas kontinuerligt för att bidra till en förbättringsriktad skötsel. Det ska finnas planerings- och rutindokumentation som är tillräcklig för att vägleda personal, och ge tillräcklig information till berörda intressen-

---

<sup>165</sup> PEFC webbplats: [www.pefc.se](http://www.pefc.se).

<sup>166</sup> FCS-standard för skogsbruk i Sverige (giltig från 2020-10-01), FSC-STD-SWE-03-2019 SW.

ter och övriga intressenter samt ge motiv för beslut av brukningsåtgärder. (Princip 7 – planering)

### *PEFC-certifiering*

PEFC-certifieringen kräver bland annat att skogsägaren har en certifieringsanpassad skogsbruksplan som planeringsunderlag för skogsfastighetens skötsel. Vidare stadgar certifieringen att all skoglig planering bör ingå i ett landskapsekologiskt sammanhang. Det innebär att landskapet och avrinningsområden beaktas vid skogliga åtgärder där även behov av att återskapa skogs- och vattenmiljöer beaktas<sup>167</sup>:

- För markinnehav om 20 ha produktiv skogsmark eller mer ska en certifieringsanpassad skogsbruksplan finnas. En utvärderad och beskriven metod för naturvärdesbedömning ska ligga till grund för målklasserna.
- För markinnehav mindre än 20 ha produktiv skogsmark ska en kartöversikt som redovisar frivilliga avsättningar, nyckelbiotoper, objekt med naturvärden och forn-/kulturlämningar registrerade av berörd myndighet finnas.
- Skogsägare med mer än 5 000 ha sammanhängande produktiv skogsmark ska planera i ett landskapsekologiskt perspektiv, med hänsyn till arrondering och andra lokala förutsättningar.
- Skogsägare med mindre än 5 000 hektar sammanhängande produktiv skogsmark ska beakta regionala aktionsplaner eller motsvarande i samband med skogsbruksplanläggning. Med detta avses att man på fastighetsnivå anpassar skogsbruket så att skötseln bidrar till att naturvärden bevaras och vid behov förstärks i det aktuella landskapet till exempel med avseende på mängden död ved, areal äldre lövrik skog eller areal skog med höga naturvärden.

---

<sup>167</sup> Svenska PEFC:s Skogsstandard 2017–2022, PEFC SWE 002:4.



### 6.4.7 Reglering av invasiva arter

Bestämmelser för att motverka invasiva arter regleras i EU:s förordning om förebyggande och hantering av invasiva främmande arter<sup>168</sup>, som är direkt tillämplig i EU:s medlemsstater. EU:s förordning gäller direkt som lag i Sverige, men därutöver finns kompletterande nationella regler införda i en svensk förordning om invasiva främmande arter.<sup>169</sup>

Naturvårdsverket är ansvarig myndighet i fråga om invasiva arter som lever på land medan Havs- och vattenmyndigheten har ansvaret i fråga om arter som lever i vatten. Även Jordbruksverket berörs, i egenskap av ansvarig myndighet för djurskyddet, som bland annat omfattar regler för hur övergivna djur ska hanteras.

Invasiva arter av däggdjur och fåglar räknas samtidigt som vilt<sup>170</sup>, vilket innebär att även jaktregler aktualiseras, med Naturvårdsverket som ansvarig myndighet. Eftersom både inhemska och exotiska arter av vilt omfattas av jaktbestämmelserna kan dessa regler tillämpas för att fånga eller döda förrymda eller utsläppta individer.

### 6.4.8 Plan- och bygglagen (PBL)

I PBL finns bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande, bland annat översiktsplanering, detaljplanering och bygglov. Vid en prövning enligt PBL, exempelvis rörande bygglov eller detaljplan, gäller artskyddsbestämmelserna parallellt med PBL:s regler.

Av 2 kap. 2 § PBL följer att såväl planläggning som prövning i ärenden om lov och förhandsbesked ska syfta till att mark- och vattenområden används för de ändamål som områdena är mest lämpade för. Företråde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Enligt 2 kap. 6 § PBL ska bebyggelse och byggnadsverk, vid planläggning och i ärenden om bygglov, utformas och placeras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till bland annat naturvärdena på platsen. Det innebär att om det som bygglov söks för, till exempel ett vindkraftverk, inte kan lokaliseras på ett sätt som

<sup>168</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014 av den 22 oktober 2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva arter.

<sup>169</sup> Förordning (2018:1939) om invasiva främmande arter.

<sup>170</sup> 2 § jaktlag (1987:259).

i tillräckligt hög grad är anpassat till områdets naturvärden kommer bygglov till verket inte att kunna beviljas.

PBL saknar uttrycklig bestämmelse om att reglerna om artskydd ska tillämpas och det finns heller inte något formellt krav på att frågan om artskyddsdispens ska ha prövats innan ett beslut tas i ett PBL-ärende.

I ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen<sup>171</sup> rörande en detaljplan ansåg domstolen att ett effektivt genomförande av livsmiljödirektivets bestämmelser om artskydd förutsätter att behovet av att ta hänsyn till fridlysta arter ur samtliga fridlysningsaspekter klargörs i så god tid att det kan beaktas i såväl planprocessen som i följande ärenden om bygglov i enlighet med planen. Situationen kan annars uppstå att en detaljplan antas och vinner laga kraft, trots att den riskerar att påverka fridlysta arter; risken finns då att planen inte kan genomföras i de delar som riskerar att aktualisera förbuden i fridlysningsreglerna om dispens från fridlysningsreglerna inte kan ges.

Detta innebär att frågor om artskydd måste behandlas vid framtagande och fastställande av detaljplaner, vilket i sin tur innebär att tillräcklig utredning måste finnas tillgänglig. På det stadiet av planeringen går det dock inte alltid att med tillräcklig säkerhet avgöra vilka åtgärder som kan komma att behöva företas för att genomföra planen, och i vilka avseenden dessa kan medföra påverkan på fridlysta arter. En detaljplan ger inte rätt att vidta några åtgärder i strid med bestämmelserna om artskydd. En konsekvens av att lagstiftningarna gäller parallellt är därför att en prövning av artskyddet kan komma att krävas, trots den antagna planen. Om det är fråga om åtgärder som kräver tillståndsprövning enligt miljöbalkens bestämmelser prövas artskyddet inom ramen för tillståndsansökan. Om åtgärden inte fordrar tillstånd enligt miljöbalken är en lämplig ordning att samråd med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken äger rum.<sup>172</sup> Samrådet kan leda till att skyddsåtgärder och försiktighetsmått kan beslutas eller, om det behövs, att en dispensansökan lämnas in till länsstyrelsen.

<sup>171</sup> RÅ 2005 ref. 44.

<sup>172</sup> Se Mark- och miljööverdomstolens avgörande av den 3 februari 2016 i mål M 2114-15.

## 6.4.9 Infrastrukturprojekt, vägar och järnvägar

Trafikverket ansvarar för att ta fram väg- och järnvägsplaner för nya projekt och större ändringar av befintlig infrastruktur enligt väglagen<sup>173</sup> och lagen om byggande av järnväg<sup>174</sup>

Vid planläggning av järnväg och vid prövning av ärenden om byggande av järnväg ska 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken tillämpas.<sup>175</sup> Fastställande av järnvägsplan enligt denna lag ska då jämföras med meddelande av tillstånd enligt miljöbalken. Vid planläggning, byggande och underhåll av järnväg ska hänsyn tas till både enskilda intressen och allmänna intressen såsom miljöskydd, naturvård och kulturmiljö.

Om sådana planer kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska miljökonsekvensbeskrivningar tas fram som bland annat beskriver påverkan på naturmiljön. I en sådan beskrivning bör ingå eventuell påverkan på fridlysta och rödlistade arter.

### 6.4.10 Jordbruket

Jordbruket i Sverige styrs av EU:s gemensamma jordbrukspolitik CAP (*Common Agricultural Policy*). Jordbrukspolitiken är gemensam för alla medlemsländer och finansieras genom EU:s budget. Politikens syfte är att:

- stödja lantbrukarna och förbättra jordbrukets produktivitet för att säkra tillgången på livsmedel till rimliga priser
- se till att EU:s lantbrukare kan försörja sig
- bidra till en hållbar förvaltning av naturresurser och kampen mot klimatförändringen
- bevara landsbygden och landskapet i EU
- hålla landsbygden levande genom att främja jobb i jordbruket, den jordbruksbaserade livsmedelsindustrin och andra närliggande näringar.

---

<sup>173</sup> Väglag (1971:948).

<sup>174</sup> Lag (1995:1649) om byggande av järnväg.

<sup>175</sup> 1 kap. 3 § lag (1995:1649) om byggande av järnväg.

Politiken omfattar de tre delområdena inkomststöd, marknadsåtgärder och insatser för landsbygdsutveckling, där inkomststödet inkluderar ersättning för miljöhänsyn och andra kollektiva nyttigheter.<sup>176</sup> Ersättning för miljöåtgärder utbetalas till lantbrukare i form av jordbrukarstöd i olika former, där miljöersättningar för exempelvis skötsel av betesmarker och slätterängar ingår.

## Miljöhänsyn i jordbruket

Enligt miljöbalken får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om den hänsyn till natur- och kulturvärden som ska tas vid skötsel av jordbruksmark och vid annan markanvändning i jordbruket, såsom i fråga om skyddet av odlings- och kulturlandskapet samt djur- och växtlivet.

Föreskrifterna får dock inte vara så ingripande att pågående markanvändning inom den berörda delen av fastigheten avsevärt försvåras.<sup>177</sup> I förordningen om miljöhänsyn i jordbruket anges att det är Jordbruksverket som får meddela sådana föreskrifter.<sup>178</sup>

Jordbruksverkets föreskrifter om hänsyn till natur- och kulturvärden i jordbruket stadgar bland annat att brukningsvägar, åkerrenar och hägnadsrester inte får skadas, ändras eller tas bort om natur- eller kulturvärden kan skadas av åtgärden<sup>179</sup>. Vidare får träd och buskar inte skadas, ändras eller tas bort om natur- eller kulturvärden kan skadas av åtgärden. De träd och buskar som avses

1. är präglade av jordbruksmarkens skötsel, ofta med spår av beskärning, och
2. är i övrigt viktiga för den biologiska mångfalden eller för det kulturhistoriska värdet och
3. har planterats eller sparats för att ge lä och skydd, eller
4. för hamling eller annan lövtäkt för att ge foder, eller
5. för skörd av bär, nötter och liknande.<sup>180</sup>

<sup>176</sup> EU-kommissionens webbplats: [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance\\_sv](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_sv) (2021-03-01).

<sup>177</sup> 12 kap. 8 § miljöbalken.

<sup>178</sup> 4 § förordning (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket.

<sup>179</sup> 6 § Statens jordbruksverks föreskrifter om hänsyn till natur- och kulturvärden i jordbruket (SJVFS 2020:2).

<sup>180</sup> 7 § Statens jordbruksverks föreskrifter om hänsyn till natur- och kulturvärden i jordbruket (SJVFS 2020:2).

Föreskrifterna reglerar också att nyodling eller kultivering i betesmark inte får ske om natur- eller kulturvärden kan skadas av åtgärden.<sup>181</sup> Ytterligare bestämmelser syftar till att skydda betesmark från tippning av schaktmassor samt gödselspridning.<sup>182</sup>

Till skydd för fågellivet får vegetation på träda inte slås under perioden 1 april–30 juni, med vissa angivna undantag.<sup>183</sup>

Länsstyrelsen har ansvar för tillsyn av att jordbrukets hänsynsföreskrifter följs. Jordbruksverket och Naturvårdsverket delar på ansvaret för tillsynsvägledning, på så sätt att Jordbruksverket ansvarar för föreskrifter om hänsyn till natur- och kulturvärden i jordbruket medan Naturvårdsverket ansvarar för tillsynsvägledning när det gäller områdes- och artskydd. I vissa fall har andra myndigheter ansvar för tillsynsvägledning som berör natur- och kulturvärden i jordbruket:

- Riksantikvarieämbetet som ansvarar för kulturresevat.
- Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för vattenverksamhet förutom markavvattning.
- Skogsstyrelsen ansvarar för betespräglade skogar som är biotopskyddade.
- Länsstyrelsen ska vägleda kommunerna om tillsynen har delegerats.<sup>184</sup>

Utöver Jordbruksverkets föreskrifter om hänsyn med mera omfattas också vissa biotoper i odlingslandskapet av generellt biotopskydd enligt miljöbalken. Det gäller åkerholmar mindre än 0,5 hektar, odlingsrösen, stenmurar, källor med omgivande våtmark, småvatten och våtmarker inklusive öppna diken, alléer och pilevallar.<sup>185</sup> Beskrivningar av de biotoper som omfattas av generellt skydd framgår av förordningen om områdesskydd.<sup>186</sup> Inom ett biotopskyddsområde får man

---

<sup>181</sup> 9 § Statens jordbruksverks föreskrifter om hänsyn till natur- och kulturvärden i jordbruket (SJVFS 2020:2).

<sup>182</sup> 10–12 §§ Statens jordbruksverks föreskrifter om hänsyn till natur- och kulturvärden i jordbruket (SJVFS 2020:2).

<sup>183</sup> 13 § Statens jordbruksverks föreskrifter om hänsyn till natur- och kulturvärden i jordbruket (SJVFS 2020:2).

<sup>184</sup> Jordbruksverkets webbplats: <http://djur.jordbruksverket.se/amnesomraden/tillsyn/instruktionertillkontrollanterochinspektorer/miljo/naturochkultur.4.23f3563314184096e0d3eaf.html> (2021-03-01).

<sup>185</sup> 7 kap. 11 § miljöbalken.

<sup>186</sup> Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m., bilaga 1.

inte bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön.

#### 6.4.11 Minerallagen

Prospektering och gruvverksamhet regleras främst av minerallagen<sup>187</sup> men också av miljöbalken och lag om vissa torvfyndigheter.<sup>188</sup> Mineral som anses särskilt nödvändiga för samhället kallas för koncessionsmineral och för dessa gäller minerallagens bestämmelser. De flesta metaller hör till denna kategori. För övriga mineral (så kallade jordägarmineral eller markägarmineral) utom energitorv gäller miljöbalkens bestämmelser. För energitorv gäller lagen om vissa torvfyndigheter.

När en tänkbar fyndighet ska granskas krävs undersökningstillstånd enligt 4 § minerallagen. Undersökningstillstånd prövas av Bergsstaten och gäller under tre år<sup>189</sup> men kan förlängas inom vissa ramar. I en ansökan om undersökningstillstånd ska anges inverkan på allmänna och enskilda intressen samt de åtgärder som enligt sökandens uppfattning behövs för att skydda allmänna intressen eller enskild rätt.<sup>190</sup>

Undersökningsarbete får bedrivas endast för att visa att sådant mineral som omfattas av tillståndet finns inom området och för att ta närmare reda på fyndighetens storlek, beskaffenhet och brytvärdhet.<sup>191</sup>

Undersökningsarbete får inte äga rum inom nationalpark eller område som en statlig myndighet hos regeringen har begärt ska avsättas till nationalpark, eller i strid med föreskrifter som har meddelats för natur- eller kulturreservat med stöd av 7 kap. miljöbalken.<sup>192</sup> Bestämmelser om att tillstånd krävs för vissa verksamheter och åtgärder finns i 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken.

För att börja bryta en fyndighet krävs bearbetningskoncession enligt 4 kap. 2 § minerallagen. En sådan koncession prövas av Bergsstaten och ska gälla för 25 år. I ärenden om beviljande av koncession ska 3 och 4 kap. och 5 kap. 15 § miljöbalken tillämpas.

Om ett ärende om beviljande av koncession avser en verksamhet som senare ska prövas även enligt miljöbalken eller andra lagar, ska

<sup>187</sup> Minerallagen (1992:45).

<sup>188</sup> Lag (1985:620) om vissa torvfyndigheter.

<sup>189</sup> 2 kap. 5 § minerallagen (1992:45).

<sup>190</sup> 1 § punkt 9 mineralförordning (1992:285).

<sup>191</sup> 3 kap. 3 § minerallagen (1992:45).

<sup>192</sup> 3 kap. 6 § minerallagen (1992:45).

3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas endast vid den prövning som sker i koncessionsärendet.

Miljöbalkens hushållningsbestämmelser ska enligt 4 kap. 2 § mine-rallagen endast tillämpas vid koncessionsprövningen och inte i den efterföljande prövningen om tillstånd enligt miljöbalken. Om det i samband med tillståndsprövningen vid mark- och miljödomstolen framkommer att koncessionshavaren behöver ta ytterligare mark i anspråk för tillkommande anläggningar eller verksamheter ska en förnyad intresseavvägning göras beträffande det begärda områdets användning.

## 6.5 Biologisk mångfald i Sverige

Som beskrivs i inledningen till avsnittet om biodiversitet i världen är förlusten av biologisk mångfald tillsammans med klimatförändringar ett av två så kallade *core boundaries*, vilket kan översättas med kärngränser för planeten. Att betydligt ändra eller överskrida någon av dessa gränser riskerar att driva jordsystemet in i ett nytt tillstånd. Därtill är bibehållandet av biologisk mångfald en förutsättning för hållbar utveckling och fattigdomsbekämpning. Förlusten av biologisk mångfald och skyddet av biologisk mångfald är på så sätt globala frågor, i flera bemärkelser, och arbetet med att nå en hållbar situation förutsätter en ambitiös miljöpolitik såväl i Sverige som inom EU och i internationella sammanhang, samt en kombination av åtgärder på olika nivåer.

Bevarandet av den biologiska mångfalden är därmed ett viktigt allmänt intresse. I Sverige återspeglas detta bland annat 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:<sup>193</sup> *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

---

<sup>193</sup> Prop. 2013/14:141 *En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster*.

nå 2020 med befintliga och beslutade styrmedel och åtgärder. Vidare bedömdes utvecklingen vara negativ. Det konstateras att många arter och naturtyper riskerar att försvinna och ekosystem att utarmas samt att främmande arter fortsätter att öka. Slutsatsen som dras är att större hänsyn behövs när naturresurser utnyttjas, liksom ökat skydd och bättre skötsel av naturmiljöer. Det konstateras också att styrmedel saknas eller inte tillämpas, vilket leder till att biologisk mångfald och ekosystemtjänster inte bevaras på sikt. Även för andra miljö-kvalitetsmål krävs ytterligare åtgärder för att nå målen.<sup>194</sup> I Naturvårdsverkets årliga uppföljning av Sverige nationella miljömål 2020<sup>195</sup> anges att utvecklingen i miljön är negativ.<sup>196</sup> Förlusten av biologisk mångfald har inte bromsats upp; många arter och naturtyper riskerar att försvinna och ekosystem att utarmas.

Enligt uppföljningen av miljömålen är huvudorsaken till det dåliga tillståndet för arter och naturtyper att nyttjandet av landskap och naturresurser inte är hållbart; större hänsyn behöver tas när naturresurserna nyttjas och det behövs ett ökat skydd och bättre skötsel av naturmiljöer. Fortfarande avverkas stora arealer biologiskt rik skog i stället för att skyddas och ängs- och betesmarker i odlingslandskapet växer igen. I uppföljningen konstateras också att vissa styrmedel inte tillämpas; till exempel visar påverkan på hänsynskrävande biotoper i skog i många fall en negativ trend, och det finns inte tillräckliga resurser för att biologisk mångfald och ekosystemtjänster ska bevaras på sikt.<sup>197</sup>

Naturvårdsverkets uppföljning av miljökvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv* återges mer i detalj nedan. Förlust och degradering av vissa naturskogsmiljöer och odlingslandskap är starka skäl till att vissa arter i dag är hotade.

### 6.5.1 Sveriges genomförande av Agenda 2030

Agenda 2030 är en resolution under FN som syftar till hållbar utveckling i ekonomisk, social och miljömässig dimension (se avsnitt 4.18). Av Agenda 2030 framgår det att varje lands regering ska säkerställa

<sup>194</sup> Naturvårdsverket (2019), *Fördjupad utvärdering av miljömålen*, s. 11.

<sup>195</sup> Naturvårdsverket (2020), *Miljömålen Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2020 – Med fokus på statliga insatser*, rapport 6919.

<sup>196</sup> Naturvårdsverket (2020), rapport 6919, s. 95.

<sup>197</sup> Naturvårdsverket (2020), rapport 6919, s. 396.



att det finns nationella delmål med utgångspunkt i den globala ambitionsnivån, men med hänsyn tagen till nationella förhållanden såsom kapacitet och utvecklingsnivå.<sup>198</sup> För Sveriges del innebär det att agendans delmål behöver införlivas i den nationella politiken utifrån Sveriges förutsättningar.

Regeringen har i sammanhanget uttalat att Sverige ska vara ledande i genomförandet av Agendan 2030, på hemmaplan och globalt. Genomförandet innebär en successiv omställning av Sverige, som bland annat innebär att Sverige ska transformeras till världens första fossilfria välfärdsland. När det gäller ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet ska Sverige vara en internationell förebild, med en samstämmig politik som tar hänsyn till fattiga människors perspektiv och mänskliga rättigheter.<sup>199</sup> Regeringen har uttryckt att Sverige ska vara ledande i genomförandet av Agenda 2030 och att hållbar utveckling ska vägleda all politik fram till 2030.<sup>200</sup>

Enligt den svenska handlingsplanen för Agenda 2030 är det miljömålen som konkretiserar den miljömässiga dimensionen av agendan. På en rad andra politikområden har riksdagen fastställt mål av betydelse för hållbar utveckling, till exempel det nationella målet för folkhälsoarbetet, jämställdhetspolitiska mål och transportpolitiska mål.

Regeringens etappmål i miljömålssystemet är, som beskrivs nedan, formulerade mot bakgrund av de internationella mål som uttrycks i CBD:s strategiska plan (Aichimålen) och EU:s strategi för biologisk mångfald till 2020.<sup>201</sup> Med syfte att bland annat lämna förslag till hur arbetet med att genomföra Agenda 2030 ska bedrivas tillsattes en Agenda 2030-delegation. Delegationens analys visar att de riksdagsbundna målen väl motsvarar vad som uttrycks i agendans delmål, men i relativt liten utsträckning uttrycker det tvärgående perspektiv som formulerats i agendans deklaration. Det är därför svårt att utläsa hur väl de riksdagsbundna målen sammantaget leder i en riktning mot en hållbar utveckling.<sup>202</sup>

Agenda 2030-delegationen har konstaterat att det i många fall finns ett gap mellan beslutade mål och resultatet av de åtgärder som vidtagits för att nå målen, ett så kallat genomförandegap. Som exem-

<sup>198</sup> FN, Generalförsamlingen, (A/RES/70/1 paragraf 55).

<sup>199</sup> Regeringen (2018), *Handlingsplan Agenda 2030, 2018–2020*, s. 6.

<sup>200</sup> Regeringsförklaringen 15 september 2015, *Handlingsplan Agenda 2030 2018–2020* (Regeringen 2018), dir. 2016:18.

<sup>201</sup> Prop. 2013/14:141 *En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster*, s. 28.

<sup>202</sup> Agenda 2030-delegationen (2018), *Delredovisning 1 mars 2018*.

pel på detta gap kan nämnas bristande måloppfyllelse vad gäller de riksdagsbundna miljökvalitetsmålen. Delegationen påpekar att det är angeläget att vidta åtgärder för att nå de mål som redan är beslutade.<sup>203</sup>

Sverige har genom regeringens uttalande, men också genom handling från såväl det offentliga som samhällets olika aktörer, visat att Sverige vill ta ett ledarskap i omställningen till ett hållbart samhälle. I sitt arbete har Agenda 2030-delegationen genomgående konstaterat att ett framgångsrikt genomförande av Agenda 2030 förutsätter ett engagerat ledarskap som agerar långsiktigt och sektorsövergripande, samtidigt som det är flexibelt och snabbt kan hantera ändrade förhållanden. Detta har också bekräftats i delegationens dialoger med företrädare för såväl offentlig som privat och ideell sektor. Två aspekter har framhållits som särskilt viktiga. Dels att det finns en medvetenhet, kunskap och vilja högst upp i beslutshierarkin, dels att agendan hanteras integrerat i den ordinarie verksamheten och inte som ett sidoordnat projekt eller separat perspektiv. Ledningens ambitioner, värderingar och agerande är avgörande för vilka prioriteringar som ska göras och hur verksamheten ska styras. Detta gäller för alla aktörer och inom alla sektorer.<sup>204</sup>

Agenda 2030-delegationen har också påpekat att det är regeringen som har det yttersta ansvaret för genomförandet gentemot såväl det offentliga som det allmänna. Regeringen och statsförvaltningen har genom detta åtagande ett särskilt ansvar för att möjliggöra för andra aktörer att bidra till hållbar utveckling samt för att sätta ramar i form av regler och beslut som styr mot en hållbar utveckling. Delegationen påpekar vidare att det, för att genomföra agendan, är nödvändigt att styrkedjorna håller ihop. Styrningen av de statliga myndigheterna blir i detta perspektiv mycket viktig. För att myndigheterna på ett effektivt och konstruktivt sätt ska kunna arbeta med och på bästa sätt bidra till genomförandet av agendan måste de ges goda förutsättningar för att kunna arbeta med detta inom ramen för sina respektive verksamheter.<sup>205</sup>

Regeringen har tillsatt en särskild utredare, som ska fungera som nationell samordnare, för att stödja regeringen i arbetet med att genomföra Agenda 2030 och FN:s globala mål för hållbar utveckling nationellt.<sup>206</sup> Samordnaren ska lämna en delredovisning av arbetet

<sup>203</sup> SOU 2019:13 *Betänkande av Agenda 2030-delegationen*, s. 62.

<sup>204</sup> SOU 2019:13 *Betänkande av Agenda 2030-delegationen*, s. 62.

<sup>205</sup> *Ibid.*, s. 63.

<sup>206</sup> Dir. 2020:17 *En nationell samordnare för Agenda 2030*.

senast den 1 mars 2022. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 mars 2024. Under sommaren 2020 har regeringen överlämnat en proposition till riksdagen, som handlar om Sveriges genomförande av Agenda 2030 och där regeringen presenterar inriktningen för arbetet med att genomföra Agenda 2030 och de globala målen för hållbar utveckling.<sup>207</sup> Som ett led i arbetet föreslår regeringen ett övergripande mål som förankrar och tydliggör Sveriges åtagande att genomföra Agenda 2030 för en hållbar utveckling i dess tre dimensioner – den ekonomiska, sociala och den miljömässiga – genom att föra en samstämmig politik nationellt och internationellt. Genomförandet av agendan ska präglas av agendans princip att ingen ska lämnas utanför. Regeringen konstaterar även i propositionen att genomförande av redan beslutade riksdagsbundna mål är avgörande för genomförandet av agendan.

På global nivå följs målen i Agenda 2030 upp med hjälp av drygt 230 indikatorer. För den nationella uppföljningen används ytterligare ett 50-tal nationellt anpassade indikatorer. I Sverige har Statistiska centralbyrån (SCB) i uppdrag att ansvara för statistikbaserad analys av Sveriges genomförande av Agenda 2030. Statistiska centralbyrån har gjort en första bedömning att endast cirka 20 procent av de globala indikatorerna för Agenda 2030 är uppfyllda för Sveriges del.<sup>208</sup>

## Mål 15 i Agenda 2030

Mål 15 handlar om att skydda, återställa och främja ett hållbart nyttjande av landbaserade ekosystem, hållbart bruka skogar, hejda och vrida tillbaka markförstöringen samt hejda förlusten av biologisk mångfald. Därmed är det detta mål som har tydligast koppling till artskyddet. Mål 15 består av nio delmål som fokuserar på bevarande och möjligheter att hållbart använda skogens resurser och andra ekosystem på land och i sötvatten.<sup>209</sup>

Utvecklingen för den biologiska mångfalden bedöms bland annat genom tillämpning av ett rödlisteindex. Detta index speglar den hastighet med vilken arter beräknas dö ut och hur den takten förändras över tid. Resultaten för Sverige visar att förlusten av biologisk mång-

---

<sup>207</sup> Prop. 2019/20:188, *Sveriges genomförande av Agenda 2030*.

<sup>208</sup> SCB (2017), *Statistisk uppföljning av Agenda 2030*.

<sup>209</sup> SCB (2019), *Genomförandet av Agenda 2030 i Sverige Statistisk lägesbild 2019*, s. 110.

fald inte har hejdats och att hastigheten med vilken arter försvinner inte heller bromsats upp.

Rödlisteindex visar att arter som är i behov av jordbrukslandskap och marin miljö har den sämsta utvecklingen. Detta beror sannolikt på en allt mindre areal jordbruksmark i Sverige som dessutom brukas intensivare och en minskad areal naturbetesmark. I marin miljö är anledningen förstörelse av naturliga livsmiljöer, främst orsakat av fiskets bottentrålning och ökad näringsbelastning. Biologisk mångfald i skogsmark kommer närmast som mest utsatta miljö efter jordbrukslandskap och marina miljöer.<sup>210</sup>

Delmål 15.a mäter finansiering av åtgärder för att hållbart nyttja ekosystemen och bevara den biologiska mångfalden för framtida generationer. Sveriges utvecklingsbistånd till internationella projekt som har biodiversitet som huvudsyfte eller delsyfte har på bara några få år ökat starkt. Mellan 2015 och 2018 ökade det offentliga utvecklingsbiståndet med cirka 55 procent, från 2,2 miljarder kronor till 3,5 miljarder kronor som hanteras av SIDA. Den största delen av dessa bistånd hade till huvudsyfte att hantera dessa frågor.<sup>211</sup>

### 6.5.2 Det svenska miljömålssystemet

Sverige har i sin rapportering till konventionen för biologisk mångfald (CBD) redovisat att Sverige genom miljömålssystemet genomför konventionens bestämmelser om nationella strategier, planer eller program för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald och om integrering av biologisk mångfald i relevanta sektorer. Det var också just i syfte att genomföra kraven på parterna till konventionen för biologisk mångfald att utarbeta strategier med tillhörande aktionsplaner för biologisk mångfald som svenska berörda sektorsmyndigheter under 1990-talet tog fram en aktionsplan och sektorsplaner för biologisk mångfald. Dessa kom sedermera att ersättas av nationella miljö kvalitetsmål som syftar till en hållbar utveckling i Sverige. År 2002 antog riksdagen en uppsättning konkreta och mätbara delmål som komplement till miljö kvalitetsmålen.

---

<sup>210</sup> *Ibid.*, s. 175.

<sup>211</sup> SCB (2019), *Genomförandet av Agenda 2030 i Sverige Statistisk lägesbild 2019*, s. 112.

Miljömålssystemet består i dag av ett generationsmål, 16 miljökvalitetsmål och etappmål för olika områden.<sup>212</sup> För Sveriges del har Aichimålen utgjort ett viktigt underlag för utformningen av några av de svenska etappmålen.<sup>213</sup> Generationsmålet ingick i den målstruktur för miljöarbetet som fastställdes av riksdagen efter regeringens förslag<sup>214</sup> och har följande lydelse:

Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.

Generationsmålet anger den övergripande inriktningen för miljöpolitiken och ska vara vägledande för miljöarbetet på alla nivåer i samhället. De sju så kallade strecksatserna förtydligar generationsmålet och visar vad miljöpolitiken ska fokusera på. Strecksatserna omfattar bland annat att den biologiska mångfalden och natur- och kulturmiljön bevaras, främjas och nyttjas hållbart. Generationsmålet och strecksatserna är övergripande för alla miljökvalitetsmål och är avsedda att säkerställa att tvärssektoriella frågor integreras i miljömålssystemet. Strecksatserna ska därför utgöra en grund i arbetet med att utveckla etappmål och strategier inom miljömålssystemet. Naturvårdsverket konstaterar i den årliga uppföljningen 2020<sup>215</sup> att generationsmålet är omfattande och att målets utveckling är starkt kopplat till graden av nationell rådighet.

Naturvårdsverket konstaterar också att på viktiga områden som miljö- och klimatpåverkan från konsumtion samt ekosystemens återhämtning och bevarandet av biologisk mångfald, går utvecklingen i många avseenden åt fel håll.<sup>216</sup>

De 16 miljökvalitetsmålen beskriver det tillstånd i den svenska miljön som behöver nås för att samhället ska vara ekologiskt hållbart. Varje miljökvalitetsmål har ett antal preciseringar som förtydligar vad målet innebär. Åtta olika myndigheter ansvarar för uppföljning och utvärdering av miljökvalitetsmålen. Etappmålen är etapper på vägen mot generationsmålet och miljökvalitetsmålen. De pekar ut

<sup>212</sup> Naturvårdsverket (2020) *Miljömålen Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2020 – Med fokus på statliga insatser*. Rapport 6919, s. 20, hänvisning till 2019 års fördjupade rapport.

<sup>213</sup> Regeringsbeslut M2014/593/Nm, s. 5.

<sup>214</sup> Prop. 2009/10:155. *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete*, bet. 2009/10:MJU25, rskr. 2009/10:377.

<sup>215</sup> Naturvårdsverket (2020), *Miljömålen Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2020 – Med fokus på statliga insatser*, rapport 6919.

<sup>216</sup> *Ibid.*, s. 20, med hänvisning till 2019 års fördjupade rapport.

riktningen och takten för olika aktörer. En årlig uppföljning visar vilka statliga insatser som görs för att nå miljömålen och vart fjärde år görs en fördjupad utvärdering av förutsättningarna att nå Sveriges miljömål.

Ett antal miljö kvalitetsmål är inriktade på biologisk mångfald. Det som tydligast har direkt bäring på biologisk mångfald är målet *Ett rikt växt- och djurliv*.

### Miljö kvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*

Den biologiska mångfalden ska bevaras och nyttjas på ett hållbart sätt, för nuvarande och framtida generationer. Vidare ska arternas livsmiljöer och ekosystemen samt deras funktioner och processer värnas: arter ska kunna fortleva i långsiktigt livskraftiga bestånd med tillräcklig genetisk variation och människor ska ha tillgång till en god natur- och kulturmiljö med rik biologisk mångfald, som grund för hälsa, livskvalitet och välfärd.

Utvecklingen i miljön är negativ och målet bedöms inte kunna nås. Många arter och naturtyper riskerar att försvinna och ekosystem att utarmas. Främmande arter fortsätter att öka. Större hänsyn behövs när resurser nyttjas, liksom ökat skydd och bättre skötsel av naturmiljöer. Styrmedel ges inte tillräckliga resurser eller tillämpas inte, vilket leder till att biologisk mångfald och ekosystemtjänster inte bevaras på sikt. Ökade medel har möjliggjort insatser för skydd och skötsel men på en för låg nivå.<sup>217</sup>

Eftersom *Ett rikt växt- och djurliv* är det mest specifika miljö kvalitetsmålet för biologisk mångfald och artskydd redogör vi nedan, översiktligt, även för målets preciseringar jämte Naturvårdsverkets uppföljning för samtliga preciseringar. Beskrivningarna av preciseringar inom miljömålet samt det arbete som pågår för att uppnå dessa är hämtade från Naturvårdsverkets senaste rapportering.<sup>218</sup>

<sup>217</sup> Sveriges miljömål, webbplats: [www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/ett-rikt-vaxt--och-djurliv](http://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/ett-rikt-vaxt--och-djurliv).

<sup>218</sup> Naturvårdsverket (2020), a.a.

*Precisering 1: Gynnsam bevarandestatus och genetisk variation*

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.

Preciseringen kopplar till följande Aichi-mål:

- 5. Loss of habitats
- 8. Pollution
- 12. Preventing extinctions
- 13. Agricultural biodiversity.

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 visade att 80 procent av naturtyperna och 60 procent av arterna inte har gynnsam bevarandestatus i Sverige.

I juli 2019 levererades också Sveriges rapportering enligt artikel 12 i EU:s fågeldirektiv. En betydande skillnad gentemot habitatdirektivet är att fågelrapporteringen är en ren tillståndsbeskrivning, därför saknas såväl referensvärden som bedömningar av bevarandestatus. Rapporteringen visar att vi på lång sikt ser en generell utarmning av fågelbestånden i Sverige. Bland de arter vars populationer fortsätter att minska kan nämnas sådana som är starkt knutna till jord- och skogsbrukslandskapen, som exempelvis sånglärka och tofsvipa i odlingslandskapet samt talltita och entita i skogen. Flera av fjällens fåglar visar på fortsatt nedåtgående trender, vilket kan antas vara en effekt av ett förändrat klimat. Det har även varit dramatiska minskningarna de senaste åren hos ejder och övervintrande alfågel i Östersjön. Arter som det däremot går mycket bra för är till exempel havsörn och även flertalet gåspopulationer, som ökar markant i antal.

Åtgärdsprogram för hotade arter och naturtyper (ÅGP) är verktyg för att identifiera viktiga åtgärder och var åtgärderna gör störst naturvårdsnytta. Totalt pågick under 2019 132 åtgärdsprogram, varav 93 prioriterade program som utgör underlag till länens medelsfördelning. Under 2019 redovisades och bedömdes 29 åtgärdsprogram som löpt ut 2018. 28 av dessa har förlängts ytterligare en programperiod, medan ett har avslutats. Det avslutade åtgärdsprogrammet

gäller sötgräs, där det nu finns fler än 75 lokaler med över 25 tuvor, vilket var det långsiktiga målet. Den totala populationen i Sverige uppgår till cirka 19 000 tuvor, vilket överskrider visionen.

Andra exempel där goda resultat i bevarandearbetet har uppnåtts är humlepälsbi, vityxne i södra Sverige och violett guldvinge. Vad gäller humlepälsbi har främst informationsåtgärder och hjälp med renovering av husväggar med bivanliga material varit framgångsrikt. Humlepälsbi har ökat i populationsstorlek till i dag cirka 600 reproducerande individer. Arten har nu klassats om från akut hotad till starkt hotad i den svenska rödlistan som publicerades 2020. Skötsel- och restaureringsåtgärder för vityxne i södra Sverige har varit framgångsrika och gett goda resultat, men mindre arbetsintensiva skötselmetoder behöver utvecklas för att skötseln ska bli hållbar i längden. För violett guldvinge finns nu, tack vare samverkan med kraftbolag, skogsbolag och myndigheter, en chans att vända trenden och inte bara förhindra utdöende.<sup>219</sup>

### *Precisering 2: Påverkan av klimatförändringar*

Den av klimatscenarier utpekade förhöjda risken för utdöende har minskat för de arter och naturtyper som löper störst risk att påverkas negativt av klimatförändringar.

Preciseringen kopplar till följande Aichi-mål:

10: Vulnerable ecosystems.

Enligt Artdatabanken påverkas drygt 700 arter i flera olika artgrupper negativt av klimatförändringar. Endast för knappt 60 arter antas effekten av klimatförändringarna vara positiv. Förändringar i artsamammansättningen kan också leda till förändringar i naturtyper och ekosystem.

Det finns få styrmedel specifikt inriktade på klimatanpassningsåtgärder för de arter och naturtyper som enligt klimatscenarier har en förhöjd risk att dö ut. Undantag är två gränsöverskridande samarbeten för att rädda fjällräven. Under 2018 beslutades Sveriges första nationella strategi för klimatanpassning, vilket innebär en förstärkt

---

<sup>219</sup> Naturvårdsverket (2020), a.a. s. 398 f.



nationell samordning, lagändringar och ett förtydligt mandat för myndigheterna.

Flera nationella myndigheter har under 2019 genomfört insatser för att minska klimatets påverkan på arter och naturmiljöer. Om andra påfrestningar minskar – såsom exempelvis fragmentering, överexploatering, föroreningar och invaderande arter – ökar också möjligheten för arter och ekosystem att kunna anpassa sig till klimatförändringen och dess effekter.<sup>220</sup>

### *Precisering 3: Ekosystemtjänster och resiliens*

Ekosystemen har förmåga att klara av störningar samt anpassa sig till förändringar, som ett ändrat klimat, så att de kan fortsätta leverera ekosystemtjänster och bidra till att motverka klimatförändringen och dess effekter.

Preciseringen kopplar till följande Aichi-mål:

- 2. Integration of biodiversity values
- 4. Use of natural resources
- 14. Essential ecosystem services
- 15. Ecosystem resilience.

Kunskapen om tillståndet för ekosystemens funktioner och processer på nationell nivå är i många fall bristfällig. Det innebär att det också saknas kunskap om ekosystemens förmåga att klara av störningar och att anpassa sig till ett ändrat klimat. Stora kunskapsbrister finns också om var i landskapet olika ekosystemtjänster produceras, hur ekosystemen kan skötas för att främja många olika ekosystemtjänster och hur ekosystemtjänster påverkas av planerings- och exploateringsbeslut. Det innebär både att värdet av ekosystemtjänster inte integreras i verksamheter och beslut och att det inte går att följa upp hur ekosystemtjänsterna förändras över tid.<sup>221</sup>

---

<sup>220</sup> *Ibid.*, s. 401 f.

<sup>221</sup> Naturvårdsverket (2020), a.a., s. 404.

*Precisering 4: Grön infrastruktur*

Det finns en fungerande grön infrastruktur, som upprätthålls genom en kombination av skydd, återställande och hållbart nyttjande inom sektorer, så att fragmentering av populationer och livsmiljöer inte sker och den biologiska mångfalden i landskapet bevaras.

Preciseringen kopplar till följande Aichi-mål:

- 2. Integration of biodiversity values
- 7. Areas under sustainable management
- 11. Protected areas
- 14. Essential ecosystem services
- 15. Ecosystem resilience.

Naturvårdsverket har under 2019, i dialog och samverkan med länsstyrelserna och andra myndigheter, fortsatt det långsiktiga arbetet med att genomföra grön infrastruktur i Sverige. Fokus i arbetet har varit att på olika sätt underlätta kunskapsspridning och engagemang hos olika aktörer att bidra i genomförande av åtgärder för grön infrastruktur för att bevara och stärka biologisk mångfald och bibehålla fungerande ekosystem.<sup>222</sup>

Eftersom en stor andel av Sveriges landyta utgörs av skog har det stor betydelse för *Ett rikt växt- och djurliv* vad som sker i skogen, både vad gäller arealer och kvaliteten på. Andelen av den produktiva skogen som är formellt skyddad i nationalpark, naturreservat, naturvårdsområde eller Natura 2000 ökar i långsam takt.<sup>223</sup> Under året tecknade Naturvårdsverket 457 avtal och beslut om godkännande om intrångsöverenskommelse, vilket var färre än de 534 som tecknades under 2018. Anledningen till minskningen är att man under 2019 genomfört flera mycket stora uppgörelser. Under året har totalt cirka 29 500 hektar säkerställts genom 1:14-anslaget (skydd av värdefull natur). Se även nedan om miljömålet *Levande skogar*.

---

<sup>222</sup> Naturvårdsverket (2020), a.a., s. 407.

<sup>223</sup> *Ibid.*, s. 409.

*Precisering 5: Genetiskt modifierade organismer*

Genetiskt modifierade organismer som kan hota den biologiska mångfalden är inte introducerade.

Preciseringen kopplar till Cartagena-protokollet om biosäkerhet, som specificerar hur länder ska skydda den biologiska mångfalden från tänkbara risker med spridning av levande modifierade organismer som utvecklats med modern bioteknik.

Ingen genetiskt modifierad växt odlades kommersiellt i Sverige under 2019. Antalet fältförsök fortsätter att minska. Genetiskt modifierade organismer har introducerats i miljön i väldigt liten utsträckning och befintliga styrmedel är väl utvecklade och används.<sup>224</sup>

*Precisering 6: Främmande arter och genotyper*

Främmande arter och genotyper hotar inte den biologiska mångfalden.

Preciseringen kopplar till följande Aichi-mål:

9. Invasive Alien Species.

Invasiva främmande arter (IAS) har identifierats som ett av de största hoten mot biologisk mångfald både på land och i akvatiska miljöer. De kan även ha negativa effekter på människors hälsa och förorsaka ekonomisk skada. EU har därför infört en förordning om förebyggande och hantering av invasiva främmande arter<sup>225</sup>. Sverige har infört en förordning med kompletterande nationella bestämmelser<sup>226</sup>.

Det finns risk att främmande arter introduceras till EU och till Sverige, bland annat genom den ständigt ökande globala och regionala transporten av gods och människor eller att de importeras avsiktligt av trädgårds-, jordbruks- och pälsnäringen. Invasiva arter har även satts ut medvetet i naturen som jaktbart vilt.

<sup>224</sup> *Ibid.*, s. 413.

<sup>225</sup> 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.

<sup>226</sup> Förordning (2081:1939) om invasiva främmande arter.

I Sverige finns cirka 2 200 främmande arter, arter som med människans hjälp spridits till platser utanför deras naturliga hemvist. Av dessa bedöms 257 utgöra en hög eller mycket hög risk medan 53 arter bedöms vara potentiellt invasiva. Av de totalt 66 arterna som listas i EU-förordningen om invasiva främmande arter samt genomförandeförordningarna återfinns 20 arter i den svenska naturen, åtminstone sporadiskt.<sup>227</sup>

#### *Precisering 7: Biologiskt kulturarv*

Det biologiska kulturarvet är förvaltats så att viktiga natur- och kulturvärden är bevarade och förutsättningar finns för ett fortsatt bevarande och utveckling av värdena.

Preciseringen kopplar till följande Aichi-mål:

- 2. Integration of biodiversity values
- 6. Sustainable fisheries
- 7. Areas under sustainable management
- 13. Agricultural biodiversity
- 14. Essential ecosystem services
- 15. Ecosystem resilience
- 18. Traditional knowledge.

Naturvårdsverket beskriver i sin rapport 2020 att behovet av åtgärder för att bevara det biologiska kulturarvet är fortsatt stort.

#### *Precisering 8: Tätortsnära natur*

Tätortsnära natur som är värdefull för friluftslivet, kulturmiljön och den biologiska mångfalden värnas och bibehålls samt är tillgänglig för människan.

Preciseringen kopplar till följande Aichi-mål:

- 1. Awareness of biodiversity values
- 5. Loss of habitats
- 11. Protected areas
- 14. Essential ecosystem services.

---

<sup>227</sup> Naturvårdsverket (2020), a.a., s. 413 f.

Människors tillgång till natur- och kulturmiljöer med ett rikt växt- och djurliv bidrar till en allmän förståelse av landskapets och den biologiska mångfaldens värde samt till rekreation och en god folkhälsa. Den tätortsnära naturen har en särskild betydelse i detta hänseende. Det finns ingen vedertagen definition av tätortsnära natur och det saknas en hel del statistik vilket försvårar förvaltning och uppföljning av den tätortsnära naturen. För att avhjälpa detta pågår bland annat arbete med att ta fram förbättrad statistik.

### Övriga miljömål som berör biologisk mångfald

Naturvårdsverket konstaterar i uppföljningen att arbetet för att nå miljömålet *Ett rikt växt- och djurliv* är beroende av att merparten av de övriga miljö kvalitetsmålen nås.<sup>228</sup> De viktigaste övriga miljö kvalitetsmålen för biologisk mångfald behandlas mycket översiktligt nedan.

### Miljö kvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag

Sjöar och vattendrag ska vara ekologiskt hållbara och deras variationsrika livsmiljöer ska bevaras. Naturlig produktionsförmåga, biologisk mångfald, kulturmiljö värden samt landskapets ekologiska och vattenhushållande funktion ska bevaras, samtidigt som förutsättningar för friluftsliv värnas.

Med avseende på möjligheterna att nå miljömålet går det inte att se en tydlig riktning för utvecklingen i miljön. Målet bedöms inte kunna nås.<sup>229</sup> Den nya lagstiftningen som innebär att vattenkraften ska få moderna miljö villkor är ett viktigt steg i rätt riktning. Utbyggnad och exploatering i strandzonen fortsätter, vilket påverkar den biologiska mångfalden och friluftslivet negativt genom att biotoper försvinner och tillgängligheten minskar. Endast en liten andel av de naturreservat som bildas har ett tydligt limniskt syfte.<sup>230</sup> Tre av miljö kvalitetsmålets preciseringar har bäring på ämnet för artskyddsutredningen.

*Precisering 6:* gynnsam bevarandestatus och genetisk variation. Naturtyper och naturligt förekommande arter knutna till sjöar och

<sup>228</sup> Naturvårdsverket (2020), a.a., s. 396.

<sup>229</sup> Naturvårdsverket (2020), a.a., s. 203.

<sup>230</sup> *Ibid.*, s. 204.

vattendrag har gynnsam bevarandestatus och tillräcklig genetisk variation inom och mellan populationer.

*Precisering 7: hotade arter och återställda livsmiljöer.* Hotade arter har återhämtat sig och livsmiljöer har återställts i värdefulla sjöar och vattendrag.

*Precisering 8: främmande arter och genotyper.* Främmande arter och genotyper hotar inte den biologiska mångfalden.

## Miljökvalitetsmålet Hav i balans samt levande kust och skärgård

Västerhavet och Östersjön ska ha en långsiktigt hållbar produktionsförmåga och den biologiska mångfalden ska bevaras. Kust och skärgård ska ha en hög grad av biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Näringar, rekreation och annat nyttjande av hav, kust och skärgård ska bedrivas så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden ska skyddas mot ingrepp och andra störningar.

Med avseende på möjligheterna att nå miljömålet går det inte att se en tydlig riktning för utvecklingen i miljön.<sup>231</sup> Målet bedöms inte kunna nås. Kust- och havsmiljön är fortfarande negativt påverkad bland annat av fiske av vissa arter. Andra problem är förekomst av marint skräp, syrebrist, samt att känsliga livsmiljöer och kulturmiljöer påverkas eller förstörs genom exploatering och fragmentering. Återhämtningstiden i havet är lång och alla de insatser som är viktiga för att nå miljökvalitetsmålet kommer ta lång tid att genomföra. Havsplaneringsförordningen är central för ett hållbar nyttjande av havsområden, genom de kommande havsplanerna. Genom en koordinerad förvaltning av både våra sötvatten- och havsområden, och dess flöden av vatten och ämnen från källa till hav, ökar möjligheterna att på sikt nå miljökvalitetsmålet.<sup>232</sup>

<sup>231</sup> Naturvårdsverket (2020), a.a., s. 247.

<sup>232</sup> *Ibid.*, s. 247.

## Miljökvalitetsmålet Myllrande våtmarker

Våtmarkernas ekologiska och vattenhushållande funktion i landskapet ska bibehållas och värdefulla våtmarker bevaras för framtiden.

Utvecklingen i miljön är negativ och målet bedöms inte kunna nås. Genomförda åtgärder ger bra resultat, men åtgärdsarbetet behöver skyndas på och öka i omfattning för att vända den negativa trenden för våtmarkerna i stort. Problemen härrör bland annat från kvävenedfall, klimatförändringar och främmande arter. Dessutom krävs större hänsyn vid mark- och vattenanvändning.<sup>233</sup>

## Miljökvalitetsmålet Levande skogar

Skogens och skogsmarkens värde för biologisk produktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras samt kulturmiljövärden och sociala värden värnas.

Målet bedöms inte kunna nås. Miljöarbetet har hittills inte varit tillräckligt för att nå samhällets mål för skogen. För att bevara skogens biologiska mångfald krävs åtgärder för att motverka fragmentering och förlust av livsmiljöer. Skydd av skogar med höga naturvärden, naturvårdande skötsel samt det pågående arbetet med att förbättra miljöhänsynen vid avverkning är viktiga insatser vars värde ökar över tid.<sup>234</sup> Riksdagen har i nio preciseringar angett vad miljömålet *Levande skogar* innebär, bland annat följande:

- Naturtyper och naturligt förekommande arter knutna till skogslandskapet har gynnsam bevarandestatus och tillräcklig genetisk variation inom och mellan populationer.
- Hotade arter har återhämtat sig och livsmiljöer har återställts i värdefulla skogar.

Genomförda åtgärder har hittills inte varit tillräckliga för att nå samhällets uppsatta miljömål för skogen. För att nå närmare miljökva-

<sup>233</sup> Sveriges miljömål, webbplats: [www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/myllrande-vatmarker](http://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/myllrande-vatmarker).

<sup>234</sup> Sveriges miljömål, webbplats: [www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/levande-skogar](http://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/levande-skogar).

litetsmålet är åtgärder och styrmedel som syftar till att minska fragmentering och ytterligare förlust av livsmiljöer för hotade arter i skogslandskapet avgörande. Satsningar på att öka arealen som brukas med hyggesfria metoder, kunskapsuppbyggnad om skogslandskapets höga naturvärden, och arbete med att skapa en sammanhängande grön infrastruktur är exempel på sådana viktiga områden. Inom skogsbranschen pågår ett arbete för att förbättra skogsbrukets hänsynstagande inom ramen för arbetet med målbilder för god miljöhänsyn. Ökade motsättningar mellan produktions- och miljöintressen riskerar ge försämrade förutsättningar då det minskar möjligheten till samsyn och konstruktiva dialoger gällande miljöförbättrande åtgärder. För att bibehålla biologisk mångfald är ambitionen att skyddsvärda skogar inte ska avverkas utan bevaras, antingen genom formellt skydd eller frivilliga avsättningar, fortsatt av avgörande betydelse. Många naturvärden kan inte återskapas under överskådlig tid och avverkas dessa skogar är värdena förlorade. Stora ansträngningar bör därmed göras av såväl staten som skogsbruket för att undvika att skyddsvärda skogar avverkas. Höga naturvärden i det boreala skogslandskapet är i stor grad knutna till skog med kontinuitetsvärden, det vill säga skogar som aldrig har kalavverkats tidigare. Sådana skogar minskar i dag.

Klimatförändringarna är ett växande hot för biologisk mångfald, och betydelsen av en utvecklad grön infrastruktur med syfte att förse arterna med spridningsvägar i landskapet ökar.<sup>235</sup>

## Miljökvalitetsmålet Ett rikt odlingslandskap

Odlingslandskapets och jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden och kulturmiljövärdena bevaras och stärks.

Jordbruksverket ansvarar för uppföljning av miljömålet och använder en rad indikatorer, bland annat för att visa om fåglar och fjärilar ökar eller minskar. De indikatorer som följs upp är:

---

<sup>235</sup> Hela detta avsnitt är hämtat från Naturvårdsverket (2020) a.a., s. 290 f.



- betesmarker och slåtterängar
- ekologisk produktion i slättbygd
- fåglar och fjärilar
- jordbrukets utveckling
- skördenivåer vårkorn och höstvet.

I värdefulla ängs- och betesmarker följs utvecklingen av fjärilar, humlor, kärlväxter, med mera. Även biologisk mångfald i åkermark följs upp samt nya och invasiva arter.<sup>236</sup> Utvecklingen för miljömålet är sammantaget negativ och målet bedöms inte kunna nås, men utvecklingen går åt olika håll. Flera preciseringar bedöms ha ett godtagbart tillstånd, andra är långt ifrån målet. Många arter och naturtyper saknar ännu gynnsam bevarandestatus. För flera av dessa är utvecklingen fortsatt negativ. Omfattande insatser görs, men viktigast för att klara målet på lång sikt är att det även fortsättningsvis finns jordbruk i hela landet.<sup>237</sup>

### Miljökvalitetsmålet Storslagen fjällmiljö

Fjällen ska ha en hög grad av ursprunglighet vad gäller biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Verksamheter i fjällen ska bedrivas med hänsyn till dessa värden och så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden ska skyddas mot ingrepp och andra störningar.

Utvecklingen i fjällmiljön är negativ och målet bedöms inte nås. Många nyttjar fjällen, och behovet att kartlägga och jämkla mellan de olika intressena är stort. Klimatförändringar och minskad hävd utgör hot mot det öppna fjällandskapets värden och mot dess värdefulla naturtyper. Mer kunskap och resurser behövs för fjällens kulturmiljö. Restaurering av fjälleder är positivt för friluftsliv och fjällsäkerhet. Terrängkörning är ett problem på främst våtmarker.

<sup>236</sup> Jordbruksverkets webbplats: <https://jordbruksverket.se/jordbruket-miljon-och-klimatet/ett-rikt-odlingslandskap> (2021-03-09).

<sup>237</sup> Sveriges miljömål, webbplats: [www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/ett-rikt-odlingslandskap](http://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/ett-rikt-odlingslandskap).

## Miljömålsberedningen

I juli 2010 inrättades Miljömålsberedningen av regeringen med syfte att nå en bred politisk samsyn kring ett antal olika miljöfrågor. Miljömålsberedningen är en parlamentarisk kommitté med uppdrag att lämna förslag om hur miljö kvalitetsmålen och generationsmålet kan nås genom politiskt förankrade förslag till strategier med etappmål, styrmedel och åtgärder.<sup>238</sup> Enligt tilläggsdirektiv skulle beredningen ta fram ett förslag till en strategi för att nå relevanta delar i generationsmålet och miljö kvalitetsmålen kopplade till en långsiktigt hållbar markanvändning utifrån ett helhetsperspektiv.<sup>239</sup>

När det gäller Aichi-målen (se konventionen om biologisk mångfald, CBD) har Miljömålsberedningen i sitt delbetänkande *Etappmål i miljömålssystemet*<sup>240</sup> lämnat förslag till fem etappmål som berör olika delar av Nagoya-överenskommelsen, ett av dessa är etappmål om hotade arter och naturtyper.

Regeringen fastställde etappmålen genom beslut den 26 april 2012. I mars 2012 redovisade beredningen en plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning.<sup>241</sup> Uppgiften var att föreslå strategier för hur generationsmålet och miljö kvalitetsmålen ska nås och därvid fokusera på särskilt svåra områden som kräver långsiktiga politiska avvägningar; avvägningar både mellan miljö mål och mellan miljö mål och andra viktiga samhällsmål. I delrapporten konstaterar beredningen att en långsiktigt hållbar markanvändning är avgörande för att kunna nå många av miljö kvalitetsmålen samt att markanvändning också är av stor betydelse för många viktiga samhällsintressen och näringar, exempelvis jord- och skogsbruk, infrastruktur och energiproduktion. I juni 2013 redovisade miljömålsberedningen delbetänkandet *Långsiktigt hållbar markanvändning – del 1*<sup>242</sup> som innehåller en problemanalys som grund för det fortsatta arbetet.

Delbetänkandet fokuserar på skydd och skötsel av land- och sötvattensområden och miljö hänsyn i skogsbruket och resulterade i ett antal förslag, bland annat rörande etappmål om ökad helhetssyn på markanvändningen genom förstärkt samordning i den statliga förvaltningen, etappmål om skydd av land- och sötvattensområden, etapp-

<sup>238</sup> Dir. 2010:74. *Parlamentarisk beredning för underlag om hur miljö kvalitetsmålen kan nås.*

<sup>239</sup> Dir. 2011:91. *Tilläggsdirektiv till Miljömålsberedningen (M 2010:04) Strategi för en långsiktigt hållbar markanvändning – med syfte att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen.*

<sup>240</sup> SOU 2011:34. *Etappmål i miljömålssystemet.*

<sup>241</sup> SOU 2012:15. *Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning.*

<sup>242</sup> SOU 2013:43. *Långsiktigt hållbar markanvändning – del 1.*

mål om förtydligad miljöhänsyn i skogsvårdslagstiftningen, etappmål om ett variationsrikt skogsbruk och etappmål om ett nationellt skogsprogram.

Miljömålsberedningen överlämnade ytterligare ett delbetänkande i december 2020: *Havet och människan*<sup>243</sup>, som omfattar en strategi för förstärkt åtgärdsarbete för bevarande och hållbart nyttjande av hav och marina resurser. Beredningen beskriver att syftet är att skapa bättre förutsättningar för att nå miljökvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och samtidigt miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning*. Förslagen i betänkandet omfattar verksamheter inom fler politikområden och utgiftsområden än vad som vanligtvis ingår i området havsmiljö för att fånga upp fler påverkansfaktorer på havsmiljön som behöver åtgärdas.

## Miljömålsrådet

Regeringen har också inrättat Miljömålsrådet, som består av chefer för 18 myndigheter som är strategiskt viktiga för att nå Sveriges miljömål. De medverkande myndigheterna är:

- Boverket
- Energimyndigheten
- Folkhälsomyndigheten
- Havs- och vattenmyndigheten
- Jordbruksverket
- Kemikalieinspektionen
- Konsumentverket
- Livsmedelsverket
- Länsstyrelserna, genom Länsstyrelsen i Uppsala län
- Naturvårdsverket
- Riksantikvarieämbetet
- Skogsstyrelsen

---

<sup>243</sup> SOU 2020:83. *Havet och människan*.

- Strålsäkerhetsmyndigheten
- Sveriges geologiska undersökning
- Tillväxtverket
- Trafikverket
- Transportstyrelsen
- Upphandlingsmyndigheten.

## Genomförande av miljömålen

Miljöbalken pekas ut som ett viktigt och effektivt styrmedel i arbetet med att uppnå miljömålen. I miljömålspropositionen från 2004/05<sup>244</sup> anfördes bland annat att

... regeringen bedömer att balkens bestämmelser i sin nuvarande form kan användas som ett effektivt styrmedel i arbetet med att uppnå miljö-kvalitetsmålen.

...

Miljökvalitetsmålen innebär en konkretisering av den miljömässiga dimensionen av hållbar utveckling. De ger vägledning om hur bestämmelserna i miljöbalken skall tillämpas och utgör ett värdefullt tolkningsunderlag för de myndigheter som skall tillämpa balken.

Det står alltså klart att lagstiftarens ambitioner har varit att miljöbalken ska vara ett verktyg för att uppnå de miljöpolitiska målen.<sup>245</sup> Miljöbalken ska emellertid inte vara det enda redskapet utan meningen är att även andra styrmedel inom miljöpolitiken ska användas:<sup>246</sup>

Det är naturligtvis inte tillräckligt med enbart balkens bestämmelser för att nå de uppsatta målen. Bestämmelserna i miljöbalken är avsedda att vara ett av flera hjälpmedel för att styra utvecklingen i samhället mot varaktigt hållbara lösningar. Det är av betydelse att miljöbalken tillämpas på ett sådant sätt att den i kombination med andra styrmedel ger en optimal effekt i strävan att åstadkomma en hållbar utveckling.

---

<sup>244</sup> Prop. 2004/05:150. *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag*, s. 376.

<sup>245</sup> Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*, s. 645–646.

<sup>246</sup> Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*, s. 646.

### 6.5.3 Sveriges genomförande av konventionen om biologisk mångfald (CBD)

Sverige har i sin rapportering till CBD redovisat hur Sverige genom miljömålssystemet genomför konventionens bestämmelser om nationella strategier, planer eller program för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald och om integrering av biologisk mångfald i relevanta sektorer (se nedan om miljömålssystemet).

Mer om CBD finns i avsnitt 4.14.

#### Ekosystemansatsen

Arbetet med den globala konventionen om biologisk mångfald ska bedrivas utifrån ekosystemansatsen<sup>247</sup> som preciseras enligt de tolv Malawiprinciperna som syftar till att göra tillämpningen av ekosystemansatsen enklare. Naturvårdsverket har gett ut en rapport med förtydligande av ekosystemansatsen, som i första hand vänder sig till olika myndigheter och länsstyrelser, men även till kommuner och andra aktörer som arbetar med, eller intresserar sig för, frågor om hållbart nyttjande av naturresurser.<sup>248</sup> Naturvårdsverket sammanfattar principerna under sex rubriker:

- Gemensamma mål och delaktighet – sammanfattar principerna 1, 2 och 12 och betonar betydelsen av delaktighet vid målformulering och förvaltning.
- Naturens kapacitet att producera varor och tjänster sätter gränser – sammanfattar principerna 5, 6 och 10 och betonar vikten av att bibehålla ekosystemens förmåga att producera ekosystemtjänster samt att försiktighetsprincipen bör tillämpas.
- Kunskap är en källa till framgång – sammanfattar omfattar principerna 11 och 12 och handlar om vikten av att alla typer av kunskaper bör tydliggöras i processen.

<sup>247</sup> Partsmötet 2000 (COP V/6). Ekosystemansatsen erkändes även vid Världstoppmötet i Johannesburg om hållbar utveckling (2002) som ett viktigt hjälpmedel för att främja hållbar utveckling och fattigdomsbekämpning.

<sup>248</sup> Naturvårdsverket (2007) *Ekosystemansatsen – en väg mot bevarande och hållbart nyttjande av naturresurser*, rapport 5782, s. 12.

- Att göra eller inte göra – men det kostar – omfattar princip 4 och betonar vikten av att förstå ekosystemens värden ur ett ekonomiskt perspektiv.
- Avgränsningar i tid och rum – sammanfattar princip 3, 7 och 8 och handlar om hur avgränsningar, i såväl tid som rum, bör göras.
- Flexibilitet i förvaltningen – beskriver princip 9 och handlar om att förvaltningen bör vara adaptiv.<sup>249</sup>

Regeringen tillsatte i januari 2013 en utredning om att synliggöra värdet av ekosystemtjänster.<sup>250</sup> Utredningen redovisade sitt betänkande i oktober samma år och lade då 25 förslag som handlar om:

- a) integrering i beslutsprocesser
- b) bättre kunskapsunderlag
- c) lärande om ekosystemtjänster.<sup>251</sup>

Stor vikt lades vid behovet av att förbättra konsekvensanalyser genom ekosystemtjänstbedömningar och av central betydelse var de tre åtgärdsförslag som ger myndigheter med ansvar i miljömålssystemet ett tydligare ansvar för att ta viktiga steg mot ökad kunskap om samhällsekonomiska konsekvenser genom att integrera värdet av ekosystemtjänster i beslutsprocesser.<sup>252</sup>

Regeringen presenterade i mars 2014 en samlad strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster.<sup>253</sup> Strategin angavs vara av betydelse för såväl flera av de svenska miljökvalitetsmålen samt generationsmålet som för de så kallade Aichimålen samt för målen i EU:s strategi för biologisk mångfald till 2020 och består av de etappmål för biologisk mångfald, ekosystemtjänster och hållbar markanvändning som regeringen har beslutat samt insatser som bidrar till att nå miljökvalitetsmålen, generationsmålet, Aichimålen och EU-målen. I denna proposition påpekades även att det finns ett behov av att se över artskyddslagstiftningen

---

<sup>249</sup> *Ibid.*, s. 13.

<sup>250</sup> Dir. 2013:4. *Synliggöra värdet av ekosystemtjänster.*

<sup>251</sup> SOU 2013:68. *Synliggöra värdet av ekosystemtjänster. Åtgärder för välfärd genom biologisk mångfald och ekosystemtjänster.*

<sup>252</sup> *Ibid.*

<sup>253</sup> Prop. 2013/14:141. *En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster.*

## Sveriges nationella strategiska plan

En åtgärd som ska vidtas enligt konventionen är att varje medlemsstat ska ta fram en nationell strategisk plan, en National Biodiversity Strategies and Actions Plan (NBSAP), och redogöra för hur den beaktar de mål som anges i den för CBD strategiska planen. Propositionen *En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster*<sup>254</sup> utgör Sveriges nationella strategiska handlingsplan för konventionen och dess strategiska plan.

## Sveriges nationella rapport; de nationella målen

Sverige har i december 2018 lämnat in sin sjätte nationella rapport i enlighet med det webbaserade formuläret för rapportering enligt CBD. Formuläret är indelat i olika sektioner. I sektion I ska staterna redogöra för de nationella mål som tagits fram och vilka Aichimål som de nationella målen relaterar till. För Sveriges del är det i detta avseende tydligt att de nationella målen inte speglar innehållet i ett enskilt Aichimål, utan relaterar till flera Aichimål. Övriga sektioner beskriver följande:

- Sektion II: Sveriges implementeringsåtgärder och deras effektivitet, eventuella hinder samt vetenskapliga och tekniska behov för att nationella mål ska nås
- Sektion III: bedömning av framsteg för varje nationellt mål
- Sektion IV: beskrivning av Sveriges bidrag till att de globala Aichimålen uppnås
- Sektion V: beskrivning av Sveriges bidrag till att målen för den globala strategin för bevarandet av växter uppnås
- Sektion VI: beskrivning av Sveriges bidrag till att mål gällande ursprungsbefolkning och lokalsamhällen uppnås
- Sektion VII: uppdaterad profil som beskriver Sveriges biologiska mångfald, status och hot.

---

<sup>254</sup> *Ibid.*

Här nedan redovisas i korthet utdrag från rapporteringen till CBD som beskriver situationen för biologisk mångfald i landet samt de verktyg som syftar till att genomföra konventionens mål i vårt land.

*Sektion II – Sveriges implementeringsåtgärder och deras effektivitet, eventuella hinder samt vetenskapliga och tekniska behov för att nationella mål ska nås*

Rapporten beskriver länsstyrelsernas arbete med att ta fram planer för grön infrastruktur och att syftet med planerna är att förbättra landskapets konnektivitet genom bättre kunskap om hur naturområden, biotoper, strukturer och delar av landskapet bidrar till att bevara landskapets biologiska mångfald och främja ekosystemtjänster. Motsvarande planering görs i marina miljöer genom så kallad *marine spatial planning* (MSP). I rapporten konstateras dock att planerna för grön infrastruktur ännu inte är fullt implementerade, och att effekten av satsningen därmed ännu inte kan bedömas, även om det pågående arbetet har lett till ökad samverkan mellan myndigheter och ökad medvetenhet hos berörda aktörer.

Vidare beskrivs satsningen på information om ekosystemtjänster, där arbetet med att sammanställa och sprida information om ekosystemtjänster utgör en viktig grund för arbetet med att uppnå etappmål som gäller biologisk mångfald och värdet av ekosystemtjänster. Åtgärden bedöms i CBD-rapporten som delvis effektiv, men fortfarande återstår djupare analyser och mer systematisk användning av data för övervakning av status och trender. Fler åtgärder som kan kopplas till ekosystemtjänster beskrivs också, exempelvis forskning.

Sveriges satsning på åtgärdsprogram för hotade arter anges som ett verktyg för att bevara biologisk mångfald, liksom åtgärder mot invasiva främmande arter, bevarande av levande genetiskt trädmateriäl, områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken, det nationella skogsprogrammet, dialog om miljöhänsyn i skogsbruket, med mera.



*Sektion VII – uppdaterade fakta om biologisk mångfald i Sverige, status och hot*

Enligt den närmast föregående nationella bedömningen 2013 av bevarandestatus för svenska arter och livsmiljöer har 62 av 80 listade naturtyper på land ogynnsam bevarandestatus i samtliga tre biogeografiska regioner i landet (alpin, boreal och kontinental). Vid samma bedömning konstaterades att 3 av 8 listade marina naturtyper har ogynnsam bevarandestatus i alla biogeografiska regioner (Östersjö- och atlantisk). I de flesta av dessa naturtyper beror den ogynnsamma bevarandestatusen på både bristande areal och brister i naturtypernas kvalitét.

De huvudsakliga hoten mot biologisk mångfald i odlingslandskapet är dels rationaliseringar, dels att naturliga gräsmarker i minskande grad utnyttjas som betes- eller slåttermark. Rationaliseringar, som drivs av ekonomisk och teknisk utveckling, leder till allt större och mer intensivt brukade enheter och att det lågintensiva brukandet med mer inslag av naturliga livsmiljöer minskar. De huvudsakliga hoten mot biologisk mångfald i skogslandskapet omfattar utarmning av skogsekosystemen som en följd av skogsbruk, avverkning av skogsområden med värdekärnor, gödsling av skogsmark och användning av främmande trädarter, storskaliga angrepp av skadeorganismer, frånvaro av död ved och brist på naturliga störningsregimer, med mera. Ekosystemen utsätts också för stark press från tilltagande effekter av klimatförändringar, särskilt i fjällområdet. Vad gäller våtmarker och sötvatten bedöms upp till en fjärdedel av den ursprungliga ytan ha försvunnit genom dikning, sänkning av sjöar och uträtning av vattendrag. Merparten av återstående våtmarksområden är i varierande grad påverkade av mänsklig verksamhet som dikning, jord- och skogsbruk, vägar, terrängkörning och torvtäkt. Till följd av detta har våta miljöer på land minskat i utbredning och blivit fragmenterade eller isolerade i landskapet. Hoten mot marina miljöer och kustmiljöer inkluderar omfattande fiske, övergödning, invasiva främmande arter, oljetransporter, båttrafik, tryck från exploatering, ökade invånarantal, turistverksamhet i känsliga områden och klimatförändringar.

## Sveriges genomförande av den nationella strategin för biologisk mångfald (NBSAP)

Sveriges första nationella strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster godkändes av riksdagen 1995<sup>255</sup> och följdes av utvecklingen av aktionsplaner för olika samhällssektorer. Dessa ersattes av de 16 miljömål som beslutades av riksdagen. Regeringen har för varje nationellt miljömål fastställt ett antal preciseringar som förtydligar målen och används i det löpande uppföljningsarbetet. Preciseringarna är inte identiska med Aichi-målen, men kopplas till dessa i Sveriges nationella rapportering till CBD. De Aichi-mål som kan kopplas till respektive miljömål framgår i avsnittet om miljömålssystemet.

### Aichimålen

Sverige har, genom att ratificera CBD, åtagit sig att följa konventionen, bland annat att ta fram en nationell strategi för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald som ska innehålla nationella mål. De nationella målen ska dels ha Aichi-målen som underlag, dels bidra till att Aichimålen uppnås på global nivå.

Det svenska genomförandet av CBD:s strategi 2011–2020 uttrycks i propositionen *En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster*<sup>256</sup> och i de etappmål som regeringen har beslutat om i anknytning till propositionen. Av Sveriges rapportering till CBD framgår även att Sverige bidrar till att Aichimålen nås genom miljökvalitetsmålen *Ett rikt växt- och djurliv* och *Levande skogar*.

### 6.5.4 Sveriges genomförande av EU: naturvårdsdirektiv

Sverige har ett ansvar enligt såväl fågeldirektivet som livsmiljödirektivet att bevara vissa arter och livsmiljöer som är av gemensamt intresse för hela Europa. Som redogjorts för i avsnittet om rättsakter från EU, är direktiv bindande för varje medlemsstat med avseende på det resultat som ska uppnås, men det är upp till medlemsstaternas nationella myndigheter att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet, så länge direktiven genomförs med precision och

---

<sup>255</sup> Prop. 2013/14:141. *En strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster*.

<sup>256</sup> *Ibid.*

klarhet. För det rättsliga genomförandet, det vill säga de rättsregler som överför de EU-rättsliga reglerna till svensk rätt, har redogjorts ovan, i avsnitt 6.4.

Alla medlemsländer måste regelbundet lämna lägesrapporter till EU, där det framgår hur tillståndet är för alla arter och livsmiljöer som omfattas av livsmiljödirektivet. Rapporteringskravet framgår av artikel 17 i direktivet och måste göras vart sjätte år, med start 2007.

När det gäller fågeldirektivet ska medlemsstaterna rapportera vart tredje år om genomförandet av nationella bestämmelser som antagits i enlighet med direktivet.<sup>257</sup> Dessutom ska de undantag som meddelats från skyddet enligt artikel 9 redovisas till EU-kommissionen årligen. Nedan följer en kort sammanställning kring huruvida Sverige nått det faktiska resultat som ska uppnås.

### Redovisning 2019: livsmiljödirektivet

I april 2019 genomförde Naturvårdsverket i samarbete med Havs- och vattenmyndigheten och SLU Artdatabanken den tredje rapporteringen till EU. Återrapporteringen gäller de 166 arter och 89 naturtyper som omfattas av EU:s livsmiljödirektiv och förekommer i Sverige.<sup>258</sup>

Sedan den senaste rapporteringen 2013 syns förbättringar för några naturtyper och artgrupper som resultat av insatser såväl inom nätverket Natura 2000, EU:s gemensamma nätverk för skyddade områden, som utanför. Den samlade bedömningen visar dock ett tydligt behov av ytterligare insatser för att vända negativa trender på land och i vatten.

#### *Aktuella värden jämförs med referensvärden*

Referensvärdet är den nivå eller storlek på utbredningsområde, population och förekomstarea som bedöms vara nödvändig för att arten eller naturtypen ska uppnå eller bibehålla gynnsam bevarandestatus. Referensvärdet kan i enlighet med EU:s riktlinjer inte sättas lägre än värdet vid Sveriges inträde i EU 1995.

<sup>257</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar, artikel 12.

<sup>258</sup> Naturvårdsverket (2020), *Sveriges arter och naturtyper i EU:s livsmiljödirektiv. Resultat från rapportering 2019 till EU av bevarandestatus 2013–2018*.

### *Påverkansfaktorer och hot*

De viktigaste negativa påverkansfaktorerna kan kopplas till markanvändningen, främst jord- och skogsbruk. Ett alltmer intensivt och storskaligt brukande utarmar landskapet på miljöer som tidigare var mycket vanliga, såsom naturskog, öppna sandområden, rikkärr, småvatten och strömmande vatten. Markanvändningen påverkar också kringliggande våtmarker, vattendrag och sjöar. Många arter och naturtyper som är knutna till dessa miljöer bedöms ha otillfredsställande eller dålig bevarandestatus.

Invasiva arter bedöms vara ett allt större hot mot den biologiska mångfalden. Flera av dem sprids aktivt av människan. Ett exempel är signalkräftan, som sprider sjukdomen kräftpest som dödar den inhemska flodkräftan.

### *Positiva trender*

Däggdjur, trollsländor och många kärlväxter har förhållandevis god bevarandestatus. Exempelvis är situationen för fjällräv och flera fladdermusarter bättre nu än på länge, mycket tack vare åtgärder. Även trenden för sälar och utter är positiv, delvis tack vare minskade miljögiftsproblem.

### *Negativa trender*

Sämst bevarandestatus har fjärilar och skalbaggar som är knutna till hävdade gräsmarker eller till skogens naturtyper, vilka överlag har otillfredsställande eller dålig bevarandestatus.

**Tabell 6.4 Exempel på arter som inte uppnår GYBS i Sverige**

GYBS = gynnsam bevarandestatus

Art	Referensvärde (antal individer)	Aktuellt värde (antal individer)	Biogeografisk region i Sverige
Högnordisk blåvinge	7 000	1 500	alpin
Asknätfjäril	12 000 (kolonier)	1 000 (kolonier)	boreal
Läderbagge	2 000 (träd)	1 000 (träd)	boreal
Strandpadda	20 000	2 550	kontinental

Källa: Naturvårdsverket 2020, Sveriges arter och naturtyper i EU:s livsmiljödirektiv.

## Uppföljning 2020: fågeldirektivet<sup>259</sup>

EU:s medlemsländer ska vart sjätte år redovisa en bedömning av status för alla naturligt förekommande fågelarter, enligt artikel 12 i fågeldirektivet. Rapporteringen omfattar aktuell populationsstorlek, bedömningar av populationstrenden på kort (12 år) respektive lång sikt (sedan cirka 1980 då fågeldirektivet trädde i kraft), häckningsområdets geografiska utbredning och storlek samt dess förändring på kort och lång sikt. Utöver dessa grundläggande populationsparametrar ska åtgärder vidtagna inom ramen för internationella åtgärds- och förvaltningsplaner samt bedömningar av aktuell (*Pressures*) och framtida (*Threats*) hotbild rapporteras.

För de arter som omfattas av kravet att peka ut särskilda skyddsområden (*SPA trigger species*) tillkommer rapportering av populationsstorlek och -trender inom de utpekade områdena. Stor vikt läggs vid denna del av rapporteringen då det är en central del av uppföljningen av Natura 2000-nätverkets omfattning och funktionalitet. Det svenska nätverket av särskilda skyddsområden (SPA-områden) omfattar cirka 500 områden som representerar en blandning av olika naturtyper och därmed olika sammansättningar av fågelfaunan.

Sverige har vid två tillfällen, 2013 för perioden 2007–2012 och 2019 för perioden 2013–2018, rapporterat status och trender för svenska fåglar till EU. Fågeldirektivet skiljer sig på två centrala punkter från livsmiljödirektivet, dels genom att begreppet *gynnsam bevarandestatus* saknas i direktivtexten, dels genom att rapporteringen inte sker uppdelat på biogeografiska regioner. I de fall det är relevant rapporteras fåglar i stället uppdelat på underartsnivå eller utifrån populationer med skilda häckningsområden eller flyttvägar (så kallade *flytways*). Rapporteringen omfattar samtliga i Sverige häckande fågelarter, rastande och övervintrande arter listade i bilaga 1 till fågeldirektivet (arter för vilka särskilda skyddsområden ska pekas ut enligt artikel 4.1 i direktivet) samt ett antal regelbundet förekommande våtmarksfåglar (i enlighet med artikel 4.2 i direktivet). Vilka arter som ska rapporteras i de olika medlemsländerna fastställs av EU-kommissionen i EU Bird List, senast år 2018 med stöd av Birdlife International och konsortiet N2K Group.

I motsats till rapporteringen enligt livsmiljödirektivet, som är ett målrelaterat system med uppsatta målnivåer för vad som räknas som

---

<sup>259</sup> SLU Artdatabanken. *Sveriges rapportering till EU 2019* samt e-post 2021-03-29.

gynnsam bevarandestatus för de enskilda arterna inom respektive biogeografisk zon, är fågeldirektivet en ren grunddatarapportering. För att bedöma en arts (underarts eller populations) status slås de rapporterade värdena från samtliga medlemsstater samman och viktas för att få fram uppgifter på populationsstorlek, populationstrend, utbredningsområdets storlek och dess förändring på EU-nivå. Dessa data ligger sedan till grund för en rödlistebedömning enligt Internationella naturvårdsunionens (IUCN) riktlinjer, baserat på förhållandena inom medlemsstaternas europeiska territorium.

Generellt kan sägas att ju större geografiskt område en rödlistebedömning omfattar, desto mer krävs för att en art ska uppfylla kriterierna för att klassas som hotad. Negativa förändringar och hot som kan vägas in i en nationell rödlista, kan i många fall balanseras av mera stabila förhållanden på den större geografiska skalan, och i vissa fall kan tvärtom en art som har stabila förekomster på nationell nivå bli klassad som hotad på EU-nivå.

För närvarande finns inte någon gemensamt överenskommen metodik inom EU för bedömning av en fågelarts bevarandestatus på nationell nivå. Förslag om att införa ett målrelaterat system motsvarande det för arterna i livsmiljödirektivet har diskuterats, men avfärdats av ett stort antal medlemsländer. För svensk del ligger det kanske nära till hands att använda sig av den nationella rödlistan som tas fram av SLU Artdatabanken. Rödlistan är dock utformad för att mäta utdöenderisk, inte för att mäta vad som är gynnsam bevarandestatus. Det innebär att man lägger stor vikt på parametrar som förändringshastighet och begränsad geografisk utbredning och att man värderar olika arter på skilda tidsskalor. Långsiktiga långsamma förändringar, och arter som under en period minskar och därefter stabiliserar sig på en lägre populationsnivå, fångas dåligt upp av rödlistningssystemet.

Sommaren 2019 rapporterade Sverige aktuella värden och trender för sammanlagt 259 häckande arter, 31 arter på rastlokaler (passage) och 34 arter under övervintringen. Underlaget till rapporteringen togs fram av Svensk fågeltaxering vid Lunds universitet tillsammans med SLU Artdatabanken.

Fåglar svarar generellt snabbt på förändringar och det är relativt få arter som uppvisar stabila populationer över längre tidsperioder, det är därför nödvändigt att bedöma populationernas status genom att jämföra längre perioder som kan utvisa trender. Av de 259 arter

som bedömts som häckande under perioden 1980–2018 är det 41 procent som minskar på lång sikt, 35 procent som ökar och endast 13 procent som är långsiktigt stabila.

Bland de arter som minskat mest märks flera av våra vanligaste småfåglar: beståndet av lövsångare har nästan halverats, kungsfågeln har minskat med över hälften och bland de skogslevande mesarna märks kraftiga minskningar av talltita, svartmes och tofsmes. I jordbrukslandskapet har två av tre sånglärkor försvunnit och staten har minskat nästan lika mycket. I trädgårdar och i samhällen minskar svartvit flugsnappare och gråsparv. På den positiva sidan märks kraftiga ökningar av trana, sångsvan och grågås, så stora ökningar att ansamlingar under sträck och vintertid nu börjar betraktas som ett problem.

Sveriges rapportering till EU publiceras inte, utan finns endast tillgänglig i form av den insända rapporteringen.

### 6.5.5 Den svenska rödlistan

Den svenska rödlistan är en lista över arter och deras hotstatus i Sverige, baserad på bedömningar av enskilda arters risk att dö ut från landet. Rödlistan tas fram av SLU Artdatabanken och är resultatet av ett omfattande arbete utfört av Artdatabankens organismgruppsansvariga, tillsammans med över hundra av landets främsta artexperter. Den är en objektiv redovisning av tillståndet för Sveriges flora och fauna och följer den internationella naturvårdsunionens (IUCN) kriteriesystem för att kategorisera arter efter deras utdöenderisker. Bedömningarna görs utifrån internationellt vedertagna kriterier som baseras på flera olika riskfaktorer. Rödlistans kriterier fokuserar på förändringar som sker just nu, förväntas ske inom den närmaste framtiden eller som skett under de senaste 10–20 åren, för långlivade organismer upp till 100 år. Rödlistan fångar inte upp mindre eller långsamma förändringar som skett under längre tid, såvida de inte resulterat i att populationerna blivit små och kraftigt fragmenterade. Rödlistan revideras vart 5:e år, senast 2020.

I kategoriseringen ingår inga värderingar av hur angeläget det är att bevara eller göra insatser för en viss art, utan bedömningarna syftar strikt till att kvantifiera utdöenderisken. Rödlistan är därmed ett

viktigt kunskapsunderlag i naturvårdsarbetet, men även i beslut kring exempelvis fysisk planering och areella näringar.

Grundförutsättningen för att en art ska kunna bedömas för rödlistan är att den är bofast och reproducerande i landet. I Sverige uppskattas det totala antalet inhemska flercelliga arter till cirka 60 000 olika arter. I de artgrupper där det finns tillräcklig kunskap för att göra bedömningar granskas samtliga arter. Vid den senaste bedömningen granskades drygt 21 000 arter, varav 4 746 rödlistades i någon av kategorierna nära hotad (NT), sårbar (VU), starkt hotad (EN), akut hotad (CR), nationellt utdöd (RE) eller kunskapsbrist (DD). Av de rödlistade arterna bedömdes 2 249 arter som hotade i någon av kategorierna VU, EN eller CR.

### Rödlistan 2020 i sammanfattning<sup>260</sup>

Skog och jordbruksmark är de två landskapstyper där flest rödlistade arter förekommer. Många arter lever i gränzonen mellan olika landskapstyper, många flyttar sig också mellan dem. Det innebär att en art kan förekomma i mer än en landskapstyp. Drygt 50 procent av alla rödlistade arter förekommer i skogen, och ungefär lika stor andel förekommer i jordbrukslandskapet. För 43 procent av de rödlistade arterna är skogen en viktig hemvist, medan jordbrukslandskapet är viktigt för 34 procent av arterna.

För arter som har en mer begränsad geografisk utbredning är det viktigt att även beakta hur stor andel som är rödlistad av det totala antalet arter som förekommer i landskapstypen. Exempelvis står fjäll för endast cirka 7 procent av alla rödlistade arter, men nästan hälften av alla rödlistade arter som är knutna till denna landskapstyp är hotade.

Av alla rödlistade arter lever cirka 4 procent i marin miljö, men om vi enbart tittar på de marina arterna som bedömts är 40 procent hotade. Av alla hotade arter är 77 procent rödlistade enligt ett eller flera av kriterierna som avser minskning, ofta i kombination med liten population, fragmentering eller extrem fluktuation. Cirka 20 procent av rödlistans arter finns har en mycket liten population, antingen av naturliga skäl eller på grund av tidigare minskning. Andelen rödlistade arter som bedöms ha en kraftigt fragmenterad utbredning är 44 procent.

---

<sup>260</sup> SLU Artdatabanken (2020) *Rödlistade arter i Sverige 2020*, s. 15 ff.



Det kan finnas flera skäl till att arters populationer minskar. De två faktorer som påverkar flest arter i Röddlistan 2020 är avverkning och igenväxning. Avverkning har stor negativ påverkan på ungefär 1 400 arter. Oftast är det fråga om arter som kräver, eller gynnas av, skoglig kontinuitet – bland annat eftersom de har svårt att överleva hyggesfasen och deras substrat eller miljö inte hinner byggas upp innan skogen åter avverkas. Igenväxning har också en stor negativ inverkan på drygt 1 400 arter. Förtätning och igenväxning finns i olika landskapstyper och har flera bakomliggande orsaker.

Det moderna jordbruket gör att markanvändningen blir mer intensiv och storskalig än förr, genom att små och medelstora jordbruksföretag läggs ner eller uppgår i större enheter. Detta har också lett till förändrad skötsel av marker som tidigare hävdats genom slåtter eller bete och inneburit att värdefulla småbiotoper, ängs- och betesmarker antingen vuxit igen eller planterats med skog. På de marker som fortfarande betas är betetrycket ofta för högt för arter som gynnas av extensiv hävd, det gäller främst för arter som lever av nektar eller pollen. Intensifierat jordbruk bidrar till ökad näringsbelastning i form av gödsling, näringsläckage och också spridning av kemiska bekämpningsmedel, vilket har negativa effekter på vattenmiljöer. Ökad näringsbelastning och brist på naturliga störningar som brand och översvämning bidrar i sin tur också till igenväxning av såväl gräsmarker som skog, våtmarker och strandmiljöer. Andra viktiga påverkansfaktorer är bottentrålning, exploatering för bebyggelse, minskande värdartspopulationer (främst på grund av askskott- och almsjukan), vattenreglering, invasiva arter och ett förändrat klimat.

### Röddlistan 2020 jämfört med 2015<sup>261</sup>

Antalet rödlistade arter har ökat jämfört med 2015, från 4 273 till 4 746 arter. Den främsta orsaken till det ökade antalet rödlistade arter är att fler arter har bedömts. Andelen av de bedömda arterna som är rödlistade (21,8 procent) har ökat. Ökningen har nog varit gradvis senaste 10 åren, då värdet från 2015 maskerades av en generell bedömning av LC för vissa grupper. Detta visar på en negativ trend för den biologiska mångfalden.

---

<sup>261</sup> *Ibid.*, s. 16 ff.

De synliga effekterna i naturen av naturvårdsinsatser (liksom, för den delen, olika slags negativ påverkan) är i regel långsamma, vilket gör att även rödlistan förändras långsamt. Detta är komplexa samband som är beroende av en mängd olika faktorer, till exempel att återuppbyggnad av lämpliga substrat ofta tar tid, att vissa arter har en lång generationstid, och att kraftig fragmentering kan försvåra nykolonisation.

Bland fåglarna har antalet rödlistade arter ökat med 21 arter, vilket visar på en tydligt negativ trend, även om antalet hotade arter endast ökar med en art. Det rör sig i flera fall om reella försämringar, till exempel för flera simänder och tropikflyttande tättingar, men även för vanliga arter som gråkråka, skrattnås, björktrast och rödvingetrast.

Situationen för övriga ryggradsdjur har inte ändrat sig mycket sedan 2015. Bland landlevande arter kan nämnas att igelkotten och skogsharen är nya på rödlistan, medan fyra fladdermusarter numera inte klassas som hotade. I akvatiska miljöer har östersjötummlaren nu bedömts separat, då den är genetiskt skild från populationerna i Nordsjön och Bälthavet, och eftersom den har en mycket liten population blir den hotad.

Även bland fiskarna är det endast smärre förändringar. Två arter – sjurygg och mindre kungsfisk – är inte längre rödlistade, och bergsimpa har tillkommit. Den största utmaningen för många sötvattensarter är vandringshinder och förstörda lekhabitat, ofta till följd av vattenkraftutbyggnad och andra mänskliga förändringar i vattenmiljön. Detta gäller speciellt långvandrande arter och arter som lever i saltvatten men fortplantar sig i sötvatten (eller tvärtom) som till exempel ål, havsnejonöga, asp och vimma. Fisket bedöms i dag inte vara det största hotet, eftersom det i de flesta fall är starkt reglerat, men det tar lång tid för arterna att återhämta sig. Dessutom påverkar klimatförändringarna arter som är beroende av ett kallare klimat, till exempel lake och bergsimpa, negativt.

Antalet rödlistade och hotade fjärilar och skalbaggar har ökat. Detta beror främst på krympande livsmiljöer till följd av en alltmer intensiv, storskalig och ensidig markanvändning inom både jord- och skogsbruket, men också genom exploatering för bebyggelse. För skalbaggar tillkommer även påverkan från dikning, reglering och annan inverkan på våtmarker och strandmiljöer. Antalet bedömda arter av steklar och tvåvingar har ökat eftersom flera nya grupper nu har

bedömts, bland annat parasitsteklar, borrflugor och stickmyggor. För övriga terrestra evertebrater är förändringarna små och beror på förbättrat kunskapsläge.

En fortsatt ökning av antalet observationer i Artportalen, i kombination med riktad faktainsamling inom vissa artgrupper, har lett till justerade och bättre underbyggda bedömningar. Till exempel är det många fler personer som rapporterar skalbaggar i dag, och det är dessutom betydligt fler grupper/familjer av skalbaggar som rapporteras.

För ryggradslösa djur i sötvatten är skillnaderna mot 2015 små. I marina miljöer är skillnaderna mot 2015 däremot relativt stora. Antalet bedömda arter har ökat, och en hel del nya arter har hamnat på rödlistan. En stor andel av de bedömda arterna hamnar fortfarande i kategorin Kunskapsbrist (DD), så det finns ett stort behov av utökad marin uppföljning.

Bland kärlväxterna har några fler arter bedömts jämfört med 2015. Den största ökningen av antalet bedömda arter finns dock bland de apomiktiska arterna, där drygt 400 nya har tillkommit – främst till följd av att fler hökfibblor har bedömts. En art, gotlandsmaskrosen, bedöms nu som Utdöd (EX). Detta är den första svenska art som bedöms ha dött ut globalt i modern tid. Sedan 2015 har vi fått bättre underlag genom slutförda provinsflorainventeringar av Gotland, Öland, Gästrikland, Hälsingland och Pite lappmark, liksom en stickprovsinventering av Skåne. För några arter har vi även använt data från Riksskogstaxeringen. Ett fåtal arter har blivit rödlistade till följd av påverkan från invasiva främmande arter.

Antalet rödlistade mossor fortsätter att öka. En grupp av nytillkomna arter i rödlistan för 2020 är arter som uteslutande eller nästan enbart förekommer i eller strax intill snölegor. Med ett varmare klimat i fjällen kommer snölegornas areal och antal att minska, vilket innebär minskad populationsstorlek för dessa arter. Ett tätare busk- och trädskikt i fjällen innebär ökad beskuggning. Detta leder till att flera av våra exklusiva fjällmossor som förekommer på fjällhed strax ovan nuvarande trädgräns, och som har en begränsad spridningskapacitet, riskerar att skuggas ut och följaktligen minska. Därtill kommer en ökad konkurrens av värmegynnade växter som invandrat från låglandet att påverka statusen för fjällmossorna starkt negativt.

Antalet rödlistade svampar har ökat något sedan 2015. Detta beror framför allt på att fler arter har bedömts, samt på förbättrat kunskapsunderlag. Slutavverkning av kontinuitetsskogar är den enskilt största

påverkansfaktor som utarmar svampfloran i stor skala, varför långsiktigt bevarande av kontinuitetsskogar genom skydd eller andra naturvårdsåtgärder behövs. Igenväxningen är en annan negativ faktor som måste motverkas genom anpassad hävd, exempelvis bete i såväl skog som gräsmarker och brynmiljöer samt slåtter och röjning.

Antalet rödlistade lavar har bara ökat marginellt sedan 2015, men bland de ej bedömda grupperna kan det finnas åtskilliga arter som skulle uppfylla kriterierna för att rödlistas om det hade funnits tillräcklig kunskap. Trädbevuxna marker med lång trädkontinuitet är fundamentala för många rödlistade lavar; inte bara för de arter som växer på själva träden utan även för arter på sten, mark och ved. Denna typ av marker finns i många olika miljöer från kontinuitetsskogar till öppna, hävdade marker med lövträd samt alléer och parker med åldrade träd. Trädsjukdomar, framför allt almsjukan, bedöms som ett allvarligt hot mot lavarna, och insatser behövs för att begränsa deras spridning.

I artlistorna som presenteras anges rödlistekategorier, kriterier, landskapstyper och länsförekomst samt vilka arter som är listade i internationella konventioner eller EU-direktiv, för Sverige fridlysta/fredade arter samt om de är förtecknade på IUCN:s globala rödlista. Notera att när det gäller global rödlistning skiljer sig tidpunkten för när bedömningar för olika artgrupper har genomförts – allt från 1996 till 2015 – de äldsta bedömningarna rör dock endast några få grupper. För vidare läsning se rapporten Tillstånd och trender för arter och deras livsmiljöer – rödlistade arter i Sverige 2020.

## **6.6 Underlag om biologisk mångfald i Sverige**

### **6.6.1 Underlag om arter och natur**

Sverige har förhållandevis mycket information om biologisk mångfald, jämfört med många andra länder, men informationen är 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. Äldre information finns inte alltid digitaliserad, och har därmed begränsad tillgänglighet. Både äldre och färskare information kan finnas i många olika former, exempelvis som kartbilder, skriven text eller rådata och statistik.

De datamängder som finns kan delas in i följande grupper:

- Geografisk miljöinformation: förekomst av arter, livsmiljöer, naturtyper, naturvärden, strukturer och funktioner och annan landskapsinformation som är kopplad till en plats.
- Ekologiska fakta: om arter, livsmiljöer, naturtyper, ekosystem och ekosystemtjänster, konnektivitet, ekologiska funktioner och sammanhang i ett större landskapsperspektiv.
- Statusbedömningar enligt internationella kriterier: exempelvis rödlistan, samt bedömningar som sker via rapporteringskrav i EU:s livsmiljödirektiv (bevarandestatus), fågeldirektiv, vattendirektiv och havsmiljödirektiv.
- Miljöövervakning.
- Regelverk: lagstiftning, skyldigheter med mera samt artlistor över vilka arter som omfattas av olika regelverk.
- Vägledningsinformation: Information om vilka hänsyn en verksamhetsutövare kan och bör ta baserat på omständigheterna på platsen, vilka hänsynsåtgärder man kan vidta, vilka metoder som är lämpliga, med mera.

Flera systematiska rikstäckande inventeringar av biologisk mångfald har utförts och pågår även inom ramen för löpande miljöövervakning. Styrkan med nationellt täckande inventeringar som utförs med en på förhand utarbetad metod är att resultaten är jämförbara och i hög grad kvalitetssäkrade.

Frågan om hur befintliga inventeringsresultat ska kunna tas till vara har tidigare utretts i SOU 2005:94 *Kunskap för biologisk mångfald – inventera mera eller återvinn kunskap?* I denna rapport finns bland annat sammanfattningar av de stora nationella inventeringarna, deras kvalitet, omfattning, tillgänglighet, kostnader, ansvarig myndighet, med mera.

Exempel på rikstäckande inventeringar är:

- urskogsinventering 1978–1981 (Naturvårdsverket)
- ädellövskogsinventering (Naturvårdsverket/Skogsstyrelsen)
- våtmarksinventering 1981–2005 (Naturvårdsverket)

- ängs- och hagmarksinventeringar har gjorts i flera omgångar med början 1987 och uppföljning 1999 (Naturvårdsverket) och därefter i Jordbruksverkets regi med regelbundna uppföljningar
- sumpskogsinventering 1990–1998 (Skogsstyrelsen)
- nyckelbiotopsinventering 1993–2018 (Skogsstyrelsen)
- uppföljning biologisk mångfald i nyckelbiotoper 2009–2015 (Skogsstyrelsen 2017).

Nedan beskrivs i korthet några exempel på information om natur och biologisk mångfald som registreras av olika myndigheter och andra aktörer.

### 6.6.2 Sveriges infrastruktur för geografisk miljöinformation

Sedan 2010 finns en svensk lag<sup>262</sup> 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). 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 förordning<sup>263</sup> 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 §):

---

<sup>262</sup> Lag (2010:1767) om geografisk information.

<sup>263</sup> 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.

### **6.6.3 Sveriges dataportal**

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. Denna portal tillhandahåller främst metadata och länkar till dataset som kan laddas ner för bearbetning av professionella aktörer.

### **6.6.4 Svensk biodiversitetsatlas och Svenska LifeWatch – infrastruktur för data om arter och ekosystem**

Biodiversitets- och ekosystemsforskningen utvecklas för närvarande snabbt genom ökade möjligheter till analys av stora datamängder och i modelleringsprocesser som avser systemomfattande effekter av miljöförändringar. *Global Biodiversity Information Facility* (GBIF), är den ledande internationella infrastrukturen som gör information om jordens arter fritt tillgänglig för alla.

Ett arbete har nu påbörjats med att bygga nationella svenska tjänster inom ramen för denna samverkan genom ett samarbete mellan Svensk biodiversitetsatlas och Svenska LifeWatch. Projekt Svensk biodiversitetsatlas (BAS) drivs av ett konsortium mellan Naturhistoriska riksmuseet, Lunds universitet, Uppsala universitet, Stockholms universitet, Linnéuniversitetet, Kungliga Tekniska Högskolan och Karolinska Institutet. Naturhistoriska riksmuseet samordnar projektet. Projekt Svenska LifeWatch är ett konsortium mellan Sveriges Lantbruksuniversitet, Göteborgs universitet, SMHI och Umeå universitet. Projektet samordnas av SLU Artdatabanken som också tillhandahåller webbplatsen Analysportalen, där alla data i Svenska LifeWatch finns tillgängliga.<sup>264</sup>

Det nya verktyget kallas *Swedish Biodiversity Data Infrastructure* (SBDI)<sup>265</sup>. Syftet är att skapa en infrastruktur för forskning om biologisk mångfald och ekosystem som kan bidra till miljöövervakning och bedömning av biologisk mångfald. Denna infrastruktur vänder sig alltså inte specifikt till markägare, verksamhetsutövare eller allmänhet, utan främst till forskare.<sup>266</sup>

SBDI omfattar cirka 100 miljoner fynd från naturhistoriska samlingar, inventeringar av biodiversitet och fynd rapporterade av ideella, men man siktar på att även inkludera data från miljöövervakning, molekyldata och mikrobiologisk diversitet. Artportalens 74 miljoner fynd ingår, vilket innebär att SBDI omfattar cirka 26 miljoner fynd utöver Artportalens registreringar.<sup>267</sup>

Användarspråket i SBDI är övervägande engelska. Artfynden i SBDI är främst registrerade efter vetenskapliga namn, även om allmännamn också anges, ibland på svenska, ibland på engelska.

## 6.6.5 Datavärdskap Naturdata

Allt fler aktörer efterfrågar kvalitetssäkrade data från miljöövervakning gällande bland annat trender och förändringar inom biologisk mångfald. Naturvårdsverket har därför infört ett system med datavärdskap som ansvarar för leveranskontroll, lagring och presentation av

<sup>264</sup> SLU webbplats: [www.slu.se/site/svenska-lifewatch/aktuellt/nyhetsarkiv-2019/samarbete-slw-bas/](http://www.slu.se/site/svenska-lifewatch/aktuellt/nyhetsarkiv-2019/samarbete-slw-bas/) (2021-03-02).

<sup>265</sup> Swedish Biodiversity Data Infrastructure: <https://bioatlas.se/about>.

<sup>266</sup> *Ibid.*

<sup>267</sup> *Ibid.*



data från svensk miljöövervakning.<sup>268</sup> Datavärdarna är framför allt myndigheter och institutioner vid universitet som arbetar på uppdrag av Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. SLU Artdatabanken är datavärd för vissa naturdata tillsammans med SLU, avdelningen för landskapsanalys, medan Lunds universitet ansvarar för data om fjärilar och fåglar. SLU Umeå universitet ansvarar för naturdata om landskap, Naturvårdsverket för data om våtmarker, SLU institutionen för mark och miljö för data om jordbruksmark, SLU institutionen för akvatiska resurser för fiskdata om sötvatten, kust och hav.

### 6.6.6 Naturvårdsverkets kartverktyg Skyddad natur

Alla naturområden som är skyddade enligt 7 kap. miljöbalken finns redovisade i Naturvårdsverkets kartverktyg *Skyddad natur*<sup>269</sup>. Här redovisas också alla Natura 2000-områden som är skyddade enligt fågel- och livsmiljödirektiven samt andra områden som skyddas enligt nationella bestämmelser: biosfärområden, Ramsar-områden, Unescos världsarv samt BSPA-områden i Östersjön (HELCOM) och MPA-områden i Atlanten (OSPAR).

Utöver formellt skyddade områden enligt miljöbalken redovisas även områden med särskilda restriktioner i form av naturvårdsavtal samt områden med förbud mot markavvattning. Dessutom framgår samtliga områden som är av riksintresse enligt 3 och 4 kap. miljöbalken för naturvård och friluftsliv.

Nationella planeringsunderlag framgår också av kartan i form av nationalparksplanen, myrskyddsplanen, värdefulla vatten, skogliga värden, ängs- och betesmarker, biogeografiska regioner samt stora markägares markinnehav. Vidare ingår nationella naturtypskarteringar som våtmarksinventeringen, Natura-naturtypskartan, skoglig produktivitet, låg fjällskog, samt vandringsleder och anordningar för friluftslivet.

För alla skyddade områden och även för vissa andra områden finns detaljerad information i form av beslutsdokument och liknande inlagda i verktyget.

<sup>268</sup> Naturvårdsverket, nationella datavärdsmap: [www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljoovervakning/Nationella-datavardskap](http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljoovervakning/Nationella-datavardskap).

<sup>269</sup> Naturvårdsverkets webbplats: [www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Kartor/Kartverktyget-Skyddad-natur/](http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Kartor/Kartverktyget-Skyddad-natur/) (2021-03-02).

### 6.6.7 SLU Artdatabanken

SLU Artdatabanken är ett kunskapscentrum för arter och naturtyper som tillhör Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU). SLU Artdatabanken arbetar med information, kunskapsinsamling, analys och samverkan kring biologisk mångfald i Sverige. I verksamheten ingår att bygga upp strukturer för övervakning, datainsamling och analys av tillståndet för biologisk mångfald i Sverige, i samverkan med myndigheter, föreningar och organisationer både nationellt och internationellt. Centret genomför uppdraget Svenska artprojektet och bedriver också egen forskning inom ekologi och naturvård. Uppdraget är att

- samla in och lagra data om svensk biologisk mångfald
- analysera situationen för Sveriges biologiska mångfald
- stödja myndigheters arbete med biologisk mångfald (nationellt och internationellt)
- genomföra forskning som stödjer de uppdrag som listas ovan
- genomföra regeringsuppdraget Svenska artprojektet.

SLU Artdatabanken tillhandahåller flera webbtjänster med information om arter. Bland tjänsterna kan nämnas Artportalen, Artfakta, Analysportalen, Dyntaxa, den svenska rödlistan samt det svenska artprojektet, där böckerna i serien Nationalnyckeln ingår. En del av svenska artprojektet är webbtjänsten *Artfakta*, där information om ett stort antal av landets arter framgår, inklusive fakta om arternas utredning, ekologi, rödlistestatus, om arten är fridlyst, vilka hot som finns, samt hänvisningar till fördjupande litteratur om arten.<sup>270</sup> Fokus ligger på de cirka 25 000 arter som är rödlistade eller annars av särskilt intresse ur naturvårdssynpunkt. Namn och släktskap framgår för alla cirka 60 000 arter av växter, djur och svampar som finns i Sverige.

Länsstyrelser, kommuner, Skogsstyrelsen med flera myndigheter kan ansöka om att få direkt tillgång till uppgifterna i Artportalen via *Artsök*, som är en säker uppkoppling mellan olika digitala kartpro-

---

<sup>270</sup> SLU Artdatabankens webbplats: [www.artdatabanken.se/sok-art-och-miljodata/artfakta/](http://www.artdatabanken.se/sok-art-och-miljodata/artfakta/) (2021-03-02).

gram. SLU Artdatabanken samordnar projektet Svenska LifeWatch där data om biodiversitet finns tillgängliga via Analysportalen.<sup>271</sup>

### Svenska artprojektet

SLU Artdatabanken har sedan 2002 i uppdrag av regeringen att kartlägga, beskriva och tillgängliggöra kunskap om alla Sveriges flercelliga växter, svampar och djur.<sup>272</sup> SLU Artdatabanken har preciserat regeringsuppdraget i fyra långsiktiga mål:

1. Den biologiska mångfalden i Sverige är väl känd och vetenskapligt beskriven ner till artnivå.
2. Namn och släktskap för alla svenska eukaryota<sup>273</sup> organismer finns samlade och är tillgängliga.
3. Fakta som möjliggör artbestämning av alla flercelliga svenska arter finns samlade och är tillgängliga.
4. Svenska artprojektets samhällsrelevans och resultat kommuniceras effektivt. Nationella och internationella samarbeten tas väl tillvara.

När uppdraget startade 2002 var syftet att inom 20 år beskriva samtliga organismer i Sverige, uppskattningsvis 50 000 arter. I dag är bedömningen att det finns uppemot 60 000 arter i landet. Sedan Svenska artprojektet startade har fler än 3 000 arter nya för Sverige hittats och av dessa är mer än 1 000 dessutom helt nya för vetenskapen.

Inom ramen för Svenska artprojektet producerar SLU Artdatabanken bokverket Nationalnyckeln, som hittills har utgivits i 19 volymer. I Nationalnyckeln presenteras aktuell kunskap om svenska flercelliga djur, växter och svampar i ett sammanhängande bokverk där arterna presenteras i systematisk ordning. Böckerna är ett sätt att sprida kunskap om landets arter och deras livsmiljöer och göra kunskapen tillgänglig för en bredare publik. Det är det enda bokverket i sitt slag i världen.

<sup>271</sup> SLU webbplats: [www.slu.se/site/svenska-lifewatch/aktuellt/nyhetsarkiv-2019/samarbete-slw-bas/](http://www.slu.se/site/svenska-lifewatch/aktuellt/nyhetsarkiv-2019/samarbete-slw-bas/) (2021-03-02).

<sup>272</sup> Uppgifter om Svenska artprojektet och Artdatabanken är hämtade från artdatabankens hemsida; [www.artdatabanken.se/var-verksamhet/svenska-artprojektet](http://www.artdatabanken.se/var-verksamhet/svenska-artprojektet).

<sup>273</sup> Nationalencyklopedin: eukaryota organismer – organismer med kärnförsedda celler.

Svenska artprojektet har också i uppdrag att stödja taxonomisk forskning och inventering för att upptäcka fler av Sveriges okända arter. Det sker bland annat genom att årligen utlysa medel till forskning och inventeringar av dåligt kända organismgrupper eller i dåligt kända miljöer. Sedan starten 2002 har Svenska artprojektet beviljat ekonomiskt stöd till mer än 100 taxonomiska forsknings- och inventeringsprojekt. Svenska artprojektet ger även stöd till biologiska samlar, till exempel för digitalisering av information om organismer som finns samlade i svenska naturhistoriska museer, så att information om var arter hittats blir tillgänglig i databaser. Genom koordinatsättning av fyndplatserna blir informationen mer lättanvänd i samhällsplaneringen.

Svenska artprojektet är också med och finansierar internetplatsen Artfakta som innehåller verktyg för naturvård, artbestämning och rapportering. Fokus i Artfakta ligger på cirka 5 000 rödlistade arter med bland annat rödlistebedömning, ekologi och utbredning samt ytterligare cirka 20 000 naturvårdsintressanta arter. Samtliga 60 000 arter som bedöms finnas i Sverige kan hittas på Artfakta. Sveriges rödlista är en sammanställning av arters utdöenderisk i Sverige och tas fram av SLU Artdatabanken vart femte år. I Artfakta är det också möjligt att rapportera invasiva arter samt få information om dessa.

## Artportalen

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.<sup>274</sup> Artportalen är ett öppet system för sökning och rapportering av observationer av arter, vilket innebär att de uppgifter som rapporteras in är fria för alla att använda, och visas öppet direkt efter att de publicerats. Undantag görs dock för uppgifter om särskilt känsliga arter. De arter som bedöms som mest utsatta för olika typer av hot, till exempel störning, insamling och förföljelse, är upptagna på SLU Artdatabankens lista över skyddsklassade arter. Uppgifter om skyddsklassade arter döljs för publik visning i Artportalen och visas endast för rapportören, eventuella medobservatörer och under vissa förutsättningar behöriga personer för naturvårdsändamål och forskning. Fynduppgifter för

---

<sup>274</sup> SLU Artdatabanken: [www.artportalen.se/](http://www.artportalen.se/) (2021-03-02).

skyddsklassade arter hanteras enligt gällande sekretesslagstiftning<sup>275</sup> (OSL). Skyddsklassningen görs av SLU Artdatabanken i samråd med expertkommittéerna. Uppgifter om känsliga arter kan dels döljas helt för publik visning, men också hanteras genom att uppgifter om fyndplats anges med lägre noggrannhet, så kallad *diffusering*. Nya rapporter om fynd kan publiceras med fördröjning, så att exempelvis känsliga häckningsplatser för fåglar publiceras först efter häckningstidens slut.

Fram till och med 2019 hade 74 miljoner fynd registrerats i Artportalen, och antalet ökar ständigt när nya fynd rapporteras<sup>276</sup>. Fynden som registreras i Artportalen härrör till cirka 3,5 procent från offentlig verksamhet, medan övriga cirka 96,5 procent rapporteras in av allmänheten. 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.

### 6.6.8 Miljöövervakning

Den svenska miljöövervakningen beskrivs utförligt i en utredning från 2019<sup>277</sup> men också via berörda myndigheters webbplatser och temarapporter för olika programområden. Syftet med miljöövervakningen är att följa tillståndet i miljön, upptäcka nya miljörisker och ge underlag för att bedöma arbetet för att nå Sveriges nationella miljökvalitetsmål. Övervakningen organiseras enligt tio olika programområden:

---

<sup>275</sup> Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

<sup>276</sup> SLU Artdatabankens verksamhetsberättelse 2019, s. 8.

<sup>277</sup> SOU 2019:22. *Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning*.

- Landskap
- Fjäll
- Skog
- Jordbruksmark
- Våtmark
- Luft
- Miljögiftssamordning
- Hälsorelaterad miljöövervakning
- Kust och hav
- Sötvatten.

Inom de olika programområdena sker viss övervakning av arter. Naturvårdsverket har det övergripande ansvaret för miljöövervakning av arter i landmiljöer medan Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för övervakningen av arters bestånd i sötvatten och marin miljö. Naturvårdsverket har ansvar för miljögifter och organismers hälsa i vattenmiljön.

Länsstyrelserna bedriver artövervakning inom ett flertal regionala gemensamma delprogram eller program som drivs av enstaka länsstyrelser. Länsstyrelserna är också utförare åt Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten inom verksamheter med andra ändamål än miljöövervakning. Flera av de verksamheterna innefattar artövervakning. Det gäller bland annat åtgärdsprogram för hotade arter och naturtyper samt övervakning av vilt.

Naturhistoriska riksmuseet utför övervakning av bland annat säl och tumlare, samt ansvarar för biobanker. Jordbruksverkets kvalitetsuppföljning av ängs- och betesmarker innefattar även artövervakning. Skogsstyrelsen bedriver uppföljning av biologisk mångfald, som baseras på övervakning av indikatorarter och vissa rödlistade arter. Flera universitet är utförare av miljöövervakning åt främst Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. Svenska kraftnät övervakar biologisk mångfald inom ramen för uppföljning av ett åtgärdsprogram om skötleffekter i kraftledningsgator. Trafikverket bedriver övervakning av bland annat vildbin, dagfjärilar och kärlväxter längs vissa utvalda vägsträckor och banvallar och på stationsområden.

Andra viktiga aktörer som bidrar till miljöövervakningen av arter och biologisk mångfald är olika föreningar, till exempel ornitologiska föreningar, botaniska föreningar, Svenska Jägareförbundet samt enskilda individer med särskilt intresse för växter, svampar och djur.

SLU är en betydande utförare av miljöövervakning av arter på uppdrag av främst Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. Vid SLU finns Artdatabanken som tar emot och lagrar artobservationer från myndigheter, forskare och allmänheten. SLU är också utförare av generell nationell övervakning av landskapet genom NILS-programmet, vars huvudsyfte är att följa hur biologisk mångfald förändras av förändringar i landskapet. SLU bedriver också flera verksamheter med andra ändamål som innefattar miljöövervakning av bland annat arter och biologisk mångfald. Till dessa hör bland annat Riksskogstaxeringen, som är en viktig källa till information om exempelvis biologisk mångfald i skog. Dessutom är SLU utförare av en betydande del av den biogeografiska övervakningen som ska komplettera bland annat nationell och regional miljöövervakning med information om arter och naturtyper som anges i livsmiljödirektivet. SLU utför också övervakning av fiskbestånd, plankton och bottenfauna på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten, delvis inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken inom EU.

### Svensk Fågeltaxering

Svensk Fågeltaxering bedrivs av den biologiska institutionen vid Lunds universitet sedan mer än 50 år. Genom taxeringen övervakas årligen förändringar i de svenska fågelbeståndens storlek. Övervakningen sker genom att frivilliga och kunniga ornitologer enligt en bestämd metodik räknar antalet fåglar på mer än tusen platser runt om i Sverige, vid olika tider på året. Eftersom räkningarna utförs på samma sätt varje år kan jämförelser göras mellan åren om hur antalet fåglar i Sverige ökar eller minskar. Svensk fågeltaxering är svensk representant i det europeiska nätverket för fågelövervakning (EBCC).

## Andra övervakningsprogram för arter på nationell nivå

Inom ramen för svensk miljöövervakning sker observationer på nationell nivå enligt standardiserade metoder för dagfjärilar, sträckfågelräkning vid Falsterbo, fågelräkning vid Ottenby fågelstation på Öland, svensk sjöfågelinventering, nationell övervakning av kustfågel, nationell inventering av landskapet i Sverige (NILS).

## Information om vilt

Viltförvaltningen gällande däggdjur och fåglar som omfattas av jaktbestämmelserna är regionaliserad men Naturvårdsverket ansvarar för föreskrifter och allmänna råd samt att de nationella målen för viltförvaltningen nås. Länsstyrelserna ansvarar för inventeringar av björn, varg, järv, lo och kungsörn. Naturvårdsverket ansvarar för att granska och fastställa inventeringsresultaten samt minst vart femte år göra en uppskattning av beståndet av björn. Uppgifter om rovdjur finns i databasen Rovbase, som Naturvårdsverket ansvarar för.

SLU bedriver forskningsverksamhet och inventeringar av vilt vid Grimsö forskningsstation, se avsnitt 15.1. De årliga inventeringar som genomförs av SLU avser bland annat spillningsinventering och betestryck av klövvilt, smågnagarfångst, reproduktion hos rödräv och häckningsframgång hos småfåglar och revirkartering av järpe. SLU sammanställer också i den verksamheten jägares bedömningar av populationsutvecklingen hos jaktbart vilt, spontanobservationer av vilt, fenologi för flyttande fågelarter och blomning för ett antal växtarter.

Svenska Jägareförbundet har hittills bedrivit övervakning av vilt som finansieras helt genom den jaktkortsavgift som jägarna betalar in och som fonderas i Viltvårdsfonden. Förbundet har fått 53 miljoner kronor (2019) från Viltvårdsfonden för att bland annat övervaka och skatta storleken av de jaktbara viltstammarna. En viktig del är den avskjutningsstatistik som gör det möjligt att skatta förändringarna i viltstammarna. Det finns bland annat obrutna tidsserier från 1939 till i dag. Förbundet koordinerar också omfattande älgobservationer vilka samlas i databasen Älgobs och rapporteras till länsstyrelserna. Samtidigt samlas även in observationer av stora rovdjur, som beslutsunderlag för älg- och rovdjursförvaltningen. Förbundet och jägarna bistår även Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) med sjukdomsövervakning av vilt och hälsoövervakning genom insam-



ling av slaktvikter. Jägarna har enligt förbundet också en viktig roll i övervakningen av invasiva främmande arter.

Den 7 januari 2021 beslutade regeringen om vissa förändringar angående viltvårdsfonden. Anledningen till förändringarna är att nuvarande modell för att betala ut bidrag strider mot lagen om offentlig upphandling<sup>278</sup>, vilket även EU-kommissionen i ett pilotärende riktat kritik mot. Efter att Sverige meddelat EU-kommissionen att man vidtar åtgärder och ändrar förfarandet har EU-kommissionen lagt ner ärendet. Regeringen har i samband med besluten meddelat att Svenska Jägarförbundet från och med 2022 ska kunna få ett mer renodlat organisationsbidrag ur viltvårdsfonden. Detta för att förbundet ska kunna bibehålla den unika roll som man har haft sen 1938 och fortsatt kunna utföra sitt rikstäckande arbete för landets viltvård.<sup>279</sup>

### 6.6.9 NILS – Nationell Inventering av Landskapet i Sverige

Huvudsyftet med en nationell inventering av landskapet i Sverige (NILS) är att följa hur förändringar i det svenska landskapet påverkar den biologiska mångfalden. Flera mer specifika övervakningsprogram utförs inom ramen för NILS: fjäll, lövskogar och gräsmarker, havsstränder, fjärilar och humlor.

NILS-programmet drivs av Naturvårdsverket i samarbete med SLU, där SLU Umeå, institutionen för skoglig resurshushållning är utförare. Programmet startade år 2003 och omfattar alla landmiljöer: jordbruksmark, skogsmark, våtmarker, stränder, fjäll och bebyggda områden. Övervakningen ser genom stickprov på drygt 600 permanenta rutor över hela landet, där varje ruta är 25 km<sup>2</sup>. Rutorna kartas med hjälp av infraröda flygbilder och besöks i fält med fem års intervall.

---

<sup>278</sup> Lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

<sup>279</sup> Regeringskansliet, pressmeddelande 2021-01-20: [www.regeringen.se/pressmeddelanden/2021/01/fortydliganden-angaende-beslut-om-viltvardsfonden](http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2021/01/fortydliganden-angaende-beslut-om-viltvardsfonden).

### 6.6.10 Nationella Marktäckedata (NMD)

Nationella Marktäckedata är en kartering som baseras på att kombinera satellitdata med information från laserscanning av Sverige. Syftet är att få grundläggande information om landskapet och hur det förändras. Karteringen uppdateras löpande så att underlaget är aktuellt och gör det möjligt att följa förändringar över tid.<sup>280</sup>

Aktuell och kvalitetssäkrad information om marktäcke och natur- och skogstyper är ett viktigt underlag för arbete med biologisk mångfald, hållbar markanvändning, ekosystemtjänster, samhällsbyggnad och fysisk planering samt klimat- och sårbarhetsanalyser. Informationen behövs också för att följa effekterna av olika beslut som gäller miljö och hållbar utveckling, exempelvis hur ett ändrat jordbruksstöd påverkar landskapet och dess förmåga att generera biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

Karteringen är ett samarbete mellan Naturvårdsverket, som är projektansvarig, Havs- och vattenmyndigheten, Statistiska Centralbyrån (SCB), Skogsstyrelsen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Trafikverket, Jordbruksverket, Lantmäteriet samt Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU). Arbetet med NMD ingår i projektet *Agenda för landskapet* som bekostas av Vinnova och påbörjades 2017.

### 6.6.11 VISS – VattenInformationsSystem Sverige

VISS är en databas som har utvecklats av vattenmyndigheterna, länsstyrelserna och Havs- och vattenmyndigheten. I VISS finns klassningar och kartor över alla Sveriges större sjöar, vattendrag, grundvatten och kustvatten. För att alla ska veta vilket vatten som avses, och för att tillståndet i ett vatten ska kunna beskrivas och jämföras med andra vatten och över tid, är Sveriges större vatten indelade i enheter som kallas vattenförekomster. För varje vattenförekomst registreras ekologisk och kemisk status, bedömningar av fisk och förorening och förekomst av skyddade områden. Statusen i vattenområdena övervakas genom regelbunden provtagning.

---

<sup>280</sup> Naturvårdsverkets webbplats: Nationella marktäckedata – Naturvårdsverket (naturvardsverket.se) (2021-03-02).

### 6.6.12 Nationell standard för naturvärdesinventering (NVI)

Naturinventeringar utförs av många olika aktörer: projektörer, konsulter, branschföretag inom skogsnäringen, kommuner, länsstyrelser, centrala myndigheter, ideella organisationer, privatpersoner, grund- och högstskolor mer mera. Eftersom metoderna kan skilja sig mycket åt kan det vara svårt att jämföra resultaten och underlagen är inte alltid kvalitetssäkrade.

En svensk standard<sup>281</sup> för naturvärdesinventering togs fram 2014 av en arbetsgrupp sammansatt av Naturvårdsverket och Trafikverket samt ett antal företag i naturvårdskonsultbranschen, främst med tanke på att lägga en tydlig grund för underlag om biologisk mångfald som tas fram inför exploatering och fysisk planering. Syftet med en standard är att på ett kvalitetssäkrat sätt identifiera och avgränsa de geografiska områden i landskapet som är av positiv betydelse för biologisk mångfald samt att dokumentera och naturvärdesbedöma dessa.

Standarden anger bland annat vilka kompetenskrav som krävs för personal som ska utföra inventeringar, vilka begrepp för naturföreteelser som ska användas, hur inventeringsresultat ska redovisas samt hur de faktorer som har påträffats under inventeringen ska vägas samman i en slutlig bedömning.

### 6.6.13 Branschspecifika inventeringar

Det finns även andra inventeringsmetoder som används inom specifika branscher. Som exempel kan nämnas att Vattenfall AB har tagit fram en egen standard för fågelinventeringar som bör utföras i samband med vindkraftsetablering.

Skogsstyrelsen utför naturvärdesinventeringar som betaltjänst om en markägare önskar det. Sveaskog och flera andra större aktörer inom skogsbranschen har tagit fram egna rutiner för naturvärdesbedömningar.

---

<sup>281</sup> Standard för naturvärdesinventering (NVI) SS 1999000:2014.

### 6.6.14 Skogsstyrelsens rikstäckande inventeringar

Resultat från Skogsstyrelsens rikstäckande inventeringar finns tillgängliga som kartor och registerdata i kartverktyget *Skogens pärlor*.<sup>282</sup>

Skogsstyrelsen genomförde under åren 1990–1998 systematiska inventeringar av sumpskogar på all skogsmark i landet, enligt ett regeringsuppdrag. Sumpskog är ett samlingsnamn för all skogsklädd våtmark som indelas i tre typer: myrskog, fuktskog och strandskog. Myrskogen kan delas in i kärrskog och mosseskog. Fuktskogen delas in i översilningsskog och övrig fuktskog. Inventeringen bygger till största del på fjärranalys av flygbilder och endast en mindre andel av områdena är besökta i fält. Inventeringen uppdateras inte.

Parallellt med sumpskogsinventeringen påbörjades en inventering av så kallade nyckelbiotoper. En nyckelbiotop är ett skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna och där det finns eller kan förväntas finnas rödlistade arter.

Metoden för inventering av nyckelbiotoper utvecklades under en första försöksperiod 1990–1992. Skogsstyrelsen genomförde därefter rikstäckande inventeringar på småskogsbrukets marker under åren 1993–1998, med kompletteringar 2001–2006. Stor- och mellanskogsbruket fick redan vid inventeringens början 1993 mandat att inventera nyckelbiotoper på det egna markinnehavet.

Registrering av nya områden inarbetades som en del i myndighetens dagliga verksamhet, till exempel i samband med kontroll av avverkningsanmälningar och uppdrag.<sup>283</sup> Under åren 1993–2018 användes samma inventeringsmetod och samma definitioner i hela Sverige, med det uttalade syftet att metoden inte skulle anpassas efter lokala eller regionala förekomster av biotoptyper, element eller rödlistade arter, utan tillämpas på samma sätt i hela landet.

Skogsstyrelsen fick 2018 i uppdrag av regeringen att genomföra en ny landsomfattande inventering fram till 2027. Som en följd av regeringsuppdraget anpassade Skogsstyrelsen metoden för att ta hänsyn till lokala och regionala förutsättningarna vid nyckelbiotopsinventering i nordvästra Sverige. Enligt den kompletterade metoden

---

<sup>282</sup> Skogsstyrelsens webbplats, Skogens pärlor: [www.skogsstyrelsen.se/sjalvservice/karttjanster/skogens-parlor](http://www.skogsstyrelsen.se/sjalvservice/karttjanster/skogens-parlor).

<sup>283</sup> Skogsstyrelsen (2020), *Handbok nyckelbiotopsinventering*.

ställs högre krav för att ett skogsområde i nordvästra Sverige ska klassas som nyckelbiotop.

Skogsstyrelsens fortsatta inventeringsuppdraget avbröts 2019 och för närvarande sker ingen systematisk inventering av nyckelbiotoper.<sup>284</sup>

### Nyckelbiotopsinventering: metod

Det systematiska inventeringsarbetet har genomförts inom rutor om  $5 \times 5$  km som täcker hela landet. Inventering utförs i tre steg: förberedelser, fältarbete och efterarbete. Den första bedömningen görs inne på kontoret med hjälp av kartor och annat material. Inventeraren granskar en mängd olika underlag som innehåller fakta om naturen och bedömer utifrån dessa vilka områden som ska besökas i fält. Vid fältbesöken ska checklistor fyllas i för att varje område ska granskas på samma sätt. Slutligen görs en sammanvägd bedömning av den information som finns tillgänglig från förarbete och fältbesök. Bedömningen grundar sig på många olika faktorer:

- områdets historik
- den fysiska miljön med exempelvis förekomst av speciella jordarter eller berggrund
- nyckelelement som boträd, gamla lövträd, stående eller liggande död ved, källor, stenmurar, med flera, varje element kan beskrivas med upp till fyra nyckelord som exempelvis grov skorpbark, hackmärken, spår av hamling eller hänglavar
- naturvårdsarter, ett samlingsbegrepp för fridlysta arter, rödlistade arter och signalarter

Skogsstyrelsen har också gjort uppföljningar av biologisk mångfald i nyckelbiotoper 2009–2015.<sup>285</sup>

---

<sup>284</sup> Skogsstyrelsens webbplats: [www.skogsstyrelsen.se/miljo-och-klimat/biologisk-mangfald/nyckelbiotoper/arbete-med-nyckelbiotoper](http://www.skogsstyrelsen.se/miljo-och-klimat/biologisk-mangfald/nyckelbiotoper/arbete-med-nyckelbiotoper).

<sup>285</sup> Skogsstyrelsen (2020), *Handbok nyckelbiotopsinventering*.

### 6.6.15 Länsstyrelsernas regionala inventeringar

Sveriges 21 länsstyrelser är självständiga myndigheter, men alla har kortfattad information om fridlysta arter och åtgärdsprogram för hotade arter på sina respektive webbplatser.

Länsstyrelserna genomför ibland egna inventeringar av arter och naturmiljöer. Dessa redovisas numera ofta i GIS-kartor, men kan också finnas i form av rapporter. Underlag tas också fram inom ramen för länsstyrelsernas arbete med landskapsplanering och grön infrastruktur, till exempel kartverktyg för värdetrakter i skogsmark.

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.

Länsstyrelserna ansvarar för information om vattenförvaltning via webbplatsen VISS, vatteninformationssystem i Sverige.

### 6.6.16 Länsvisa handlingsplaner för grön infrastruktur

Regionala handlingsplaner för grön infrastruktur är en viktig åtgärd i regeringens proposition för biologisk mångfald och ekosystemtjänster.<sup>286</sup> Syftet med grön infrastruktur är att bidra till bevarande av biologisk mångfald, främja ekosystemens status och resiliens och därmed stärka ekosystemtjänster som är viktiga för samhället i stort. Att arbeta med utgångspunkt i en grön infrastruktur tillför ett mer värde både genom att befintliga insatser samordnas och effektiviseras, och genom att landskapssammanhang som hittills blivit förbisedda uppmärksammas. Grön infrastruktur uppnås genom en strategiskt planerad och långsiktigt hållbar mark- och vattenanvändning.

Enligt regeringsuppdrag 2014 har samtliga länsstyrelser gjort nulägesbeskrivningar och därefter tagit fram handlingsprogram för grön infrastruktur i respektive län. Programmen redovisades 2018. De regionala handlingsplanerna ska både vara ett underlag för anpassning av brukande och planering av konkreta åtgärder. Deras användning bidrar till att främja och samordna uppföljning och analys av miljötillstånd och miljömål och kan sammanfattas i tre huvudsyften:

---

<sup>286</sup> Prop. 2013/14:141. *En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster.*

- Underlag för landskapsplanering i brukande och hållbar förvaltning av mark och vatten, och som kunskapsunderlag för samråd och samverkan mellan olika aktörer.
- Ramverk för landskapsplanering av offentliga naturvårdsinsatser.
- Underlag för fysisk planering och prövning.

Handlingsplaner för grön infrastruktur innebär ingen bindande planering, utan är tänkt att fungera som ett ramverk som beskriver åtgärder som behövs för att bibehålla och utveckla en grön infrastruktur. Handlingsplanen har inte någon juridisk verkan och påverkar inte äganderätten, men kunskapsunderlagen liksom tidigare tillgängliga kunskapsunderlag kan visa på behov som behöver uppnås och tillämpas inom andra regelverk. De primära målgrupperna för förslagen i handlingsplanerna är kommunala planerare, skogs- och lantbrukets aktörer samt den statliga och kommunala naturvården.

I samband med regeringsuppdraget om grön infrastruktur har mycket kunskap om landskapets biologiska mångfald sammanställts, vilket innebär att arbetet med att samla kunskap om arter och naturmiljöer till viss del redan är färdigställt. Som stöd för arbetet med grön infrastruktur har Naturvårdsverket tagit fram riktlinjer, vägledning, basdokument för kartläggning av landskapets kvaliteter, definitioner av naturtyper, med mera. Här finns alltså redan mycket omfattande underlag samt metodik.

Enligt Naturvårdsverkets riktlinjer för arbetet med grön infrastruktur är syftet följande:

Syftet med grön infrastruktur är att bidra till bevarande av biologisk mångfald, främja ekosystemens status och resiliens och därmed stärka ekosystemtjänster som är viktiga för samhället i stort.

Att arbeta med utgångspunkt i en grön infrastruktur tillför ett mer värde både genom att befintliga insatser samordnas och effektiviseras, och genom att landskapssammanhang som hittills blivit förbisedda uppmärksammas.

Naturvårdsverket beskriver vidare i riktlinjerna vilka de landskapsövergripande nationella prioriteringarna är för arbetet med grön infrastruktur:

- Stoppa försämringen av tillståndet för de naturtyper och arter som har dålig bevarandestatus och en negativ trend och/eller står inför ett stort, negativt förändringstryck.

- Skapa en positiv utveckling för de naturtyper och arter som har dålig eller otillfredsställande status.
- Skapa en klimatanpassning genom åtgärder i områden med stora risker för översvämning.
- Komplettera nätverket av skyddade områden, för att nå de nationella miljömålsetappmålen för skydd av skog, våtmarker, sötvatten och marina områden.
- Säkerställ att Natura 2000-nätverket är komplett, funktionellt, och har ett tillräckligt skydd och en god förvaltning.
- Åtgärdsbehov för att förbättra konnektiviteten mellan områdena behöver identifieras och åtgärder genomföras.
- Restaurera prioriterade skadade ekosystem.

Riktlinjerna för grön infrastruktur redovisar också de obligatoriska delar som ska ingå i en handlingsplan, vad gäller värden för biologisk mångfald och ekosystemtjänster:

- Beskrivning och kartor över områden med särskild betydelse för biologisk mångfald i olika landskapstyper (värdekärnor/värde-trakter).
- Beskrivning av ansvarsarter/ansvarsnaturtyper för länet, samt kartor över deras förekomst (med utgångspunkt i underlag från Naturvårdsverket).
- Beskrivning och kartor över områden med särskild betydelse för sociala värden, såsom friluftsliv eller andra kulturella ekosystem-tjänster.
- Beskrivning och kartor över områden av stor betydelse för fisk- och skaldjursarter.
- En översiktlig geografisk beskrivning av viktiga ekosystemtjänster, med fokus på det rumsliga perspektivet.

Det är också obligatoriskt att i en handlingsplan för grön infrastruktur beskriva hot, påverkansfaktorer och hinder:

- Beskrivning av påverkan på grön infrastruktur kopplad till befintlig användning av mark och vatten.



- Beskrivning och kartor över områden med högt förändringstryck.
- Beskrivning och kartor över områden med högt påverkanstryck.
- Beskrivning och kartor över områden eller linjeelement som är eller riskerar att fungera som barriärer för grön infrastruktur på landskapsnivå.
- Beskrivning av områden med stor sannolikhet för ändrad markanvändning.
- Beskrivning och kartor över områden med stor sannolikhet för betydande effekter av förväntade klimatförändringar.

Handlingsplaner för grön infrastruktur ska också omfatta en redovisning av befintliga bevarandeinsatser:

- Beskrivning och kartor över olika formella skyddsformer.
- Beskrivning och kartor över Natura 2000-områden och Ramsar-områden.
- Beskrivning och kartor över frivilliga avsättningar (om sådana är möjliga att ta fram).
- Beskrivning och kartor över marker med miljöersättning för betesmark, slåtteräng eller våtmark.
- Beskrivning av och eventuellt kartor (frivilligt) över områden med strandskydd.
- Beskrivning av miljöer som omfattas av generellt biotopskydd.
- Beskrivning och kartor över riksintresseområden för naturvård och friluftsliv.

Slutligen ska även bedömningar av brister och utmaningar framgå:

- Särskilt viktiga element och länkar i landskapet.
- Bristande viktiga länkar för olika naturslag.
- Geografiska områden som lämpar sig särskilt väl för restaureringsinsatser eller ny-/återskapande.
- Ekologiskt sammanhängande områden som går över länsgränser.

- Synergier och målkonflikter mellan terrestert och akvatiskt arbete.
- Grön infrastruktur och ekosystemtjänster i tätorter/tätbefolkade områden.
- Ekologiskt viktiga övergångszoner mellan naturtyper.

#### **6.6.17 Kommunernas naturdata**

Kommunerna har vanligen någon form av information om naturmiljön som underlag till översiktsplaneringen. Detaljerade inventeringar kan finnas som har tagits fram som underlag för detaljplanering eller annan verksamhet. Vissa kommuner har tidigare haft egna naturdatabaser där fyndobservationer av arter finns samlade. Här kan fyndobservationer av olika slag finnas samlade, vilket även kan omfatta fynd av fridlysta arter.

#### **6.6.18 Övriga informationskällor om biologisk mångfald**

Utöver de informationskällor som har nämnts ovan finns ett otal andra källor och det är inte möjligt att ge en heltäckande beskrivning här. Några kan dock nämnas, exempelvis att SGU (Sveriges Geologiska Undersökningar) har karteringar över Sveriges berggrund och jordarter, Lantmäteriet har historiska och aktuella kartor samt flyg- och satellitbilder, Riksantikvarieämbetet har kartverket *Fornsök* där alla kända fornlämningar framgår. Universitet och högskolor har dokumentation i form av forskningsrapporter och elevuppsatser. Ideella föreningar kan ha mycket kunskap om främst lokala förhållanden.

#### **6.6.19 Beställning av naturinventeringar**

Naturinventeringar kan utföras av olika konsultföretag, både större aktörer och mer specialiserade naturkonsulter. Skogsstyrelsen utför naturvärdesinventeringar som betaltjänst om en markägare önskar det.

## 6.7 Rätten till rättslig prövning enligt miljöbalken

Sverige har implementerat Aarhuskonventionens artikel 9 (tillgång till rättslig prövning) främst genom 16 kap. miljöbalken. Rätten att överklaga för ideella miljöorganisationer som uppfyller vissa kriterier är i 16 kap. 13 § begränsad till att det måste handla om vissa domar och beslut. I 16 kap. 14 § miljöbalken anges att motsvarande ideella friluftsföreningar kan överklaga beslut som gäller strandskydd.

Bestämmelsen är alltså begränsad till en viss typ av beslut. 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.<sup>287</sup> Delar av denna praxis redovisas nedan.

### 6.7.1 Miljörelaterade förvaltningsbeslut

När det gäller miljölagstiftning utanför miljöbalken, till exempel beslut rörande skogsvård och jakt, är den generellt tillämpliga bestämmelsen 22 § förvaltningslagen (1986:223), av vilken följer att ett beslut kan överklagas av den som berörs om det har gått henne eller honom emot. I förvaltningslagen saknas en uttrycklig klagorätt för miljöorganisationer. Praxis under senare år har i allt högre utsträckning gått mot en Aarhuskonform tolkning av överklagandebestämmelserna. Nedan uppmärksammas några av den viktigaste avgörandena i klagorättshänseende.

#### Änokmålet

I målet hade Skogsstyrelsen, i två separata beslut, gett tillstånd till avverkning i två områden om vardera 20 hektar. I besluten föreskrevs att omkring 1,5 hektar av en nyckelbiotop skulle sparas i varje område, enligt vad som närmare angavs med koordinater på bifogad karta. Svenska Naturskyddsföreningen överklagade besluten och yrkade att de skulle upphävas. Frågan var om föreningen var att betrakta som sakägare, det vill säga inte berörd av beslutet. Högsta förvaltningsdomstolen<sup>288</sup> noterade bland annat att det nationella miljö-

<sup>287</sup> Darpö (2020) Om allmänhetens stöd och icke-beslut i skogen, *JP infonet* den 23 november 2020, s. 1.

<sup>288</sup> HFD 2014 ref. 8.

målet för skogsbruket är jämförbart med produktionsmålet<sup>289</sup> samt att miljöbalken tillämpas parallellt med skogsvårdslagen men har företräde i vissa avseenden enligt 4 § skogsvårdslagen. Domstolen konstaterade att skogsvårdslagen innehåller ett flertal bestämmelser med anknytning till miljö och naturskydd, att lagen ska tillämpas parallellt med miljöbalken samt att de allmänna hänsynskrav som finns 2 kap. miljöbalken också gäller vid verksamhet enligt skogsvårdslagen. Det noterades även att samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ägt rum. Högsta förvaltningsdomstolen sammanfattade med att besluten får anses vara sådana beslut som omfattas av artikel 9.3 i Aarhuskonventionen och att det såldes fanns en på konventionen grundad förpliktelse att säkerställa att allmänheten i enlighet med nationell rätt har tillgång till effektiva rättsmedel. Högsta förvaltningsdomstolen menade därför att besluten bör anses angå Svenska Naturskyddsföreningen i den mening som avses i 22 § förvaltningslagen. Föreningen hade således haft rätt att överklaga besluten. Enligt Darpö kan Änok-domen sammanfattas med att artikel 9.3 i Aarhuskonventionen ska tillämpas på alla slags miljöbeslut, vilket innebär att allmänheten ska erbjudas effektiva rättsmedel för att kunna få dem överprövade.<sup>290</sup>

## HFD om att överklagandeförbud strider mot unionsrätten

I rättsfallet HFD 2015 ref. 79 om överklagandeförbudet i jaktförordningen (1987:905) tolkade Högsta förvaltningsdomstolen överklagandereglererna i ljuset av EU-domstolens praxis. Trots att Naturvårdsverkets beslut om licensjakt på varg inte var överklagbart enligt svensk lagstiftning kom Högsta förvaltningsdomstolen fram till att unionsrätten kräver att frågan om de klara och ovillkorligt formulerade förpliktelserna om det strikta artskyddet har uppfyllts på nationell nivå måste kunna prövas i domstol. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att tolkningskravet har sin grund i principen om unionsrättens ändamålsenliga verkan (*effet utile*) och att den principen, utöver krav på en direktivkonform tolkning, ställer krav på att medlemsstaternas domstolar ska bortse från sådana processuella

<sup>289</sup> HFD hänvisade härvid till prop. 1992/93:226. *Om en ny skogspolitik*, s. 31 och prop. 2007/08:108. *En skogspolitik i takt med tiden*, s. 33.

<sup>290</sup> Darpö (2014) Med lagstiftaren på åskådarplats. Om implementeringen av Aarhuskonventionen genom rättspraxis. *InfoTorg Juridik-Rättsbanken* 2014-03-05, s. 5.

hinder i den nationella lagstiftningen som kommer i konflikt med klara unionsrättsliga förpliktelser. Sammanfattningsvis menade Högsta förvaltningsdomstolen att överklagandeförbudet stred emot unionsrätten och att Kammarrätten borde ha bortsett från bestämmelsen när man prövade överklagandena.<sup>291</sup> En snabbutredning och utredaren drog samma slutsats, det vill säga att överklagandeförbudet i jaktförordningen inte var förenligt med unionsrätten.<sup>292</sup> I sammanhanget kan nämnas att EU-kommissionen startade en kommunikation med Sverige genom *EU Pilot* (den informella inledningen av ett överträdelseförfarande) under 2013 och gick vidare med en formell under rättelse sommaren 2014.<sup>293</sup> Kommissionen menade, i kommunikationen, att ett system där jaktbeslut inte kan prövas i domstol efter talan från motstående intressen bryter mot Aarhuskonventionen och principen om EU-rättens ändamålsenliga verkan (*effet utile*).<sup>294</sup>

## HFD om icke överklagbara myndighetsbeslut

I mars 2020 kom en dom från Högsta förvaltningsdomstolen<sup>295</sup> som gällde en avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen. Skogsstyrelsen hade meddelat en vägledning om skyddszoner, förröjning, med mera. Föreningen Skydda skogen överklagade vägledningen och menade att myndighetens ställningstagande stred mot artskyddsreglerna. Förvaltningsrätten i Göteborg avvisade överklagandet med hänvisning till att *vägledningen inte var överklagbar*. Enligt förvaltningsrätten handlade det alltså inte om ett överklagbart beslut. Kammarrätten i Göteborg ansåg emellertid att det var ett sådant beslut och återförvisade målet för prövning av *om föreningen hade klagorätt*. Skogsstyrelsen överklagade återförvisningsbeslutet till Högsta förvaltningsdomstolen.

Enligt Högsta förvaltningsdomstolen var Aarhuskonventionen inte tillämplig, så frågan om överklagbarhet skulle bedömas enligt nationell rätt. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att väg-

<sup>291</sup> För vidare läsning om och en analys av detta mål, se Darpö (2017) Kлага inte på vargen ..! Om överklagandeförbudet i jaktförordningen och EU-rätten – Rättsfallskommentar till HFD 2015 ref. 79. *Europarättslig tidskrift* (ERT) 2017 s. 111.

<sup>292</sup> Överprövning av beslut om skydds jakt och licensjakt för vissa rovdjur (N2015/07181/RS).

<sup>293</sup> Europeiska kommissionen, formell underrättelse 2014-07-11; överträdelse nr 2014/2178.

<sup>294</sup> Se vidare om detta i Darpö (2017) Kлага inte på vargen ..! Om överklagandeförbudet i jaktförordningen och EU-rätten – Rättsfallskommentar till HFD 2015 ref. 79. *Europarättslig tidskrift* (ERT) 2017 s. 115.

<sup>295</sup> HFD:s dom av den 6 mars 2020 i mål nr 5893-18.

ledningen i sig inte hade medfört någon rätt för markägaren att avverka utan att den endast uttryckte myndighetens bedömning om vad som lämpligen borde göras vid avverkningen. Dock, fortsatte Högsta förvaltningsdomstolen, kan rubriceringen inte vara avgörande för om något ska anses vara ett förvaltningsbeslut eller inte. Det ska bedömas utifrån syfte och innehåll. Det faktum att vägledningen hade tillkommit inom ramen för myndighetens tillsyn och som en följd av ett författningsreglerat anmälningsskrav gjorde, enligt Högsta förvaltningsdomstolen, att den var såpass handlingsdirigerande att den skulle betraktas som ett förvaltningsbeslut. Var då detta förvaltningsbeslut överklagbart? Den konstaterar att råden och anvisningarna i vägledningen visserligen är av en sådan ingripande karaktär som krävs för att ett beslut ska vara överklagbart, *men* att de inte kan anses ha utformats på ett sådant sätt att de är ägnade att uppfattas som bindande. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen framgår det klart av vägledningen att vad som uttrycks är myndighetens uppfattning om vad markägaren bör vidta för åtgärder och iakttä för hänsyn för att uppfylla författningsreglerade krav, samt att det av vägledningen inte kan utläsas annat än att markägaren kan tillgodose naturvårdsintressena även på andra sätt än de som anges i vägledningen. Alltså, ett myndighetsbeslut, men inte ett överklagbart sådant.<sup>296</sup>

## 6.7.2 Prövning i Mark- och miljödomstolar

### Åkergrodan i Härryda och Asfaltering av Varbergs flygplats

Mark- och miljööverdomstolen klaggjorde genom MÖD 2012:47 (Åkergrodan i Härryda) och MÖD 2012:48 (asfaltering av Varbergs flygplats) att miljöorganisationer kan överklaga tillsynsbeslut trots att denna beslutskategori inte nämns i 16 kap. 13 § MB. Situationerna var liknande i de två målen; en tillsynsmyndighet hade godkänt en anmäld åtgärd och uttalat att den inte krävde dispens enligt artskyddsreglerna respektive tillstånd enligt Natura 2000-reglerna. När miljöorganisationerna överklagade blev de avvisade i underrätterna med hänvisning till tidigare rättspraxis. Mark- och miljööverdomstolen uttalade då att den nationella domstolen har ett eget ansvar för att de unionsrättsliga förpliktelserna kan uppfyllas inom ramen för vad

<sup>296</sup> För en analys av följderna av HFD:s ställningstagande se Darpo (2020) Om allmänhetens stöd och icke-beslut i skogen, *JP infonet* den 23 november 2020, s. 8 f.

som är möjligt. Därefter uttalade Mark- och miljööverdomstolen att tillsynsbesluten, att inte ingripa, tveklöst är sådana som omfattas av Aarhuskonventionens artikel 9.3. Sådana beslut har också en nära koppling till dispens från artskyddsförordningen och tillstånd enligt Natura 2000-reglerna, vilket båda är kategorier som täcks av 16 kap. 13 § miljöbalken och som dessutom omfattas av EU-rätten. Därmed finns inte bara en förpliktelse som följer av Aarhuskonventionen, utan även en materiell EU-rättslig skyldighet som den nationella domstolen ska säkerställa.<sup>297</sup>

### Beslut att inte vidta åtgärder är ett överklagbart beslut

I ett mål om avverkningar i Onsala<sup>298</sup> menade en miljöförening att en avverkning stred mot skogsvårdslagen och artskyddsförordningen, varför den borde ha anmälts för samråd till länsstyrelsen. Såväl länsstyrelsen som Skogsstyrelsen bedömde emellertid att det saknades anledning att tro att det hade begåtts något artskyddsbrott, varför ärendet avslutades utan åtgärd. Mark- och miljödomstolen menade att ett beslut att inte åtalsanmäla en åtgärd saknar rättsverkan och därför inte går att överklaga. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade dock att länsstyrelsens *beslut att inte vidta några åtgärder* är ett överklagbart beslut, varpå målet återförvisades för bedömning i sak.<sup>299</sup>

### Underlåtelse att fatta beslut om försiktighetsmått

Som en följd av en avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen, hade Skogsstyrelsen tagit upp ärendet till samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och skrivit ett samrådsprotokoll. En miljöorganisation överklagade protokollet och menade att skogsbruksåtgärder skulle utföras nära tre nyckelbiotoper med höga naturvärden samt att det fanns risk för skada. Enligt Mark- och miljödomstolen hade föreningen klagorätt och ärendet återförvisades till Skogsstyrelsen för ny handläggning. Därtill förordnade domstolen om inhibition (åtgärder fick inte utföras under tiden). Skogsstyrelsen överklagade bland annat

---

<sup>297</sup> För analys, se Darpo (2020) a.a., s. 6.

<sup>298</sup> MÖD:s dom av den 11 oktober 2017 i mål nr M 7306-17.

<sup>299</sup> För analys, se Darpo (2020) a.a., s. 6.

med hänvisning till HFD 2020 ref. 12 och att protokollet inte var överklagbart. Naturskyddsföreningen å sin sida pekade på att ärendet inte hade behandlats som förvaltningsärende med information, kommunikation och beslutsmotivering, osv.<sup>300</sup>

Mark- och miljööverdomstolen redogjorde i och för sig för resonemanget i HFD 2020 ref. 12 men konstaterade att ärendet rörde ett *samråd* enligt miljöbalken och att Skogsstyrelsen har möjlighet att meddela förelägganden i sådana för att ta tillvara artskyddet. Eftersom artskyddsförordningen utgör en precisering av hänsynsreglerna i miljöbalkens andra kapitel måste alltså myndigheten *ta ställning till* om avverkningen kan medföra skada på den skyddade miljön och sålunda komma att omfattas av förbudsområdet och därmed utlösa dispensplikten. Enligt Mark- och miljödomstolen har Skogsstyrelsen alltså haft en skyldighet att bedöma huruvida det föreligger risk för skada på en fridlyst art och att, under vissa förutsättningar, förelägga om åtgärder. Mark- och miljödomstolen menade här att Skogsstyrelsens underlåtenhet att fatta ett sådant beslut om försiktighetsmått måste, enligt artikel 9.3 i Aarhuskonventionen, kunna bli föremål för överprövning. Mark- och miljödomstolen drog sålunda slutsatsen att Naturskyddsföreningen vid en konventionskonform tolkning av 16 kap. 13 § miljöbalken får anses ha rätt att klaga på Skogsstyrelsens beslut i detta fall.<sup>301</sup>

---

<sup>300</sup> MÖD:s dom av den 28 oktober 2020 i M 13871-19.

<sup>301</sup> För analys av domen, se Darpo (2020) a.a., s. 6 f.





## 7 Skydd av arter i Finland, Danmark och Tyskland

### 7.1 Uppdraget

Av utredningsdirektiven framgår att vi ska redovisa hur livsmiljödirektivets respektive fågeldirektivets bestämmelser om skydd av arter genomförts i några andra av EU:s medlemsstater, däribland Finland, samt jämföra med det svenska genomförandet.

Nedan går vi på ett övergripande plan igenom hur naturvårdsdirektivets bestämmelser om skydd av arter har genomförts i Finland, Tyskland och Danmark. Länderna är utvalda utifrån att samtliga har rättssystem som är relativt lika Sveriges. Finland har mycket skog, Danmark har mycket jordbruk och Tyskland har såväl jordbruk som skogsbruk och mycket industri.

Syftet är att redogöra för hur naturvårdsdirektivets bestämmelser om skydd av arter har genomförts. Emellertid fordrar en sådan studie en bredare ansats, eftersom såväl artskydd som områdesskydd är instrument som syftar till att skydda arter, och då de båda instrumenten många gånger kan vara svåra att särskilja. Det är inte heller säkert att de bör särskiljas eftersom de fungerar bäst när de kompletterar varandra. Syftet är detsamma, att skydda biologisk mångfald.

En svårighet med studien är att skyddet som ska genomföras enligt direktiven med nödvändighet genomförs på ett sätt som fungerar i respektive lands administrativa och rättsliga system. Det är ju också en av finesserna med att använda direktiv som regleringsform, att genomförandet kan anpassas till respektive lands rättsliga traditioner. I syfte att förstå hur naturvårdsdirektivets fridlysningsbestämmelser (det vill säga förbuden i fågeldirektivets artikel 5 och livsmiljödirektivets artikel 12 med tillhörande undantagsbestämmelser) har genomförts i de olika rättssystemen har vi närmat oss de olika ländernas reglering utifrån ett brett perspektiv.

Studien har inte utförts på ett vetenskapligt sätt utan har helt och hållet utgått från det material vi har hittat och som skrivits på ett språk som vi behärskar. Som komplement har vi intervjuat personer från respektive lands motsvarighet till miljödepartementet samt konstruerat tre kraftigt förenklade typfall. Typfallen avser skogsbruk (avverkningsanmälan), jordbruk (ändrad tid för skörd av vall kan påverka markhäckande fåglar) samt uppförande av vindkraftverk. Dessa fallstudier har sedan skickats till verksamma förvaltningsdomare, rättsvetenskapliga forskare och förvaltningsmyndigheter i syfte att få en uppfattning om hur praktiken ser ut och vilka faktorer som beaktas. Svaren i såväl intervjuerna som fallstudierna har i stor utsträckning bekräftat vad vi läst oss till. Genomgående är det svårt att få information om hur jordbruket hanteras i praktiken. I den mån framställningen saknar referenser härrör informationen från intervjuer eller fallstudien. Att göra en jämförande studie, vilket utredningsdirektiven uttrycker ska omfattas av uppdraget, har emellertid inte låtit sig göras inom givna tidsramar.

## **7.2 Finlands implementering av naturvårdsdirektivens artskydd**

### **7.2.1 Bakgrund – naturgeografi och biologisk mångfald i Finland**

Förutom ett område med alpin miljö i norr ingår nästan hela Finland i den boreala biogeografiska regionen, som också omfattar stora delar av Sverige. Sverige och Finland har därmed delvis likartat växt- och djurliv, men Finland har också inslag av arter som inte finns i Sverige. Ett sådant exempel är flygekorre, som har en östlig utbredning i taigabältet bort till Stilla havet.

Finland är överlag låglänt med få höga berg, större delen av landet är lägre än 200 m ö.h. Landhöjningen efter istiden pågår fortfarande, vilket ger en naturtyp som är globalt mycket sällsynt, så kallad landhöjningskust (finns även i Sverige). Av den totala landytan är cirka 75 procent skog och cirka 9 procent odlad mark. Cirka 10 procent av arealen är sötvatten, främst i form av näringsfattiga sjöar. Andelen våtmarker är mycket omfattande, men cirka 60 procent av den ursprungliga våtmarksarealen är påverkad av dikning, främst för att gynna skogsproduktion. Gräsmarker knutna till jordbruket har mestadels

förekommit i södra delarna av landet, men har minskat med 95 procent under de senaste hundra åren.<sup>1</sup>

Enligt Finlands nationella rödlista ökar andelen hotade arter, av de arter som bedöms: från 8 procent år 2000 till 10,5 procent år 2010 och 11,9 procent år 2019. Orsakerna till att den biologiska mångfalden hotas är förlust av livsmiljöer och försämrad kvalitet i kvarvarande områden. Här står skogs- och jordbruk för omfattande påverkan, tillsammans med dikning av våtmarker, övergödning, dämning av vattendrag och annat byggande i vatten, påverkan från infrastruktur samt tätortsexpansion. Utöver detta tillkommer påverkan från klimatförändringar och invasiva främmande arter, som är växande problem.<sup>2</sup> Över en tredjedel av de hotade arterna i Finland är skogsarter.<sup>3</sup>

Merparten av Finlands skogar har brukats hårt under hela 1900-talet, förstärkt av omfattande myrdikning för att öka skogsproduktionen. Under andra världskriget ökade behovet av ved vilket intensifierade avverkningarna. Efter kriget avverkades stora delar av Forststyrelsens mark för att betala landets krigsskadestånd.<sup>4</sup> Av den totala skogsarealen återstår i dag bara mindre områden som aldrig har kalavverkats, och i stort sett hela den arealen är skyddad för naturvårdsändamål.<sup>5</sup> Utöver dessa områden har ytterligare skogsmark skyddats, vilket innebär att cirka 12,6 procent av den totala skogsarealen är skyddad, impediment (*twinmark* på finlandssvenska) inräknat. Om man utesluter impediment är 8,2 procent av skogsmarken skyddad.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Finlands sjätte rapportering till CBD: <https://chm.cbd.int/database/record/8BC90B3F-3587-ED1A-0BE5-FBA1287318A4>.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Naturresursinstitutet Luke. Skogarnas biologiska mångfald. [www.luke.fi/sv/om-naturresurser/skog/skogarnas-biologiska-mangfald/](http://www.luke.fi/sv/om-naturresurser/skog/skogarnas-biologiska-mangfald/). (Hämtad 2021-01-11)

<sup>4</sup> Forststyrelsen. Skogsbrukets utveckling från kronoskogar till mångbruksskogar. [www.metsa.fi/sv/forststyrelsen/so-har-gor-vi/historia/skogbrukets-utveckling/](http://www.metsa.fi/sv/forststyrelsen/so-har-gor-vi/historia/skogbrukets-utveckling/). (Hämtad 2021-01-15).

<sup>5</sup> Naturresursinstitutet Luke. State of Finland's Forests 2012. [www.metla.fi/metinfo/sustainability/](http://www.metla.fi/metinfo/sustainability/). (Hämtad 2021-01-11).

<sup>6</sup> Jord- och skogsbruksministeriet. Skydd av skogar i Finland. <https://mmm.fi/sv/skogar/biodiversitet-och-skydd/skydd-av-skogar>. (Hämtad 2021-01-11).

### 7.2.2 Strategi för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald i Finland

I december 2012 fattade statsrådet beslut om en strategi för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald i Finland till 2020.<sup>7</sup> Visionen enligt principbeslutet är att utarmningen av den biologiska mångfalden i Finland ska ha stoppats 2020, att ett gynnsamt tillstånd för den biologiska mångfalden samt ekosystemtjänster har säkrats 2050 samt att Finland ska bevara och nyttja den biologiska mångfalden på ett hållbart sätt för dess egenvärde samt dess förmåga att medföra välbefinnande för människorna. Enligt visionen tar Finland, som en internationell aktör, ansvar för den biologiska mångfalden.<sup>8</sup> De åtgärder som enligt strategin krävs av respektive sektor definieras närmare i den finska regeringens handlingsplan för biologisk mångfald, där åtaganden enligt CBD och uppfyllandet av Aichimålen ingår som en väsentlig del. Genom principbeslutet antogs också ett antal målsättningar med preciserade mål.

### 7.2.3 Grundläggande lagar om natur

Finland har en naturvårdslag<sup>9</sup> med tillhörande naturvårdsförordning<sup>10</sup>. I förordningen listas alla fridlysta arter i olika bilagor, både nationellt fridlysta arter och de arter som skyddas enligt EU:s livsmiljödirektiv. I lagtexter på svenska avser begreppet *fridlysning* både artskydd och områdesskydd. Utöver de grundläggande naturvårdsreglerna regleras påverkan på biologisk mångfald även genom regler om jakt och fiske, med mera.

Miljöministeriet har under 2020 påbörjat en revidering av naturvårdslagen. Arbetet har föregåtts av flera utredningar om lagens funktion, behov av skydd för arter och naturtyper, med mera, och omfattar tre parallella projekt:

---

<sup>7</sup> Statsrådets principbeslut den 20 december 2012 om Finlands strategi för bevarande och hållbart nyttjande av den biologiska mångfalden för åren 2012–2020, För naturen – till nytta för människan.

<sup>8</sup> *Ibid.*, s. 2.

<sup>9</sup> Naturvårdslag 1996/1096.

<sup>10</sup> Naturvårdsförordning 1997/160.

- Revidering av naturvårdslagen och naturvårdsförordningen.
- En ny lag om förfarandet för ersättning av skador orsakade av fridlysta arter.
- Utvecklande av förfarandet för ekologisk kompensation.

Finland har allemansrätt, man får dock inte plocka lavar, mossor eller jordmaterial.<sup>11</sup>

#### 7.2.4 Organisation

Miljöministeriet<sup>12</sup> har det övergripande ansvaret för bland annat frågor om klimat, byggande och markanvändning, miljöföroreningar, ekosystemtjänster och biologisk mångfald.

Jord- och skogsbruksministeriet har huvudansvar för frågor om skog, viltvård och jakt, vatten, fiske, landsbygd, mat och jordbruk samt natur och klimat, kopplat till bland annat invasiva arter.

Myndigheter som lyder under miljöministeriet är Finlands miljöcentral (SYKE), motsvarande Naturvårdsverket, de 14 närings-, trafik- och miljöcentralerna<sup>13</sup> (NTM), motsvarande svenska länsstyrelser, kommunerna samt Forststyrelsen<sup>14</sup>, motsvarande Skogsstyrelsen. Miljöministeriet styr dock Forststyrelsen endast i naturvårdsärenden.

Jord- och skogsbruksministeriet styr över myndigheterna Forststyrelsen, Naturresursinstitutet Luke<sup>15</sup> och Skogscentralen<sup>16</sup>. Skogscentralen producerar uppdaterad information om Finlands skogar som stöd för skogsägarnas beslutsfattande. Skogsdatabasen innehåller bland annat uppgifter om ståndorter och bestånd, särskilt viktiga livsmiljöer och användning av skogarna. Miljöförvaltningarna i Finland har en gemensam webbtjänst: [www.miljo.fi](http://www.miljo.fi), där man samlar information, kartor, länkar, med mera.

Ansvariga för arbetet med artskydd är aktörerna inom förvaltningen (miljöministeriet, Finlands miljöcentral, Forststyrelsens naturtjänster, NTM-centralerna samt andra aktörer, exempelvis kommuner, Forst-

<sup>11</sup> Miljöförvaltningens webbtjänst. Allemansrätten. [www.miljo.fi/sv-FI/Natur/Allemansratten](http://www.miljo.fi/sv-FI/Natur/Allemansratten). (Hämtad 2021-014-28).

<sup>12</sup> Statsrådet. <https://valtioneuvosto.fi/sv/kontaktinformation/ministerierna> (Hämtad 2021-04-28).

<sup>13</sup> Närings-, trafik- och miljöcentralen. [www.ely-keskus.fi/](http://www.ely-keskus.fi/) (Hämtad 2021-04-28).

<sup>14</sup> Forststyrelsen. [www.metsa.fi/sv/](http://www.metsa.fi/sv/) (Hämtad 2021-04-28).

<sup>15</sup> Naturresursinstitutet Luke. [www.luke.fi/sv/](http://www.luke.fi/sv/) (Hämtad 2021-04-28).

<sup>16</sup> Skogscentralen, [www.metsakeskus.fi/sv](http://www.metsakeskus.fi/sv) (Hämtad 2021-04-28).

styrelsens skogsbruk, Finlands skogscentral, skogsbruksorganisationer, skogsbolag, landsbygdscentrum och många frivilligorganisationer. Också de expertgrupper och arbetsgrupper som bildats, bland annat för att hotbedöma olika arter, bidrar till arbetet med sin expertis.

### 7.2.5 Skydd av förekomstplatser

Till de centrala metoderna i artskyddsarbetet hör *skydd av förekomstplatser* (till exempel skyddsområden, avgränsningar för arter som kräver särskilt skydd, objekt i skogslagen), och vård av dessa (även återställande och restaurering).

En viktig del av arbetet för skydd av arter är att *samla och studera förekomstplatserna*, så att förekomsterna ska kunna beaktas i planeringen av markanvändningen. Det har utarbetats ett *handlingsprogram för artskydd* med tanke på styrningen av arbetet. Som ett led i programmet pågår regionala förhandlingar om prioriteringarna i artskyddet. Tillsammans med aktörerna i området (NTM-centralens område) diskuteras vilken angelägenhetsordning som gäller för skyddet av olika arter och förekomstplatser, och det fattas även beslut om de åtgärder som behövs och vem som ska genomföra dem.

### 7.2.6 Områdesskydd enligt naturvårdslagen

Formellt skydd av natur i Finland genomförs genom särskilda nationella naturskyddsprogram, riktade mot en eller flera naturtyper, exempelvis myrskyddsprogrammet. Naturskyddsprogrammen utarbetas av miljöministeriet och fastställs vid statsrådets allmänna sammanträde. Genom naturskyddsprogrammen reserveras statliga och privatägda markområden formellt för naturskyddsändamål.

Naturskyddsprogrammen genomförs av miljöministeriet som även bestämmer ordningsföljden för genomförandet med beaktande av de värden som ska skyddas och de faktorer som hotar dem. De naturskyddsområden som anges i naturvårdslagen och som får inrättas på statens mark är nationalpark, naturreservat och övriga naturskyddsområden.<sup>17</sup> För genomförande av de mål som uppställs i naturvårdslagen och i de nationella naturskyddsprogrammen kan även enskilt ägd

---

<sup>17</sup> SOU 2020:73. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*, s. 270.

mark behöva tas i anspråk för naturskydd. Det finns cirka 7 800 naturskyddsområden på privat mark i Finland.

Det finns flera andra former av områdesskydd: naturminnesmärken (23 §), naturskyddsområden i områden som tillhör enskilda (24 §), skyddade naturtyper (29 §), landskapsvårdsområden (32 §) samt tidsbegränsade områdesskydd (25 §). Skyddsformerna motsvarar de svenska skyddsformerna naturminnen, biotopskydd och det som i den svenska naturvårdslagen kallades naturvårdsområden.

Formellt skydd av skog har under den senaste tioårsperioden till övervägande del genomförts på frivillig väg genom handlingsprogrammet för bevarande av den biologiska mångfalden i södra Finland, METSO-programmet.<sup>18</sup> Det sätt på vilket ett område skyddas ska anpassas till syftet med skyddet. Naturskyddsprogrammet för skydd av gamla skogar omfattar formellt skydd av cirka 320 000 hektar, varav 22 500 hektar på privat och samfällt ägd mark och resterande areal på statsägd mark. Ambitionen är även att genom restaurering få äldre naturskogsartade skogar att snabbare återgå till naturtillstånd. Detta gäller särskilt skogarna i naturskyddsområdena.<sup>19</sup>

NTM-centralen kan på markägarens ansökan eller med markägarens samtycke inrätta ett naturskyddsområde på privatägd mark. Ett beslut om att inrätta ett naturskyddsområde på privat mark ska innehålla bestämmelser om skydd av områdets natur och vid behov om dess skötsel. I beslutet kan det även tas in förbud mot eller begränsning av möjligheten att färdas fritt inom området, om det krävs för att bevara djur- eller växtlivet. Ett beslut om att inrätta ett naturskyddsområde får inte fattas utan att markägaren och myndigheten har kommit överens om de föreskrifter som ska gälla och om ersättning.<sup>20</sup>

I de fall ett område på privatägd mark ingår i ett fastställt naturskyddsprogram, och innehåller sådana naturvärden som naturskyddsprogrammet har till uppgift att skydda, gäller inte huvudregeln om frivillighet vid områdesskydd. I dessa fall har NTM-centralen möjlighet att med tvång inrätta ett naturskyddsområde på privatägd mark och besluta om de föreskrifter som behövs för ett ändamålsenligt skydd. Dessa föreskrifter får dock inte utan markägarens samtycke begränsa

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, s. 273.

<sup>19</sup> *Ibid.*, s. 268 f.

<sup>20</sup> *Ibid.*, s. 272.



markanvändningen mer än vad som följer av det naturskyddsprogram i vilket området ingår.<sup>21</sup>

### Skydd av naturtyper (biotopskydd)

Områden som hör till vissa utpekade naturtyper, till exempel naturliga dungar som till betydande del består av ädla lövträd, hassellundar, eller stora enstaka träd och trädgrupper som dominerar i ett öppet landskap, får inte ändras om detta äventyrar naturtypens karakteristiska drag. Ett sådant förbud meddelas av NTM-centralen som även bestämmer gränserna för området. En utvecklad definition av de skyddade naturtyperna återfinns även i förordningen till naturvårdslagen.<sup>22</sup>

### Tidsbegränsad fridlysning av ett område (naturvårdsavtal)

För områden som håller sådana naturvärden att det skulle kunna skyddas som naturskyddsområde kan även NTC-centralen och en markägare ingå ett tidsbegränsat avtal om högst 20 år. Avtalet ska främja naturvärden eller landskapsvärden och får innehålla bestämmelser om förbud mot åtgärder, till exempel skogsbruk. Avtalet skrivs in i fastighetsregistret och gäller även mot ny ägare av fastigheten.<sup>23</sup>

### Områden för skyddet av arter som är skyddade enligt naturvårdslagen

Naturvårdslagens kapitel 10 omfattar regler för Natura 2000-områden. Enligt 64 a § får de naturvärden som utgör grunden för skydd av ett område som hör till nätverket Natura 2000 inte betydligt försämrats. Om en åtgärd kan ha sådana följdverkningar som förbjuds i 64 a §, ska den som svarar för åtgärden lämna en anmälan om den till NTM-centralen. Anmälan behöver inte göras om åtgärden förutsätter myndighetstillstånd.

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, s. 273.

<sup>22</sup> *Ibid.*, s. 273 f.

<sup>23</sup> *Ibid.*, s. 273.

### 7.2.7 Skydd av arter enligt naturvårdslagen

#### Alla arter är fridlysta – om de inte räknas som vilt eller icke fredade djur

Bestämmelserna i 6 kap. naturvårdslagen tillämpas på vilt levande växt- och djurarter som förekommer naturligt i Finland och i Finlands ekonomiska zon, med undantag av vilt och icke fredade djur som avses i 5 § i jaktlagen samt fiskarter som har ekonomisk betydelse<sup>24</sup>. De däggdjur och fåglar som faller inom tillämpningsområdet för 6 kap. naturvårdslagen är fridlysta.<sup>25</sup> Det innebär att alla fåglar och däggdjur, med undantag av vilt och icke fredade djur, är fridlysta enligt naturvårdslagen.

Dessutom är 44 djur, 131 kärlväxter och sju mossor fridlysta genom naturvårdsförordningen.<sup>26</sup> I naturvårdsförordningen ingår också en förteckning över de fiskarter på vilka naturvårdslagen tillämpas. Alla arter som är fridlysta eller på annat sätt omfattas av naturvårdslagen framgår av naturvårdsförordningens olika bilagor.<sup>27</sup> Arter som får jagas enligt jaktlagen framgår av jaktlagens 5 §. Fiskarter som omfattas av naturvårdslagen framgår tydligt av bilaga 1 till naturvårdsförordningen.

Naturvårdsförordningens bilaga 4 listar 2 124 arter som är utpekade som hotade enligt naturvårdslagen<sup>28</sup>. Listan omfattar både arter som är nationellt fridlysta och arter som är skyddade enligt EU:s direktiv. Några bilagor redovisar de arter som är fridlysta i specifika regioner.

I fråga om individer som hör till de fridlysta djurarterna är det förbjudet att (39 § NVL):

1. avsiktligt döda eller fånga dem,
2. ta bon samt ägg och individer i andra utvecklingsstadier, att flytta dem eller att avsiktligt skada dem på något annat sätt, och
3. avsiktligt störa dem, i synnerhet under förökningstiden, på viktiga rastplatser under flyttningen eller på platser som annars är viktiga under deras livscykel.

---

<sup>24</sup> 37 § naturvårdslag 1096/1996.

<sup>25</sup> 38 § naturvårdslag 1096/1996.

<sup>26</sup> 37–42 §§ naturvårdslag 1096/1996.

<sup>27</sup> Finlands naturvårdsförordning 1997/160.

<sup>28</sup> 46 § naturvårdslag 1096/1996.

Ett på behörigt sätt utmärkt boträd för en fridlyst fågel och ett boträd där en stor rovfågel häckar och där boet är i regelbunden användning och klart synligt är fridlyst (39 § NVL). Detta gäller för arterna kungsörn, havsörn, större och mindre skrikörn samt fiskgjuse (19 § NVFO).

Det är förbjudet att fånga ryggradslösa djur med fångstmetoder som i naturvårdshänseende är skadliga. (39 § NVL)

Fridlysta djur som påträffas döda får inte tas om hand. (40 § NVL). Det är förbjudet att utan tillstånd av NTM-centralen importera, exportera, sälja, byta, saluföra eller byteshandla med individer eller delar eller avledningar av fridlysta växt- eller djurarter, undantaget CITES-listade arter som regleras på annat sätt (45 § NVL).

### EU-arter – arter som omfattas av EU:s fågel- och livsmiljödirektiv

EU:s båda naturvårdsdirektiv genomförs i Finland genom naturvårdslagen<sup>29</sup> och naturvårdsförordningen<sup>30</sup>. Naturvårdslagens 49 § omfattar bestämmelser gällande arter som är listade i bilaga IV till livsmiljödirektivet, och som förekommer i naturen utanför Natura 2000-områden. I kapitel 10 i naturvårdslagen finns bestämmelser om Natura 2000-områden.

Finländska populationer av vissa arter är undantagna från vissa av livsmiljödirektivets bestämmelser. Det gäller kravet att utse särskilda skyddsområden enligt direktivets bilaga II för varg, björn, lodjur, flodnejonöga, bäcknejonöga, lax i sötvatten, asp (fisken), nissöga och stensimpa. Undantag gäller också från livsmiljödirektivets strikta skydd enligt bilaga IV för bäver, den finska populationen av varg inom renskötselområden<sup>31</sup> samt nordsjösik.

### EU-arter – skydd för fortplantningsområden och viloplats

Det är förbjudet att förstöra och försämra platser där individer av de djurarter som nämns i bilaga IV a till livsmiljödirektivet förökar sig och rastar.<sup>32</sup> Förbudet omfattar även jordbruk, skogsbruk och byg-

<sup>29</sup> 3 § och 49 § naturvårdslag 1096/1996.

<sup>30</sup> 23 § naturvårdsförordning 1997/160.

<sup>31</sup> Livsmiljödirektivet, bilaga IV, 2 § i Finlands lag nr 848/90 av den 14 september 1990 om renskötsel.

<sup>32</sup> 49 § naturvårdslag 1096/1996.

gande, vilket framgår genom att bilaga IV-arterna (49 §) inte omfattas av undantaget för dessa verksamheter enligt 48 §.

### EU-arter – förbud att inneha, transportera, sälja, byta, etc.

Det är också förbjudet att inneha, transportera, sälja och byta samt att saluföra och byteshandla med individer av de djurarter som nämns i bilaga IV a till livsmiljödirektivet förutom det vilt och de icke fredade djur som avses i 5 § i jaktlagen. Förbuden gäller även de växter samt de växtarter som avses i bilaga IV b samt delar eller avledningar av dem. Detsamma gäller de fåglar som nämns i artikel 1 i fågeldirektivet, med de undantag som följer av artikel 6.2 och 6.3 i direktivet.<sup>33</sup>

### Undantag för EU-arter

NTM-centralen kan i enstaka fall ge tillstånd att avvika från förbudet i 1 mom. samt till den del som berör djur- och växtarter i 2 mom. från förbuden i 39 §, 42 § 2 mom. samt 47 § 2 och 5 mom. på de grunder som nämns i artikel 16.1 i livsmiljödirektivet. När det gäller fåglar som avses i artikel 1 i fågeldirektivet kan undantag på motsvarande sätt beviljas på de grunder som nämns i artikel 9 i fågeldirektivet.<sup>34</sup>

NTM-centralen kan i enstaka fall bevilja undantag från ett förbud i 2 mom. på de grunder som nämns i artikel 16.1 i livsmiljödirektivet. När det gäller de fåglar som avses i artikel 1 i fågeldirektivet kan undantag på motsvarande sätt beviljas på de grunder som nämns i artikel 9 i fågeldirektivet.<sup>35</sup>

### Hotade arter omfattas av formellt skydd

En hotbedömning av arterna i Finland görs med tio års mellanrum, den senaste gjordes 2019. En rödlista för finska arter publiceras utifrån hotbedömningen, som baseras på IUCN:s klassificeringar och kriterier.

---

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> *Ibid.*

Enligt naturvårdslagen<sup>36</sup> kan en art förskrivas som hotad om dess naturliga fortbestånd i Finland är hotat. Arter som formellt sett klassas som hotade listas i bilaga 4 till naturvårdsförordningen, här ingår både nationellt rödlistade arter och arter som omfattas av EU:s båda naturvårdsdirektiv<sup>37</sup>. De arter som förskrivs som hotade omfattas alltså av formellt skydd enligt naturvårdslagen. Förteckningen upp-tar dock inga hotade arter där jakt- eller fiskelagen tillämpas eller arter som enbart förekommer på Åland.

Naturvårdsförordningens förteckning omfattar 2 124 hotade arter. Av dem har 680 arter bedömts kräva särskilt skydd, dessa arter är markerade med en asterisk (\*) i bilaga 4 till naturvårdsförordningen. En förekomstplats som är viktig för bevarande av en art som kräver särskilt skydd får inte förstöras eller försämrats.

Miljöministeriet utarbetar vid behov skyddsprogram för arter som kräver särskilt skydd. Där presenteras arternas förekomster och utvärderas artens utvecklingstrend. Dessutom presenteras rekommendationer hur man bäst bevarar arten och dess förekomster.

### **Nationellt fridlysta arter – skydd av förekomstplatser; artskyddsområde**

I områden som är viktiga för att en utrotningshotad art som kräver särskilt skydd ska kunna fortleva kan NTM-centralen fatta beslut om att det är förbjudet att förstöra eller försämma förekomstplatser. Ett sådant förbud träder i kraft när beslut är fattat och markägaren delgivits beslut om gränserna för den plats där arten som kräver särskilt skydd förekommer.<sup>38</sup>

### **Nationellt fridlysta arter – förbud hindrar inte jordbruk eller skogsbruk**

Fridlysningsstadgandena i 39 § (individer av fridlysta djurarter) och 42 § 2 mom. (fridlysta växter) hindrar inte att marken används för jordbruk eller skogsbruk eller byggande. Bestämmelserna hindrar inte heller ändamålsenlig användning av en byggnad eller anordning. Det

---

<sup>36</sup> 46 § naturvårdslag 1096/1996.

<sup>37</sup> Naturvårdsförordning 1997/160, bilaga 4.

<sup>38</sup> 47 § naturvårdslag 1096/1996.

ska emellertid, även om det handlar om jordbruk, skogsbruk, byggnad eller användning av en byggnad eller anordning, undvikas att fridlysta djur och växter skadas eller störs, om detta är möjligt utan avsevärda merkostnader.

Att fridlysningsbestämmelserna inte ska hindra viss verksamhet gäller inte de växt- och djurarter som skyddas enligt EU:s livsmiljödirektiv.<sup>39</sup> Det innebär att 39 § och 42 § gäller fullt ut även för dessa verksamheter.

### Nationellt fridlysta arter – dispens

NTM-centralen kan bevilja undantag från fridlysningsbestämmelserna i 39 § (individer av fridlysta djurarter), 42 § (fridlysta växter) och 47 § (artskyddsområde), så länge en gynnsam skyddsnivå för arten bibehålls. Om ansökan gäller hela landet, beviljas undantaget av miljöministeriet. Till ett beslut om undantag kan behövliga villkor fogas.

Bestämmelsen om undantag gäller inte de växt- och djurarter som skyddas på EU-rättslig grund.<sup>40</sup>

#### 7.2.8 Miljöhänsyn i skogen

Den finska lagstiftningen innehåller regler för den miljöhänsyn som krävs vid skogsbruk. Den allmänna bestämmelsen om miljöhänsyn i skogslagen föreskriver att skogarna ska skötas och användas så att de allmänna förutsättningarna tryggas för att bevara de livsmiljöer som är viktiga för skogens biologiska mångfald. Dessa allmänna bestämmelser kompletteras med regler om särskild hänsyn till vissa livsmiljöer som är särskilt viktiga för mångfalden och som tydligt avviker från den omkringliggande skogsnaturen.

De särskilt viktiga livsmiljöer som avses är små områden eller områden av mindre betydelse i skogsbrukshänseende. I lagen anges och definieras bland annat bördiga små landområden och skogsholmar som sådana särskilt viktiga livsmiljöer. Inom dessa områden råder tvingande hänsyn som förhindrar rationellt skogsbruk. I samband med inlämning av den obligatoriska avverkningsanmälan (anmälan om an-

<sup>39</sup> 48 § naturvårdslag.

<sup>40</sup> *Ibid.*

vändning av skog) innan avverkning får vidtas, kan markägaren begära ett förhandsbesked från Skogscentralen om ett område utgör en särskilt viktig livsmiljö och om de åtgärder som ska vidtas följer hänsynskraven.<sup>41</sup>

Om de hänsynskrav som gäller i dessa områden orsakar minskad skogsavkastning, som inte är att betrakta som ringa för markägaren, får Skogscentralen bevilja undantagslov. Det finns en fastställd gräns om vad som ska betraktas som ringa minskning av skogsavkastningen; ekonomiskt bortfall på mindre än fyra procent av värdet på det marknadsdugliga trädbeståndet, eller mindre än 3 000 euro. Ett undantagslov innebär att skogen får skötas och användas på ett sådant sätt att bortfallet totalt sett blir ringa för den berörda personen. Som alternativ till undantagslov kan miljöstöd eller annat statligt stöd ersätta markägaren i motsvarande utsträckning.<sup>42</sup>

### METSO – program för frivilligt skydd av skog<sup>43</sup>

Finlands regering (statsrådet) beslutade 2008 att inleda ett handlingsprogram för bevarande av den biologiska mångfalden i södra Finland, det så kallade METSO-programmet. Satsningen påbörjades först efter en längre tids försöks- och utvecklingsarbete.

Principen för programmet är att markägare frivilligt åtar sig att skydda mark eller genomföra skötselåtgärder, och staten betalar ersättning för de åtgärder man kommer överens om. Det långsiktiga målet är att utveckla nätverket av skyddade områden i södra Finland, att förbättra naturvärden i produktionsskogarna, att ta fram ett bättre och mer omfattande faktaunderlag om naturvärden och skydd av skog, samt att förbättra samarbetet mellan skogs- och miljömyndigheterna och andra centrala aktörer i skogen. Det långsiktiga kvantitativa målet är att skydda ytterligare 96 000 hektar produktiv skog fram till 2025, jämfört med utgångsläget 2008. Cirka två tredjedelar av målet har nåtts (2020), men satsningen ska fortsätta till 2025.

I METSO-programmet prioriteras tio olika typer av skogsmiljöer som är värdefulla för den biologiska mångfalden, till exempel lundar (särskilt bördiga skogar), skogar i närheten av vattendrag inklusive lövsumpskogar, skogar med riklig förekomst av död ved i olika ned-

<sup>41</sup> SOU 2020:73. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*, s. 276 f.

<sup>42</sup> *Ibid.*, s. 277.

<sup>43</sup> *Ibid.*, s. 275 ff.

brytningsstadier, skogbevuxna berg, stup och blockfält samt solexponerade miljöer. Vid starten 2008 ingick 14 olika åtgärder som, förutom inrättande av naturskyddsområden, omfattar bland annat utveckling av naturvården i produktionsskogar och satsningar på olika typer av samarbetsnätverk.

Förutom inrättandet av permanenta naturskyddsområden kan staten inom METSO-programmet ingå tidsbundna avtal med markägaren, vanligen för en tioårsperiod (enligt lagen om finansiering av hållbart skogsbruk). Processen administreras då av Finlands skogscentral och markägaren får ekonomisk kompensation för de områden som undantas från skogsbruk. Ofta är dessa områden i behov av någon form av skötsel, som till exempel att avverka barrträd för att gynna lövträd.

Ett av METSO-programmets syften är också att aktivt främja och förbättra dialogen och samverkan mellan olika intressegrupper och aktörer i skogen. Olika former av samarbetsnätverk som bildas bidrar till ett ökat utbyte av erfarenheter och till att ta fram nya metoder och arbetssätt för naturvård i skogen. Sedan METSO-arbetet påbörjades har drygt tjugo samarbetsnätverk finansierats inom ramen för programmet.

Under de år som METSO-programmet har pågått har omfattningen av nya områdesskydd varierat mellan åren. I början var det en successiv ökning, men efter 2014 har den årliga omfattningen av inrättat, permanent områdesskydd avtagit betydligt, framför allt beroende på kraftigt minskade budgetanslag för verksamheten. Enligt finska miljöministeriet och jord- och skogsbruksministeriet har de områden som skyddats genom METSO-handlingsplanen kännetecknas av högklassiga naturvärden och utgör ett bra komplement till landets nätverk av naturskyddsområden. Analyser baserade på geografisk information visar att man med skyddsmetoderna i METSO-handlingsplanen har uppnått ett ekologiskt högklassigt nätverk av områden som har ett bra läge i förhållande till varandra.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Pressmeddelande från miljöministeriet och jord- och skogsbruksministeriet den 27 februari 2019 rörande halvtidsutvärderingen av METSO-handlingsplanen. [www.metsopolku.fi/sv-FI/Aktuellt/Pressmeddelanden/Halvtidsutvarderingen\\_av\\_METSOhandlingsp\(49515\)](http://www.metsopolku.fi/sv-FI/Aktuellt/Pressmeddelanden/Halvtidsutvarderingen_av_METSOhandlingsp(49515)).



## Permanent skydd inom METSO

Det finns två alternativ för permanent skydd inom METSO; privat skyddsområdet eller att området säljs till staten. Vid privat skyddsområde har markägaren kvar äganderätten till området men skogen fridlyses permanent. Ersättning utgår och om markägaren är privat är ersättningen skattefri. Skogsägaren ansöker om skydd, utan att förbinda sig något, varpå myndigheten utreder skogens lämplighet för METSO-planen och lämnar sedan ett anbud om skydd. Kommer markägare och myndighet överens inrättas ett permanent privat skyddsområde.<sup>45</sup>

Om markägaren i stället vill sälja anges detta i ansökningshandlingen, sedan utreder myndigheten skogens lämplighet för METSO-planen och lämnar ett anbud till markägaren.

## Tidsbegränsat skydd inom METSO

Även för tidsbegränsat skydd inom METSO finns två alternativ. Det handlar om ett tidsbegränsat avtal om skydd för 20 år alternativt ett miljöstödsavtal för 10 år.<sup>46</sup>

Om skogsägaren ansöker om ett tidsbegränsat avtal om skydd för 20 år utreder myndigheten områdets lämplighet för METSO-planen och lämnar ett anbud om skydd. Området förblir i skogsägarens ägo men blir fridlyst för en bestämd tid. Privata skogsägare får ersättning som är skattefri.

Skogsägaren kan också ingå ett tidsbegränsat miljöstödsavtal för 10 år. Skogen förblir i skogsägarens ägo men där bedrivs inget skogsbruk. Miljöstöd kan beviljas om markägaren vid åtgärder som rör vård eller användning av skogen beaktar bevarandet av skogens biologiska mångfald i en vidare bemärkelse än vad som bestäms i skogslagen. Miljöstödet är i första hand avsett för att bevara särdragen i särskilt viktiga livsmiljöer. Miljöstödet kan också användas till att trygga METSO-programmets livsmiljöer i enlighet med finansieringsvillkoren. Stöd beviljas endast till privata skogsägare.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Metso. Alternativen för permanent skydd inom METSO-handlingsplanen. [www.metsopolku.fi/sv-FI/For\\_skogsagare](http://www.metsopolku.fi/sv-FI/For_skogsagare). Alternativen\_for\_permanent\_skydd\_inom\_ME(38203). (Hämtad 2021-01-11).

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> Skogscentralen. Att söka miljöstöd. [www.metsakeskus.fi/sv/tjanster/att-soka-miljostod](http://www.metsakeskus.fi/sv/tjanster/att-soka-miljostod) (Hämtad 2021-01-11).

Man söker miljöstöd med en miljöstödsansökan. En förutsättning för att stödet ska beviljas är att ett avtal sluts mellan skogsägaren och Skogscentralen. I och med detta avtal förbinder sig skogsägaren att bevara objektets biologiska mångfald samt att inte vidta några skogsbruksåtgärder inom det område som avtalet gäller. En anteckning om avtalet görs i fastighetsregistret.

Avtalet är i kraft i tio år och det kan förnyas när avtalstiden löper ut enligt de finansieringsvillkor som gäller då. Stöd kan beviljas för beredning av miljöstödsavtalet om det görs på annat sätt än som skogsägarens eget arbete. Den ersättning som en aktör i skogsbranschen får för att sköta processen ska bygga på verkliga kostnader och kan vara högst 20 procent av storleken på den ersättning som skogsägaren får. Ansökan och upprättandet av ett avtal medför inga kostnader för markägaren. Miljöstödet som betalas till markägaren är skattefri inkomst.

Miljöstödet består av en grundersättning och en ersättning för avverkningsvärdet. Hur stort stödet blir beror på avtalsobjektens areal och totala bestånd, de omedelbara avverkningsmöjligheterna på fastigheten där avtalsobjekten finns och det regionala medelrotpriset som används i beräkningarna. Vid uträkningen används en tröskel för liten olägenhet, som är 4 procent eller högst 3 000 euro av fastighetens omedelbara avverkningsmöjligheter. Minimiersättningen till en markägare är 500 euro.

Det viktigaste kriteriet för ett objekt är dess ekologiska kvalitet. Objekten ska i första hand vara sådana viktiga livsmiljöer som avses i skogslagens 10 § eller livsmiljöer enligt METSO-programmet med viktiga mångfaldsvärden. När objekten avgränsas strävar man efter ekologiskt enhetliga helheter. Mervärde ger det bland annat om det tilltänkta miljöstödsobjektet ligger nära ett skogslagsobjekt eller skyddsområde eller om där förekommer en skyddad art.

Trädfattiga objekt som torvmarker och tvinmark (impediment) får i regel inte finansiering, såvida de inte binder ihop trädbevuxna objekt med varandra. Trädfattiga objekt kan med fördel lämnas utanför skogsbruksåtgärder eftersom avverkningsmöjligheterna är små. Ett miljöstödsavtal kan omfatta flera skilda objekt. För objekt med stor areal och speciellt stor betydelse för den biologiska mångfalden kan man söka frivilligt permanent skydd.

Miljöstöd kan inte beviljas för områden som är skyddade enligt naturvårdslagen eller för skyddet av arter som är skyddade enligt

naturvårdslagen. Det är NTM-centralerna som ansvarar för att de här objekten skyddas.

Skogscentralen förmedlar med skogsägarens tillstånd uppgifter om sådana METSO-områden som är över fyra hektar stora till NTM-centralen, som sedan utreder områdets lämplighet som ett permanent skyddat område.

## 7.2.9 Ersättningsfrågor

### Ersättning för skydd enligt naturvårdslagen

Den finska staten har möjlighet att lösa in (expropriera) fast egendom eller särskilda rättigheter till fastighet för att skapa ett naturskyddsområde eller för att tillskapa annat skydd som krävs enligt naturvårdslagen.<sup>48</sup> Staten har även möjlighet att komma överens med markägare om köp. Ersättningen ska i dessa fall motsvara marknadsvärdet, som uppskattas genom användandet av marknadsstatistik över köpesummor och virkespriser. Vinst som erhållits vid överlåtelse av fast egendom till staten eller ett statligt affärsverk för naturskyddsområden enligt naturvårdslagen utgör inte skattepliktig inkomst.<sup>49</sup>

Enskilda som behåller ägandet av marken, men drabbas av vad som i Finland anges som en betydelsefull olägenhet till följd av ett beslut om naturskyddsområde, skydd av naturtyp eller ett artskyddsområde, har rätt till full ersättning av staten för denna olägenhet. Inte heller sådan engångsersättning är skattepliktig.<sup>50</sup>

I de fall en överenskommelse inte kan nås mellan staten och markägaren fastställs ersättningen av Lantmäteriverket. Staten ska betala ränta på ersättningen från den dag ansökan om fastställelse av ersättning inkommit till Lantmäteriverket. För ett artskyddsområde kan en temporär ersättning bestämmas under en inledande period av högst tio år om det inte går att fastställa att den betydelsefulla olägenheten kommer vara permanent. Efter den inledande perioden ska därefter den slutliga ersättningen bestämmas.<sup>51</sup> NTM-centralen kan bestämma att en ersättning större än 50 000 euro ska periodiseras genom ut-

<sup>48</sup> SOU 2020:73, *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*, s. 274.

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> 53 § naturvårdslag 1096/1996.

betalning i högst fyra årliga poster. I så fall ska ränta utgå till slutbetalning.<sup>52</sup>

### Ersättning vid miljöstöd

Miljöstödet utgör skattepliktig kapitalinkomst från skogsbruk för skogsägaren. De objekt som omfattas av miljöstödsavtal är i regel små till arealen och kan finnas på flera olika platser på en fastighet. Avtalsobjekten är ofta sådana särskilt viktiga livsmiljöer som avses i 10 § i skogslagen, men också andra livsmiljöer som avses i METSO-handlingsplanen kan ingå i avtalet.

#### 7.2.10 Tillståndspliktiga verksamheter (vindkraft)

Vindkraftsbyggande styrs vanligen med planering av området. Med planstyrning strävar naturvårdsmyndigheten efter att se till att skadliga kraftverksplatser med avseende på naturen flyttas eller tas bort ur planen. I samband med planberedningen förs intensiv dialog mellan projektaktören, planeraren och myndigheterna för att garantera informationsutbytet.

EIA (förfarandet vid miljökonsekvensbedömning MKB) utförs i Finland i två skeden. I det första skedet görs ett bedömningsprogram, i vilket presenteras utredningar och kontroller som utförs i projektområdet. I detta skede kan naturskyddsmyndigheten framföra eventuella kompletteringar av utredningarna och föra fram områdets särdrag och eventuella beaktansvärda arter. På basis av utredningarna gör projektaktören upp en bedömningsbeskrivning, i vilken framförs resultaten av utredningarna och kontrollerna och på vilket sätt de betydelsefulla arterna har påverkat planeringen och exempelvis placeringen av vindkraftverken. Naturskyddsmyndigheten deltar i att ta fram den motiverade slutsatsen om projektets miljökonsekvenser, som anges i bedömningsbeskrivningen. Den motiverade slutsatsen används som hjälpmedel i den fortsatta planeringen av projektet. Målet är att styra exempelvis hur vindkraftverken placeras så att de skadliga konsekvenserna för arterna minimeras.

Miljökonsekvensbedömningen innefattar ingen särskild lagstiftning om artskydd, utan Finlands naturvårdslag och naturvårdsförordning

<sup>52</sup> 54 § naturvårdslag 1096/1996 och 9 § naturvårdsförordning 1997/160.

utgör grunden för att beakta och skydda arterna. Planläggningen av området utförs parallellt med miljökonsekvensbedömningen i samband med vindkraftsprojekt, om det inte är frågan om enskilda vindkraftverk.

Naturskyddsmyndigheten deltar intensivt i områdets planläggningsarbete och styrningen av det. I planen finns ofta behov av att påvisa arter som man bör ta hänsyn till med avsikt på naturskyddet såsom platser där det förekommer djurarter som nämns i bilaga IV a till livsmiljödirektivet. I planen är det möjligt att ge planbestämmelser i syfte att bevara arter.

I Finland är NTM-centralen behörig myndighet i fråga om arter som är skyddade i naturvårdslagen och med stöd av den. NTM-centralen bedömer dock projektets eventuella konsekvenser för arterna enbart utgående från utredningar och strävar på basis av det att styra projektplaneringen. NTM-centralen framställer inget forsknings- eller bedömningsmaterial i samband med projektet.

I fråga om vissa beaktansvärda arter har uppföljningen och skötseln anvisats till en skild statlig myndighet. Exempelvis kungsörnen (*Aquila chrysaetos*) är Forststyrelsens ansvarsart. Forststyrelsen ansvarar för vården och skyddet av den finska statens mark- och vattenområden. I samband med projektet är ansvarsparterna med och begrundar hur vars och ens särskilda ansvarsart/-arter ska beaktas i planeringen. Artiklarna ingår i den finska naturvårdslagen, som omfattar alla naturligt förekommande djurarter i Finland förutom vilt som avses i 5 § i jaktlagen, som av arterna i livsmiljödirektivets artikel 12 är björn, varg, lo, europeisk bäver och utter.

Projekttaktören ansvarar för att verksamheten följer lagen. NTM-centralen kan exempelvis påvisa sådan verksamhet som i samband med projektplaneringen eventuellt kan strida mot lagen (exempelvis som förstör och försämrar platser där individer av de djurarter som nämns i bilaga IV a till livsmiljödirektivet förökar sig och rastar).

I samband med detta är det bra att observera att exempelvis bestämmelserna enligt artikel 5 i fågeldirektivet, som alltså ingår i 39 § i Finlands naturvårdslag, dock enligt 48 § i naturvårdslagen inte hindrar användning av området för byggverksamhet eller ändamålsenlig användning av byggnad eller anordning.

I planeringen av projekt försöker man med bland annat kontroll, terrängbesök, modellering och annan informationsinsamling styra byggandet så att nedan nämnda fall till stor del förhindras. I svaren

redogörs för hur man försöker förhindra detta på förhand. I fråga om kraftverk som redan finns är det svårt att ingripa i verksamheten eller nedstängningen både med avsikt på lagstiftningen och egendomens säkerhet.

När det gäller oavsiktligt dödande av djur tillämpas prövning från fall till fall och riskbedömning. Det är inte möjligt att undvika alla dödsfall. Om det i närheten av exempelvis ett planerat vindkraftverk finns ett boträd för en fridlyst och hotad art eller om det på basis av kontroll/modellering föreligger kollisionsrisk, försöker man antingen flytta eller utesluta platsen för vindkraftverket eller ta bort byggplatsen senast i samband med planläggningen.

Prövningen påverkas i stor utsträckning bland annat av den granskade artens hotgrad och skyddsnivå, beräknad överlevnadsförmåga och tilläggsdödligheten som vindkraftverken orsakar, artens reproduktionsförmåga samt antagen livslängd. Nuförtiden har det också blivit vanligare med modelleringar av olika arters livsmiljö, som grundar sig på satellituppföljning och mångsidigt geografiskt informationsmaterial samt modellering av livsmiljöns användning som gjorts utgående från det. Då kan man styra bort byggandet från områden som är viktiga för arten.

Naturvärdena kan tryggas redan innan projektet genomförs genom att myndigheterna deltar i projektplaneringen och – styrningen. På detta sätt blir projektgenomförandet smidigt och orsakar inte heller några betydande konflikter i ett senare skede. Allt grundar sig på gott och intensivt samarbete mellan projektaktören, planerarna och myndigheten, i vilket även andra berörda inkluderas. Naturvårdsmyndigheten godkänner i princip inte ett projekt som kommer att påverka en arts gynnsamma bevarandestatus.

### **7.2.11 Finlands strafflag**

I strafflagens 48 kapitel 5 § och 5 a § stadgas om straff för åtgärder som strider mot naturvårdslagen.

## 7.3 Danmarks implementering av naturvårdsdirektivens artskydd

### 7.3.1 Bakgrund – naturgeografi och biologisk mångfald i Danmark<sup>53</sup>

Danmark är låglänt med en högsta topp på cirka 170 m ö h. Landet har ett mildt klimat, och berörs av fyra olika biogeografiska zoner, två på land: atlantisk och kontinental, samt två i havsmiljöer: marin atlantisk och marin Östersjön.

Landet koloniserades tidigt av människan, odling påbörjades för cirka 6 000 år sedan och nuvarande landskap var etablerat för cirka 2 000 år sedan. Under 1700-talet sänktes sjöar för att skapa ytterligare odlingsmark. I början av 1800-talet var endast 2 procent av landytan skogbevuxen, men en lag om fredning av skog infördes 1805, Fredskovsloven (fredskogslagen), och de återstående skogarna skyddades från fortsatt bete av boskap. Fredskovsprincipen har sedan dess varit ett bärande element i dansk skogslagstiftning, i synnerhet sedan 1989, då beslutet togs att sätta målet att fördubbla skogsarealen inom en trädgeneration.

Med internationella mått är Danmark fortfarande ett skogfattigt land och den danska skogsresursen är liten, spridd och heterogen när det gäller trädslagssammansättning, kvalitet och regional fördelning. Det finns ingen ursprunglig skog kvar och självföryngrad naturskog omfattar mindre än 1 procent av landytan. Genom medveten strävan har dock andelen skog utökats till 10 procent av landytan. Merparten är planterade barrträd, som inte är naturligt förekommande i landet.

Naturen i Danmark är alltså hårt påverkad av mänsklig verksamhet. Landarealen kan delas in i jungfrulig, semikulturellt och kulturellt påverkad, där andelen jungfrulig mark är mindre än 1 procent. Jordbruk och trädgårdsodlingar omfattar 64 procent av landarealen. Under senare delen av 1800-talet kom användning av mangel i bruk, det vill säga utvinning av kalk- och mineralrik lera som grävdes upp och lades på åkermark för att förbättra jordens produktionsförmåga. I stort sett varje fält hade en egen mangelgrav, vilket innebär att det sedan den tiden har funnits gott om småvatten i odlingslandskapet.

---

<sup>53</sup> Danmarks CBD National Strategy and Action Plan (NSAP) 2000.

## Biologisk mångfald – status för livsmiljöer och arter

Danmark har förhållandevis få livsmiljöer och arter som skyddas enligt livsmiljödirektivet: totalt 60 olika habitat (varav 12 prioriterade), 36 arter som listas i direktivets bilaga II (varav 2 prioriterade arter), ytterligare 25 arter som är listade enligt bilaga IV samt slutligen ytterligare 16 arter listade enligt bilaga V. Därutöver har en art försvunnit från landet efter att livsmiljödirektivet trädde i kraft.

Drygt 450 arter anges som hotade, främst reptiler och amfibier, därefter ryggradslösa djur. Danmark har ett internationellt ansvar för arterna gråsäl, utter och dammfladdermus. Valar kan förekomma i danska havsområden.

Åtgärder som vidtas för att hejda utarmningen av biologisk mångfald är bland annat restaurering av våtmarker, återskapande av meandering i vattendrag, anläggande av skog och strävan efter att öka andelen gamla träd, skydda rev i havet, förbud mot användning av bekämpningsmedel i betesmarker, med mera.

Vid en jämförelse mellan Danmarks rapportering till EU-kommisionen för perioden 2007–2012 och den senaste bedömningen för perioden 2013–2018 har situationen försämrats för naturtyper och arter som skyddas enligt livsmiljödirektivet. Vid den senaste rapporteringen 2019 noterades vad gäller livsmiljöerna dålig bevarandestatus för 99,6 procent av arealen skog, 79,5 procent av arealen våtmark, 67,9 procent av arealen gräsmark, 74,1 procent av arealen hed- och buskmark. För vissa naturtyper saknas kunskap om bevarandestatusen, främst gäller detta klipp-, sötvattens- och kustmiljöer. Bäst är situationen för sanddyner, där 56,9 procent av arealen bedöms ha god bevarandestatus, medan 43,1 procent av arealen har dålig status. Vad gäller de skyddade arterna saknas information i många fall, men det är ändå tydligt att samtliga skyddade reptiler har dålig bevarandestatus med fortsatt negativ trend. Många arter av kärlväxter och lägre växter uppvisar otillfredsställande status med okända eller stabila trender medan vissa groddjur har otillfredsställande status men ökande trender. Däggdjuren uppvisar den bästa situationen, där nära hälften av arterna uppges ha god bevarandestatus.<sup>54</sup>

Skälen till de olika livsmiljöernas och arternas otillfredsställande bevarandestatus och negativa trender anges främst vara belastning

<sup>54</sup> Danmarks rapportering enligt EU:s art- och habitatdirektiv för perioden 2013–2018: Article 17 National Summary Factsheet – Denmark: <https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/-wai/navigation/container.jsp>.



från olika föroreningskällor samt påverkan från jordbruk, men också i hög grad invasiva arter, skogsbruk, klimatförändringar samt exploatering.

### 7.3.2 Naturvårdspolitik

#### Naturpakken, en politisk överenskommelse om åtgärder för naturen

Flera politiska partier har 2016 slutit avtal om den så kallade *Naturpakken*, ett paket med insatser för att stärka den biologiska mångfalden i dansk natur. Paketet omfattar en rad åtgärder som riktar sig mot odlingslandskapet, tätortsnära skog, specifika program för artgrupper som exempelvis fjärilar. I skogsmark ska 28 300 hektar orörd skog och skog med rik biologisk mångfald avsättas för biodiversitetsändamål, varav 3 300 hektar på privatägd mark. Dessutom utlovas en översyn och förenkling av regelverken om natur och biologisk mångfald i syfte att stötta utvecklingen av en bättre natur.

#### Nytt politiskt avtal i december 2020

Regeringen, *Radikale Venstre*, *SF*, *Enhedslisten* och *Alternativet* kom i början av december 2020 överens om ett natur- och biologisk mångfaldspaket som bland annat ska innebära upprättandet av uppskattningsvis 13 nya naturnationalparker och stora områden orörd skog. Avtalet innebär att under 2021–2024 kommer skydd av orörd skog, nya naturnationalparker och en strategi för förvaltning av hotade arter att prioriteras. Med de avsatta medlen blir det möjligt att avsätta nästan 75 000 hektar orörd skog och att inrätta av 15 naturnationalparker. Därtill kommer ett råd för biologisk mångfald att inrättas. Det har också avsatts medel för att förbättra den marina miljön, med återupprättande av stenrev och insamling av förlorade fiskeredskap, etc.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Miljöministeriet. <https://mim.dk/nyheder/2020/dec/ny-natur-og-biodiversitetspakke-klar-historisk-loeft-til-dansk-natur> (Hämtat 2021-01-09).

### 7.3.3 Grundläggande lagar om natur i Danmark

I Danmark är naturskyddslagen (*naturbeskyttelseslovens*<sup>56</sup>), lagen om jakt och viltförvaltning (*jagt- og vildtforvaltningsloven*<sup>57</sup>), lagen om miljöskydd, lagen om miljömål (*miljømålsloven*<sup>58</sup>), skogslagen (*lov om skove*<sup>59</sup>) och lagen om nationalpark (*lov om nationalparker*<sup>60</sup>) några av de lagar som sätter ramen för skydd av biologisk mångfald.

Miljøministeriet har påbörjat en analys av artskyddsregleringen i Danmark. Analysen är tänkt att utgöra grund för en översyn av lagstiftningen. Syftet med översynen är att överväga en förenklad regelstruktur och därigenom skapa ett klarare och mer transparent regelkomplex som i sin tur ska syfta till en mer effektiv förvaltning.

Arbetet med Natura 2000-områdena utgör, enligt Miljøministeriet, ryggraden i de danska nationella naturinsatserna.

Kommunerna spelar en central roll i arbetet med att uppnå biodiversitetsmålet 2020 genom sitt ansvar för naturskydd och naturvård och uppgiften att planera för det öppna landet. Den danska naturinsatsen stöds och finansieras till stor del av EU:s landsbygdsprogramfonder. Detta gäller till exempel finansiering av naturvård av Natura 2000-områden och skydd av skogens natur.<sup>61</sup>

Den tidigare regeringen antog 2014 *Naturplan Danmark*<sup>62</sup> som Danmarks nationella strategi för biologisk mångfald i enlighet med konventionen om biologisk mångfald.

## Dansk miljö rätt

EU-rätten har, enligt Miljøministeriet, haft en avgörande betydelse för den danska miljö rätten. Den danska rättsliga implementeringen av EU:s naturvårdsdirektiv har pågått i mer än 35 år, dock med ökad intensitet de senaste 20 åren. Under samma tid har kommissionen ifrågasatt det danska genomförandet med upprepade formella undermåttelser 2003, 2006 och 2010 samt ett motiverat yttrande 2012,

<sup>56</sup> LBK nr 240 af 13/03/2019.

<sup>57</sup> LBK nr 265 af 21/03/2019.

<sup>58</sup> LBK nr 119 af 26/01/2017.

<sup>59</sup> LBK nr 315 af 28/03/2019.

<sup>60</sup> LBK nr 120 af 26/01/2017.

<sup>61</sup> Miljøministeriet Miljøstyrelsen. Danmarks biodiversitetsstrategi 2014–2020 (Naturplan Danmark) <https://mst.dk/natur-vand/natur/biodiversitet/hvordan-bevarer-vi-biodiversiteten/danmarks-biodiversitetsstrategi-2014-2020-naturplan-danmark/> (Hämtad 2021-01-10).

<sup>62</sup> Regeringen (2014) *Naturplan Danmark, vores fælles natur*. <https://mst.dk/media/115610/naturplan-danmark-vores-faelles-natur.pdf>.

samtliga inriktade på Danmarks rättsliga genomförande av direktiven. Enligt en promemoria från Miljøministeriet<sup>63</sup> hade Danmark, vid tidpunkten för naturvårdsdirektivens antagande, en mycket omfattande och sammanhängande naturskyddslagstiftning med noggrann reglering av aktiviteter som påverkar naturvärden. Lagstiftningen hade under 1900-talet utvecklats från det traditionella bevarandet av landskap och arter via ett allmänt skydd för utbredda naturtyper till en aktiv naturförvaltning. Antagandet av fågeldirektivet 1979 och livsmiljödirektivet 1992 har sedan haft stor betydelse för utvecklingen av det danska naturskyddet och naturförvaltningen.<sup>64</sup>

### Genomförda lagändringar<sup>65</sup>

För att säkerställa en tydligare rättslig ram för skydd och förvaltning av Natura 2000-områden antog eller ändrade Folketinget följande lagar under perioden 2003–2010:

- *Miljømålsloven* med införande av ett bindande planeringssystem för Natura 2000-områden.
- Ändring av naturbeskyttelsesloven där man bland annat lade till kapitel 2 a om Natura 2000-områden, skyldighet att vidta åtgärder mot försämring etc. och om anmälningssystem för projekt i det öppna landet som annars inte kräver tillstånd.
- *Ny skovlov* (skogslag) med bland annat planering av skogsklädda Natura 2000-områden som omfattas av skogsbruk, skyldighet att vidta åtgärder och ett anmälningssystem för projekt i skogen som annars inte kräver tillstånd.
- Ändring av ett antal miljölagar för att ge bemyndiganden kring att förtydliga reglerna.

Kommissionens kritik av bristen på en lagstadgad skyldighet för konsekvensbedömning etc. ledde också till en översyn av *habitatbekendtgørelsen* där bland annat förteckningen över regler som omfattas av kravet på konsekvensbedömning utökades. Dessutom beslutade reger-

---

<sup>63</sup> Miljøministeriet (2014) *Naturplanlægning, naturprojekter og skov* J.nr. NST-4105-00002. Ref. lar Den 3. april 2014.

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> Innehållet i detta avsnitt bygger på Miljøministeriet (2014) a.a.

ingen att ett antal anknyttande lagar inom andra ministerier skulle ses över för att säkerställa att EU:s regler tillämpas ordentligt inom respektive sektorer. Detta ledde till förändringar bland annat i olika energilagar, *fiskeriloven*, *vejloven* (väglagen) och *byggeloven*. 2013 avslutade kommissionen det öppna ärendet mot Danmark som inletts 2003.

Härtill har kommissionen, i flera formella underrättelser, kritiserat den danska lagstiftningen för att inte vara tillräckligt precis i förhållande till naturvårdsdirektivens skydd av arter. Detta ledde 2008 till ändringar av reglerna i *jagt- og vildtforvaltningsloven*, *naturbeskyttelsesloven* och för fisk och akvatiska blötdjur i *fiskeriloven*. I och med att kommissionen publicerade sin vägledning 2007 tydliggjordes att de danska reglerna var otillräckliga. Särskilt gällde det förbudet mot att skada eller förstöra parnings- eller rastplatser som, till skillnad från det individrelaterade skyddet mot dödande, insamling och störningar, är ett områdesrelaterat skydd.

Även om ett antal förbud och krav på tillstånd etc. i den danska lagstiftningen i hög grad skyddar parnings- och rastplatser finns det ett antal parnings- och rastplatser som inte är skyddade. Det gäller till exempel parnings- och rastplatser som kan förekomma på jordbruksmark (till exempel åkergröda i oskyddade våtmarker), i skogsområden (till exempel livsmiljöer för fladdermöss och hasselmus) eller i byggnader (fladdermöss).

Därför antog Folketinget 2009 en ändring av *naturbeskyttelsesloven* och *jagt- og vildtforvaltningsloven*. Ändringen innebär en allmän ersättningsfri reglering med ett allmänt förbud mot att skada eller förstöra parnings- eller rastplatser för bilaga IV-arter. Dessutom finns bestämmelser som förbjuder avsiktlig störning av fåglar och arter i bilaga IV. Med dessa lagändringar och efterföljande verkställighetsbeslut accepterade kommissionen att det danska rättsliga genomförandet av artsskyddet av direktiven var tillräckligt.

### 7.3.4 Danmarks skogsvårdslag

Syftet med Danmarks skogsvårdslag<sup>66</sup> är enligt 1 § att bevara och skydda landets skogar och att öka skogsområdet. Lagen syftar också till att främja en hållbar skötsel av landets skogar. Hållbar drift innebär inkludering av ekonomiska såväl som ekologiska och sociala värden.

Hållbar drift innebär att driften av det enskilda fredsskogområdet och lagförvaltningen, ur en helhetssynpunkt, strävar efter att

1. främja byggandet av robusta skogar,
2. säkerställa skogens produktion,
3. bevara och öka skogarnas biologiska mångfald, och
4. se till att hänsyn tas till landskap, naturhistoria, kulturhistoria, miljöskydd och friluftsliv.

I offentligt ägda skogar ska särskild vikt läggas vid punkterna 3 och 4. I statligt ägda skogar under *Miljø- og Fødevareministeriets* ansvarsområde ska särskild tonvikt läggas på att främja utvecklings- och experimentaktiviteter.<sup>67</sup>

#### Nytt skogsprogram 2018<sup>68</sup>

Enligt skogsprogrammet ska skogsvårdslagen säkra att danska skogar brukas på ett långsiktigt hållbart sätt, och skogsprogrammet är ett redskap i det arbetet. Visionen för det danska skogsprogrammet är:

Et skovareal i vækst med sunde og robuste skove, hvor der er plads til forskellighed, og hvor der er gode muligheder for at producere bæredygtigt træ og skabe arbejdspladser, tage hånd om biodiversiteten og beskytte naturperler, modvirke klimaændringer og beskytte grundvand og for at tilbyde gode oplevelser for friluftslivet. I nye og gamle skove og til gavn og glæde for både nuværende og kommende generationer. Dette er visionen for Danmarks skove.

#### Översättning:

En ökande skogsareal med friska och robusta skogar, där det finns utrymme för mångfald, och där det finns goda möjligheter att producera hållbart virke och skapa arbetstillfällen, ta hand om biologisk mångfald

<sup>66</sup> Skovlov, lov nr 383 af 07/06/1989.

<sup>67</sup> Skovlov 2 §.

<sup>68</sup> Miljø- og Fødevareministeriet (2018) *Danmarks nationale skovprogram*.

och skydda naturpärlor, motverka klimatförändringar och skydda grundvattnet och att erbjuda bra upplevelser för friluftsliv. I nya och gamla skogar och till nytta och glädje för både nuvarande och framtida generationer. Detta är visionen för Danmarks skogar.

Skogsprogrammets mål för biologisk mångfald är att minst 10 procent av den totala skogsarealen har biologisk mångfald som det primära syftet med driften, att det bindande inkluderar naturligt värdefulla skogar och att skogsbruket i dessa områden sker med särskild hänsyn till den biologiska mångfalden.

### 7.3.5 Naturvårdsdirektivens omedelbara betydelse för dansk rätt<sup>69</sup>

Vid tiden för fågeldirektivets antagande gjordes, enligt Miljøministeriets promemoria, bedömningen att den danska lagstiftningen, rörande skyddet av utpekade fågelskyddsområden och skydd av fåglars levnadsplatser, redan levde upp till direktivets krav. Fågeldirektivet gav därför inte upphov till förändringar rörande det direkta områdesskyddet. *Naturfredningsloven*<sup>70</sup> var en viktig lagstiftning och lagen ändrades flera gånger under 1970- och 1980-talen varvid naturtypsskyddet utvidgades.

Reglerna kompletterades av regler inom fysisk planering och de generella reglerna med *landzoner* har i sig direkt betydelse för att reglera mänskliga aktiviteter i det öppna landet. Planlagstiftningens krav på riktlinjer i regionplanerna (och nu i kommunplanerna) syftar till att indirekt säkra natur- och miljöhänsyn. I samband med utpekande av fågelskyddsområden blev det explicit ålagt amten (administrativt förvaltningsområde, ämbetsdistrikt) att fastställa riktlinjer i regionplanerna för att säkra skyddet av fågelskyddsområdena. Parallellt med detta ändrades flera viktiga sektorslagar för att säkerställa att dessa kunde administreras i enlighet med regionplanernas riktlinjer och inkludera natur- och miljöhänsyn i olika avgöranden och beslut. Regler om skydd av fåglar i samband med jakt följde redan av jaktlagen. Det ansågs alltså, i princip, inte finnas något behov av ändrad lagstiftning som en följd av fågeldirektivet.

---

<sup>69</sup> Innehållet i detta avsnitt bygger på Miljøministeriet (2014) a.a.

<sup>70</sup> LBK nr 530 af 10/10/1984 (*Naturfredningsloven* är numer upphävd).

Inte heller antagandet av livsmiljödirektivet 1992 gav upphov till några lagändringar i förhållande till skyddet av områden och livsmiljöer. Direktivet användes dock som argument till stöd för att utvidga det allmänna livsmiljöskyddet till att också omfatta friska ängar och betesmarker i samband med antagandet av *naturbeskyttelsesloven*<sup>71</sup> 1992.

När det danska utpekandet av fågelskyddsområden (före livsmiljödirektivets trädde i kraft 1994) kritiserades av EU-kommissionen för att de inte var tillräckligt bindande, beslutade Danmark att använda reglerna i *planloven*. Genom planloven kunde områden utses och skyddsregler fastställas med natur- och miljölagstiftningen som en utgångspunkt för åtgärder.

I fråga om artskyddet gällde redan nationella bestämmelser om fredning av arter eller artgrupper, exempelvis groddjur, reptiler och orkidéer (*artsfredningsbekendtgørelsen*) som fördes vidare till *naturbeskyttelsesloven* 1992 och kompletterades i den utsträckning det nationella skyddet inte omfattade alla arter som skulle omfattas enligt livsmiljödirektivet.

### 7.3.6 Kritik av den danska implementeringen har medfört lagändringar<sup>72</sup>

I och med EU-domstolens praxis kom Miljöministeriet successivt fram till att det fanns vissa rättsliga brister i förhållande till artiklarna 6 (Natura 2000-områden) och 12 (det strikta artskyddet) i livsmiljödirektivet.

År 2003 skickade Europeiska kommissionen en formell under rättelse om bristen på genomförande av livsmiljödirektivet. Den formella underrättelsen och efterföljande kompletterande formella under rättelser 2006, 2010 och ett motiverat yttrande 2012 fokuserade på ett antal allmänna brister i genomförandet:

- Ett antal aktiviteter täcktes inte av krav på konsekvensbedömning etc. i förhållande till Natura 2000-områden, i enlighet med artikel 6.3–4 i livsmiljödirektivet, inklusive bland annat verksamhet inom andra ministerier.
- Det saknades skyldighet att vidta åtgärder för att undvika försämring och störningar i Natura 2000-områden (artikel 6.2).

<sup>71</sup> LBK nr 240 af 13/03/2019.

<sup>72</sup> Innehållet i detta avsnitt bygger på Miljøministeriet (2014) a.a.

- Det saknades en tydlig rättslig ram för genomförande av nödvändiga bevarandeåtgärder i förhållande till Natura 2000-områden (artikel 6.1).
- Det allmänna skyddet av arter och deras livsmiljöer enligt naturvårdsdirektiven, särskilt artiklarna 3 och 5 i fågeldirektivet och artikel 12 i livsmiljödirektivet (skydd av parnings- eller rastplatser, avsiktlig störning etc.).

Under perioden 2003–2010 beslutade regeringen att lägga fram flera lagförslag som syftade till att förbättra genomförandet och tillmötesgå kommissionens formella underrättelse. Nästan 15 år efter antagandet av fågeldirektivet och tio år efter antagandet av livsmiljödirektivet togs således, för första gången, faktiska lagstiftningsinitiativ för att genomföra naturvårdsdirektiven. Det innebär tämligen omfattande lagändringar.

### 7.3.7 Natura 2000 områden i Danmark

Ett viktigt inslag i Danmarks genomförande av livsmiljödirektivet är utpekandet av *habitatområden*. Varje sådant område utses på grundval av *miljømålsloven*<sup>73</sup> för att skydda vissa arter och livsmiljöer.

I habitatområdena måste det säkerställas att de arter och livsmiljöer som det enskilda området är utpekat för inte påverkas negativt, att bevarandestatusen för arter och livsmiljöer bibehålls eller förbättras och att inga hinder skapas för att uppnå livsmiljödirektivets mål om gynnsam bevarandestatus. De arter och livsmiljöer som ett habitatområde har utsetts för att skydda utgör områdets utpekingsgrund.<sup>74</sup> I *habitatbekendtgørelsen*<sup>75</sup> har områden bestämts för olika livsmiljötyper samt för djur- och växtarter. I *habitatbekendtgørelsens* bilaga 5 finns en förteckning över naturtyper och arter som är naturligt hemmahörande i Danmark och som omfattas av livsmiljödirektivets bilagor I och II och som är relevanta vid utpekandet av

<sup>73</sup> Lovbekendtgørelse nr. 119 af 26 januar 2017 om miljømål mv. for internationale naturbeskyttelsesområder.

<sup>74</sup> Miljøministeriet (2020) *Habitatvejledningen Vejledning til bekendtgørelse nr. 1595 af 6 december 2018 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter*, s. 11.

<sup>75</sup> Habitatbekendtgørelse, BEK nr 1595 af 06/12/2018.



habitatområden i Danmark. Naturtyper och arter som är särskilt hotade på ett europeiskt plan (prioriterade) har angetts med stjärna.

I Danmark har 269 habitatområden och 124 fågelskyddsområden utpekats och ingår i Natura 2000-nätverket. Arealöverlappning mellan områdena är emellertid stor eftersom många habitat- och fågelskyddsområden har samma eller delvis samma avgränsning. Den danska Natura 2000-arealen är till största delen akvatisk, främst marin, med mycket stora arealer i kustområdena. Dessutom ingår många sjöar och vattendrag i områdena.<sup>76</sup>

Natura 2000-områden skyddas i allmänhet av befintlig natur- och miljölagstiftning, som kompletterats med särskilt strikta riktlinjer för när tillstånd kan beviljas för sådant som påverkar Natura 2000-områden. De flesta aktiviteter som kan påverka Natura 2000-områdena kräver tillstånd eller planering i enlighet med befintlig natur- och miljölagstiftning. Det finns alltså ingen speciell "Natura 2000-lag".<sup>77</sup> I sammanhanget kan nämnas att över 80 procent av Danmarks landarea avrinner till kustnära Natura 2000-områden vilket innebär att Natura 2000-skyddet i stor utsträckning når utanför de faktiska Natura 2000-områdena, eftersom påverkan på Natura 2000-områdena i princip följer vattnets strömmar till kustområdena.<sup>78</sup>

Krav på Natura 2000-planering finns i miljömålslagen och skogslagen. Syftet är att de offentliga insatser som görs till förmån för vattenmiljön och Natura 2000-områdena ska vara vetenskapligt välgrundade, effektiva och riktade samt äga rum i dialog med bland annat markägare och deras organisationer samt miljöorganisationer. Reglerna för att fastställa mål i Natura 2000-planerna framgår av *Miljøministeriets bekendtgørelse nr. 1604 af 15 december 2014* om klassificering och fastställande av mål för naturens tillstånd i internationella naturvårdsområden.<sup>79</sup>

---

<sup>76</sup> Miljøministeriet (2020) a.a., s. 11.

<sup>77</sup> Miljøministeriet. Lovgivning. <https://mst.dk/natur-vand/natur/natura-2000/lovgivning/> (Hämtad 2021-01-09).

<sup>78</sup> Miljøministeriet (2020) a.a., s. 11.

<sup>79</sup> Miljøministeriet. Lovgivning. <https://mst.dk/natur-vand/natur/natura-2000/lovgivning/> (Hämtad 2021-01-09).

## Genomförande av åtgärder i Natura 2000-planen

Det är kommunfullmäktige (*kommunalbestyrelsen*) som ska genomföra de åtgärder som anges i handlingsplanen för genomförandet av Natura 2000-planen i enlighet med miljömåslagen.<sup>80</sup>

Inte alla aktiviteter som omfattas av livsmiljödirektivets breda projektkoncept kräver tillstånd enligt dansk lag. För att hantera dessa situationer finns bestämmelser som innebär en skyldighet att förhandsanmäla vissa angivna aktiviteter till myndigheterna.<sup>81</sup>

Om man avser sätta igång med bland annat någon av följande aktiviteter ska man meddela detta skriftligt till *kommunalbestyrelsen* tillsammans med en värdering av hur det kan påverka Natura 2000-området med hänsyn till områdets bevarandemålsättningar.<sup>82</sup>

- Plantering av julgranar och skog, fleråriga energigrödor, häckar och liknande i fågelskyddsområden.
- Röjning samt ändring av trädslag och plantering i lövskog.
- Förändring av tillståndet för sjöar, hedar, myrar och liknande, mader, strandängar, fuktängar och torra naturbetesmarker som inte uppfyller storlekskravet i 3 §.
- Uppodling av naturliga gräsmarker i fågelskyddsområden.
- Odling, plantering och sandflyktdämpning på sanddyner.
- Röjning av buskar av havtorn, krypvide och en samt tallskog på sanddyner.
- Rensning av enbuskar på torra naturbetesmarker.
- Betydande förändring av betesintensiteten på kort tid, inklusive betesavbrott eller höframställning.
- Betydande förändringar i användningen av husdjursgödsel, inklusive förändrat gödselmedel från kommersiell gödsel till husdjursgödsel.
- Etablering av nödvändiga anläggningar för verksamheten, inklusive vägar.

---

<sup>80</sup> 19 a § naturbeskyttelsesloven.

<sup>81</sup> Miljøministeriet (2020) a.a., s. 19.

<sup>82</sup> 19 b § naturbeskyttelsesloven, bilaga 2 om anmälningspliktiga aktiviteter.

- Etablering av företag som inte är föremål för godkännande i områden som kan orsaka betydande störningar (exempelvis buller).

Motsvarande reglering finns i skogslagstiftningen. På arealer som omfattas av Natura 2000-skogsplaner ska man innan man vidtar ett antal uppräknade aktiviteter<sup>83</sup> lämna ett skriftligt meddelande om detta till *miljø- og fødevareministeret* i syfte att bedöma påverkan på platsen med hänsyn till områdets bevarandemål.<sup>84</sup> Efter att ha mottagit en sådan anmälan ska myndigheten bedöma om aktiviteten kan påverka ett Natura 2000-område väsentligt och om det behöver genomföras en miljökonsekvensutredning samt huruvida det kommer att vara nödvändigt att ingå avtal eller besluta om särskilda skyddsåtgärder för att förhindra skada på de värden som ligger till grund för utpekandet av Natura 2000-området.<sup>85</sup>

Om *kommunalbestyrelsen* inte fattar något beslut om huruvida aktiviteten måste bedömas mer ingående senast fyra veckor efter att den tog emot meddelandet får aktiviteten starta. Om aktiviteten inte satts igång inom tre år efter meddelandet krävs ett nytt meddelande.

Något meddelande behövs inte för skogbevuxna *fredskovspliktiga* områden. Om aktiviteten omfattas av vissa uppräknade förbud enligt skogslagen, eller om det handlar om tillståndspliktig verksamhet enligt annan lagstiftning, gäller heller inget krav på meddelande, förutsatt att konsekvenserna ska bedömas enligt *naturbeskyttelsesloven* innan verksamheten får påbörjas eller åtgärden vidtas.<sup>86</sup>

*Kommunalbestyrelsen* kan ingå avtal med ägaren eller användaren av en fastighet om verksamheten eller andra åtgärder för att förverkliga Natura 2000-planen. Avtalet får även omfatta andra områden vars användning kan bidra till uppfyllandet av Natura 2000-planen. Avtal kan ändras om parterna är överens och ändringen inte strider mot Natura 2000-planens bevarandemål. Om ett avtal inte kan ingås på rimliga villkor har *Kommunalbestyrelsen* en skyldighet att fatta beslut för att undvika försämring och störningar. Det innebär att *Kommunalbestyrelsen* ska ålägga fastighetsägaren att göra eller inte göra

---

<sup>83</sup> Bilaga 1 till skovloven LBK nr 122 af 26/01/2017.

<sup>84</sup> 17 § skovloven LBK nr 122 af 26/01/2017.

<sup>85</sup> BEK nr 1105 af 12/08/2016 Bekendtgørelse om anmeldelsesordningen efter naturbeskyttelseslovens § 19 b og skovlovens § 17.

<sup>86</sup> 19 b § naturbeskyttelsesloven.

det som är nödvändigt för att förverkliga Natura 2000-planen. Det samma gäller om ett redan ingånget avtal inte följs.<sup>87</sup>

Om ett ingripande innebär en förlust kan ersättning utgå. Frågan om eventuell ersättning ska avgöras i samband med avtal eller beslut om åtgärder.<sup>88</sup>

### 7.3.8 Skydd av arter som skyddas av livsmiljödirektivet

Enligt Miljøministeriet är flera av livsmiljödirektivets bilaga IV-arter förhållandevis sällsynta men det finns ett antal mer vanliga bilaga IV-arter i Danmark som inte är hotade, till exempel större vattensalamander. Arterna lever ofta i områden som redan är skyddade, till exempel genom fredning, viltreservat och *naturbeskyttelseslovens*<sup>89</sup> generella skydd av naturtyper i 3 §. Av bestämmelsen följer bland annat att det inte får företas någon ändring av tillståndet i naturliga sjöar eller rinnande vatten som har utpekats som skyddade, inte heller av tillståndet på hedar, mossar, strandängar, mader eller fuktängar och naturbetesmarker, när sådana naturtyper är av viss storlek. Om naturtyperna förekommer tillsammans eller tillsammans med sjöar ska den sammanhängande arealen räknas.<sup>90</sup>

Bestämmelser som mer uttryckligen skyddar djur och växter finns i *naturbeskyttelseslovens* kapitel 5 (samt lagens bilaga 3, 4 och 5), i *jagt- og vildtforvaltningsloven*<sup>91</sup> och i *artsfredningsbekendtgørelsen*<sup>92</sup> och *habitatbekendtgørelsen*<sup>93</sup>.

### Fredning av livsmiljödirektivets arter

Av *artsfredningsbekendtgørelsens* 10 § framgår att vad gäller vilda djur som är naturligt förekommande i den danska naturen och som omfattas av bilaga IV i livsmiljödirektivet, så gäller förbud mot:

<sup>87</sup> 19 c–e § naturbeskyttelsesloven.

<sup>88</sup> 19 g § naturbeskyttelsesloven.

<sup>89</sup> LBK nr 240 af 13/03/2019.

<sup>90</sup> 3 § naturbeskyttelsesloven.

<sup>91</sup> LBK nr 265 af 21/03/2019.

<sup>92</sup> BEK nr 1466 af 06/12/2018 Bekendtgørelsen om fredning af visse dyre- og plantearter og pleje af tilskadekommet vildt. Artsfredningsbekendtgørelsen.

<sup>93</sup> BEK nr 1595 af 06/12/2018.

- alla former av avsiktligt infångande eller dödande, samt
- avsiktligt förstörande eller insamling av ägg i naturen.

När det gäller vilda växter som omfattas av livsmiljödirektivets bilaga IV är det förbjudet att avsiktligt plocka, samla in, skära av, gräva upp eller riva upp med rötter eller förstöra.

Av *artsfredningsbekendtgørelsen* 11 § framgår att det är förbjudet att förvara, transportera, handla med, byta, utbjuda till försäljning eller byte, överföra, konservera eller ställa ut djur och växter som har samlats i naturen och som omfattas av bilaga IV till livsmiljödirektivet, bilaga 7 till bekendtgørelsen eller Bernkonventionen.

## Dispens

I 12 § *artsfredningsbekendtgørelsen* finns bestämmelser om dispens som i huvudsak överensstämmer med den danska språkversionen av artikel 16 livsmiljödirektivet.

## Skydd av arter som skyddas i livsmiljödirektivet i samband med beslut

Av 10 § *habitatbekendtgørelsen* framgår att i ett ganska stort antal uppräknade typer av beslut enligt *naturbeskyttelsesloven* och *lov om skov* får inte tillstånd, godkännande, dispens, etc. beviljas om det ansökan avser kan

- skada eller förstöra avels- eller viloplatser inom det naturliga utbudet av de arter som anges i bilaga IV a till livsmiljödirektivet, eller
- förstöra de växtarter som anges i bilaga IV b till livsmiljödirektivet i alla levnadsstadier.

Att man har bedömt detta ska framgå av besluten.<sup>94</sup> Enligt 11 § *habitatbekendtgørelsen* får myndigheten avvika från bestämmelsen i 10 § om det inte finns något tillfredsställande alternativ och om undantaget inte hindrar att bevarandestatusen för beståndet i fråga kan

---

<sup>94</sup> 10 § *habitatbekendtgørelsen*.

upprätthållas i artens naturliga utbredningsområde. Undantag kan endast ske i de situationer där syftet med ansökan är att skydda vilda djur och växter och bevara livsmiljöerna, förhindra allvarliga skador, särskilt på grödor, besättningar, skogar, fiske, vatten och andra typer av egendom, säkerställa folkhälso- och säkerhetshänsyn eller andra tvingande väsentliga samhällsintressen, inklusive intressen av social och ekonomisk karaktär, och överväganden av betydande positiva effekter på miljön, eller främja forskning och undervisning, återställande av en population, frisättning av dessa arter och avel för detta ändamål, inklusive artificiell förökning av växter.

Beslut om undantag ska fattas av den myndighet som har fått behörighet att fatta beslut i enlighet med de allmänna reglerna i lagstiftningen för det aktuella området men innan beslut om undantag fattas måste yttrande inhämtas från ministern för miljö och livsmedel (*miljø- og fødevareministeren*). Ett beslut om undantag ska sedan anmälas till *miljø- og fødevareministeren* så att Europeiska kommissionen kan in-formeras.<sup>95</sup>

### Förbud att avsiktligt störa djur som skyddas av livsmiljödirektivet och förbud att förstöra dessas viloplatser och avelsplatser

Utöver 10 och 11 §§ *habitatbekendtgørelsen* som genomför artsskyddsbestämmelser i samband med förvaltningsbeslut, gäller ett allmänt förbud enligt 29 a § *naturbeskyttelsesloven* mot att skada eller förstöra avels- eller viloplatser för bilaga IV-arter. Förbudet i *naturbeskyttelsesloven* är, enligt Miljøministeriet, viktigt när en aktivitet inte kräver myndighetsaktivitet, om det inte finns något krav på tillstånd eller dispens från en myndighet.<sup>96</sup>

Enligt 29 a § *naturbeskyttelsesloven* får de djurarter som nämns i *naturbeskyttelseslovens* bilaga 3 inte avsiktligt störas med skadlig inverkan på arten eller populationen. I bilagan tas de arter upp som förekommer i Danmark och är upptagna i bilaga IV till livsmiljödirektivet. Förbudet gäller i förhållande till alla livsstadier för de djurarter som omfattas.

Avels- eller viloplatser för de arter som anges i bilaga 3 till lagen får inte skadas eller förstöras.<sup>97</sup> Förbudet skyddar till exempel de plat-

<sup>95</sup> 11 § *habitatbekendtgørelsen*.

<sup>96</sup> Miljøministeriet (2020) a.a., s. 19.

<sup>97</sup> 5 kap. 29 a § *naturbeskyttelsesloven*.

ser där djuren föder upp sina ungar eller stannar för att övervintra. Dessa kan till exempel vara ihåliga träd där fladdermöss bor eller vattenhål där amfibier lägger ägg och får sina yngel. När regeln tillämpas ska en bedömning inkluderas av huruvida den ekologiska funktionen har påverkats.<sup>98</sup>

Härefter följer, i *naturbeskyttelsesloven*, bemyndiganden för Ministern för miljö och livsmedel (*Miljø- og fødevareministeren*) som bland annat får göra följande:

- Upprätta förvaltningsplaner och genomföra andra åtgärder, inklusive att ge bidrag, i syfte att bevara de arter som anges i lagens bilaga 3 eller bestånd av sådana arter.<sup>99</sup>
- Vidta nödvändiga bevarandeåtgärder (genom övervakning eller undersökningar) för att säkerställa att det inte har någon betydande negativ inverkan på bevarandestatusen för de arter som anges i lagens bilaga 3 om exemplar fångas eller dödas av misstag.<sup>100</sup>

Också i *jagt- og vildtforvaltningsloven* förskrivs att avels- eller viloplatser för däggdjur som anges i den lagens bilaga 1 inte får förstöras eller skadas.<sup>101</sup> Det gäller samtliga arter av däggdjur som omfattas av livsmiljödirektivets bilaga IV, vilket innebär alla arter av fladdermöss samt hasselmus, buskmus, utter och tumlare. Dessa däggdjur får heller inte avsiktligt störas med skadlig effekt på arten eller populationen. Förbudet gäller i förhållande till alla djurens levnadsstadier.<sup>102</sup>

### 7.3.9 Fredning av fåglar och boträd

I *jagt- og vildtforvaltningsloven* förskrivs att fåglars bon inte får förstöras avsiktligt, skadas eller tas bort. Inte heller får ägg förstöras eller skadas.

Av *artsfredningsbekendtgørelsen* framgår att det är förbjudet att avsiktligt döda eller fånga fåglar av arter som i vilt tillstånd förekommer i Europa, oavsett vilken metod som används, liksom att ha levande

<sup>98</sup> Miljøministeriet. Bilag IV-arter – beskyttede arter efter EU's naturbeskyttelsesdirektiver. <https://mst.dk/natur-vand/natur/international-naturbeskyttelse/eu-direktiver/naturbeskyttelsesdirektiver/bilag-iv-arter/> (Hämtad 2021-01-10).

<sup>99</sup> 5 kap. 29 b § naturbeskyttelsesloven.

<sup>100</sup> 5 kap. 30 § stk 2–4 naturbeskyttelsesloven.

<sup>101</sup> 6 a § jagt- og vildtforvaltningsloven.

<sup>102</sup> 7 § jagt- og vildtforvaltningsloven.

fåglar i sin besittning. Förbudet gäller inte för fågelarter som det är tillåtet att jaga eller fånga i enlighet med jaktlagstiftningen.<sup>103</sup>

När det gäller de träd som fåglar bygger bon och ruvar i finns bestämmelser om under vilka tider dessa träd inte får fällas.<sup>104</sup>

- Kolonihäckande fåglars boträd får inte fällas under perioden 1 februari–31 juli.
- Rovfåglars (med undantag för örnar och röda glador, se nedan) och ugglors boträd får inte fällas under perioden 1 februari–31 augusti.
- Örnars, svarta storkars, och röda gladors boträd får inte fällas.
- Ihåliga träd och träd med hackspetthål får inte fällas under perioden 1 november–31 augusti.

Man får heller inte förstöra backsvalebön under perioden den 1 april–31 augusti.<sup>105</sup>

## Undantag

Det finns möjligheter till undantag. Danska miljöskyddsverket kan tillåta fångst av fasaner<sup>106</sup> och, om det inte finns något tillfredsställande alternativ, göra undantag från förbudet att fånga eller döda bland annat för att avvärja för människor eller människors hälsa, av hänsyn till flygsäkerhet, för att förhindra omfattande skador på grödor, boskap, skogar, fiskodling eller fiske- och vattenområden eller för att främja forskning och undervisning. Vid dispens måste miljöskyddsmyndigheten bland annat ange de arter som omfattas av undantagen, tillåtna sätt att fånga eller döda, anordningar eller metoder, villkoren och omständigheterna med avseende på tid och plats under vilka sådana undantag kan beviljas och den kontroll som ska utföras.<sup>107</sup>

---

<sup>103</sup> 4 § artsfredningsbekendtgörelsen.

<sup>104</sup> 6 § artsfredningsbekendtgörelsen.

<sup>105</sup> 6 § artsfredningsbekendtgörelsen.

<sup>106</sup> 8 § artsfredningsbekendtgörelsen.

<sup>107</sup> 9 § artsfredningsbekendtgörelsen.



## Genomförande av förbuden

Skyldigheterna i fågeldirektivet förutsätts, enligt Miljøministeriet, bli hanterade av myndigheterna i samband med förvaltningen av allmän natur, planering och miljölagstiftning, som enligt bestämmelsernas syfte måste ta hand om den vilda floran och faunan. När det föreligger en skyldighet att göra en miljöbedömning, ska en bedömning av eventuell påverkan på fåglar inarbetas i miljöbedömningen. I andra fall kan en bedömning av möjlig påverkan på fåglar inkluderas i resonemanget till stöd för beslutet. Av bedömningen ska det framgå om det blir någon påverkan på fågelbestånden i och utanför Natura 2000-områden. Det gäller även påverkan på livsområden. Miljøministeriet betonar att det finns ett allmänt förbud mot att avsiktligt störa och döda vilda fåglar samt förstöra deras ägg och bon som framgår av *jagt- og vildtforvaltningsloven* samt *artsfredningsbekendtgørelsen*.<sup>108</sup> Även om förbuden framgår som allmänna förbud i dessa lagstiftningar måste det alltså ingå överväganden som syftar till att undvika störningar på fåglar i all förvaltningen med stöd av natur-, planerings- och miljölagstiftning.<sup>109</sup>

## Handel, förvaring, transport och import m.m.

Det är förbjudet att handla med, transportera eller förvara för försäljning, bjuda ut till försäljning, konservera eller ställa ut fåglar eller delar eller produkter av fåglar som tas upp i bekendtgørelsen om de inte har dödats eller fångats på ett lagligt sätt. Import av levande fåglar från länder utanför EU är förbjuden om såvida inte importören kan bevisa att de föddes i fångenskap

### 7.3.10 Insamling och användning av arter

I naturbeskyttelseloven finns också flera bemyndiganden till Miljø- og fødevareministeren rörande den insamling och användning av arter.

- Fastställa regler för att skydda eller reglera användningen av vilda djur och växter, inklusive regler för bevarande, registrering och märkning av sådana arter och delar och produkter därav. Reglerna

<sup>108</sup> Miljøministeriet (2020) a.a., s. 13.

<sup>109</sup> *Ibid.*

kan omfatta arter som kommer både från Danmark och utomlands.<sup>110</sup>

- När det gäller djur eller växter som nämns i *naturbeskyttelseslovens* bilaga 4 (alla arter som är listade enligt livsmiljödirektivets bilagor II, IV och V) ska nödvändiga åtgärder vidtas för att säkerställa att insamling i naturen och deras användning är förenligt med att bevara dessa arter.<sup>111</sup>
- Besluta att den som utnyttjar vilda djur och växtarter kommersiellt måste ha tillstånd att göra det samt fastställa ytterligare regler om tillståndsordningen, inklusive om digital registrering av vissa arter etc., och om att tillstånd kan avslås eller återkallas.<sup>112</sup>
- Fastställa regler för kontroll eller förbud mot import av vissa arter av vilda djur som utgör en risk för människor.<sup>113</sup>
- I den mån det är nödvändigt för att uppfylla Danmarks EU-rättsliga skyldigheter, fastställa regler om tjänsteleverantörers skyldighet att tillhandahålla information till tjänstemottagare.<sup>114</sup>

### 7.3.11 Ersättning

I 5 stycket 39 § i *Naturbeskyttelsesloven* anges bland annat att Fredningsnævnet fastställer ersättning till ägare, användare och andra innehavare av rättigheter över de skyddade fastigheterna för den förlust som skyddet tillför dem. Ersättning till andra parter än ägare och användare kan endast tilldelas om krav på ersättning har gjorts i enlighet med reglerna i 37 § stycke 7. Ingen ersättning ska beviljas för skyddet av mark som ägs offentligt såvida inte den skyddade egendomen har förvärvats för temporärt innehav.

Om skyddsbestämmelserna innehåller ett föreläggande till en offentlig myndighet ska skyddsnämnden besluta om att ersättning ska beviljas vid det tillfället och med vilket belopp.

Om skyddet inte genomförs eller förslaget upphör kan skyddsnämnden på begäran bevilja en privat ägare eller användare ersättning i samband med förluster som kommer sig av att fastigheten inte kun-

<sup>110</sup> 5 kap. 30 § naturbeskyttelsesloven.

<sup>111</sup> 5 kap. 30 § stk 2–4 naturbeskyttelsesloven.

<sup>112</sup> 5 kap. 30 § stk 5 naturbeskyttelsesloven.

<sup>113</sup> 5 kap. 30 § stk 6 naturbeskyttelsesloven.

<sup>114</sup> 5 kap. 30 a § naturbeskyttelsesloven.

nat nyttjas. Om en Natura 2000-anmälan resulterar i ett beslut om att till exempel en avverkning inte kan göras är markägaren berättigad till ersättning för den förlust som följer med förbudet. Såväl tillfälliga som permanenta restriktioner måste kompenseras.

### 7.3.12 Mer fokus på population än arter vid prövning

Fokus vid tillämpning av artskyddsbestämmelserna ligger på huruvida ett tillstånd eller dispens behövs för att döda eller störa exemplar av en art. För att bedöma huruvida förbudet är tillämpligt undersöks i stället arten på populationsbasis, utan hänsyn till exemplaren. Domstolar tycks granska myndigheternas tillämpning av artskyddsbestämmelserna på ett tämligen generöst sätt.<sup>115</sup> Vanligen inriktas inte skyddet på artindividen utan fokus ligger på ekologisk funktion.

Artskyddet är implementerat inom ramen för en bredare prövning som inte handlar endast om artskydd. Det kan handla om olika former av planbeslut eller om olika miljötillstånd.<sup>116</sup> Byggandet av sju vindkraftverk eller fler kräver normalt att en markanvändningsplan (lokalplan) antas. En lokalplan för vindkraftverk kan endast antas om platsen har utsetts till ett vindkraftsområde i kommunplanen (*kommuneplan*). Bedömningen av effekter på arter bedöms i de flesta fall som en del av projektets MKB eller genom en strategisk miljöbedömning av planen. Det normala är att alla bedömningarna kombineras. Tyngdpunkten i bedömningen ligger på den ekologiska funktionaliteten. Det är det avgörande kriteriet. Miljöorganisationer har möjlighet att överklaga plan- och MKB-beslutet till en överklagandenämnd som kan upphäva ett tillstånd eller en plan.

---

<sup>115</sup> Akerboom et al. (2019) Wind Energy Projects and Species Protection: A Comparative Analysis of the Application of EU Law in Five Member States, *European Energy and Environmental Law Review*, Volume 28, issue 4, pp 144–158.

<sup>116</sup> *Ibid.*

## 7.4 Tysklands implementering av naturvårdsdirektivens artskydd

Tyskland är en federal stad med 16 olika delstater (förbundsländer eller Länder). Vanligen ligger ansvaret för naturvård, skogsbruk, med mera på delstatsnivå, även om det finns övergripande nationella ram-lagar.

### 7.4.1 Bakgrund – biologisk mångfald i Tyskland

Historiskt har markanvändningen dominerats av jordbruk och i dag är mer än hälften av landarealen uppodlad. Vid 1700-talets början var större delen av Tyskland redan uppodlat och skog täckte bara cirka 15 procent av landarealen. Avskogningen medförde dock problem med erosion och jordförlust samt omfattande förlust av biologisk mångfald. Genom en medveten satsning på återbeskogning är i dag 31 procent av landarealen skogbevuxen<sup>117</sup>. Fortfarande är erosionen ett stort problem, vilket är en av orsakerna till att hyggesfritt skogsbruk tillämpas i stor utsträckning. Markerna är generellt påverkade av föroreningar i form av nedfall av svavel och kväve samt påverkan av näringstillförsel från jordbruk och djurhållning<sup>118</sup>.

### 7.4.2 Odlingslandskap i Tyskland

Eftersom mer än hälften av landarealen är uppodlad har jordbruket stor inverkan på den biologiska mångfalden i landet. De uppföljningar som gjordes under perioden 2001–2011 enligt den nationella indikatorn *Biologisk mångfald och landskapskvalitet* visade på tydliga försämringar i odlingslandskapet och att situationen nått en ny lägstanivå. Mer än hälften av alla kärlväxter som förekommer i Tyskland är beroende av naturliga gräsmarker, men av dessa arter är 44 procent nu rödlistade eller utdöda i landet. Enligt den nationella strategiska planen inom konventionen för biologisk mångfald måste kraftfulla åtgärder vidtas för att hejda den negativa utvecklingen. Åtgärdsförslagen inom planen omfattar stopp för upplöjning av naturliga gräs-

---

<sup>117</sup> Federal Ministry of Food, Agriculture and Consumer Protection (2020) *Forest Strategy* 2020, s. 5.

<sup>118</sup> *Ibid*, s. 27.

marker, återskapande av viktiga miljöer, minskad användning av bekämpningsmedel, minskad tillförsel av kväve, försurande ämnen och tungmetaller, med mera.<sup>119</sup>

### 7.4.3 Skogsbruk i Tyskland

Tysklands skogar är till största delen sekundära, vilket innebär att de har avverkats någon gång tidigare och är resultatet av återbeskogning genom plantering eller andra åtgärder av människan. Om naturligt föryngrade kontinuitetsskogar funnits kvar i större utsträckning skulle dessa sannolikt ha dominerats av ädellövträd som bok och ek. I stället utgörs stora arealer av planterade barrträd, även om det tyska skogsbruket numera strävar efter ett ökat inslag av lövträd. Ungefär hälften av den totala skogsarealen är privatägd, en tredjedel ägs av delstaterna och 4 procent av staten, även om staten kan äga upp till nära 70 procent av skogsmarken i vissa delstater.<sup>120</sup>

Skogsbruket i Tyskland är i dag inriktat på effektiv produktion av timmer, samtidigt som den biologiska mångfalden upprätthålls och ekosystemtjänster bibehålls långsiktigt. Målet är att införa naturliknande (*close-to-nature*) skogsförvaltning i hela Tyskland, med ökad trädslagsblandning, längre omloppsperioder och naturlig föryngring. Förvaltningen ska till största delen ske utan kalavverkningar. För att uppnå detta används ett flertal olika metoder inom skogsbruket<sup>121</sup>:

- bevara och etablera strukturellt olika och blandade skogar med metoder som efterliknar naturens egna,
- plantering med platsanpassat material med rätt proveniens,
- utnyttjande av naturlig föryngring där det är möjligt,
- till största delen avstå från kalavverkning,
- flerskiktad skogsstruktur eftersträvas,
- anpassa intensiteten i skogsbruket till enskilda bestånd,
- beståndsbevarande avverkningar,

<sup>119</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2015) *Naturschutz-Offensive 2020* (nationell strategisk plan inom CBD).

<sup>120</sup> Deutscher Forstwirtschaftsrat (DFWR). Forestry in Germany. [www.forstwirtschaft-in-deutschland.de/index.php?id=52&L=1](http://www.forstwirtschaft-in-deutschland.de/index.php?id=52&L=1) (Hämtad 2021-03-03).

<sup>121</sup> *Ibid.*

- bibehålla markens bördighet och om möjligt öka den,
- främmande trädslag ska användas först efter att den positiva effekten har granskats i ekologiska och ekonomiska termer.

Enligt den tyska skogsstrategin från 2020 ska kalavverkning undvikas främst för att minska risken för att jordens produktionsförmåga skadas genom erosion eller näringsläckage, men också för att inte öka avrinningen från skogsområden. Av samma skäl, men också av hänsyn till naturvården, ska stubbrytning undvikas i möjligaste mån.<sup>122</sup>

#### 7.4.4 Naturskyddslagstiftning i Tyskland, en översikt

Den främsta källan till naturskyddslagstiftning i Tyskland är den tyska federala lagen om naturvård och landskapshantering, *Bundesnaturschutzgesetz* (BNatSchG) som också implementerar livsmiljödirektivet och fågeldirektivet i nationell lagstiftning. BNatSchG kompletteras sedan av lagstiftning på delstatsnivå i var och en av de sexton tyska delstaterna. Denna kan variera på detaljnivå, det är därför viktigt att se till delstaternas reglering för att få en fullständig bild av hur artskyddet regleras på en specifik plats i Tyskland. Vi gör endast ett sådant nedslag, och det är i Sachsen, som har en intressant lösning vad gäller att implementera delar av naturvårdsdirektiven relativt jordbruket.

Tysklands genomförande av olika miljöbevarande åtgärder kretsar i stor utsträckning kring landskapsplanering. Vi ägnar därför ganska stort utrymme åt den tyska landskapsplaneringen, eftersom den övriga regleringen i BNatSchG annars blir svårt att få grepp om. Ett visst historiskt anslag är också klargörande i och med den tyska historien med två stater som återförenats.

Med få undantag är genomförandet och verkställigheten av naturskyddslagen i Tyskland delstaternas exklusiva ansvar. Detta bygger till stor del på praktiska överväganden och delstaternas myndigheter anses vara de som bäst kan bedöma lokala förhållanden. Av samma anledning är det främst delstaterna som utser skyddade områden.<sup>123</sup>

<sup>122</sup> Federal Ministry of Food, Agriculture and Consumer Protection (2020) a.a.

<sup>123</sup> Das Bundesamt für Naturschutz. Legal basis of nature conservation in Germany [www.bfn.de/en/activities/law.html](http://www.bfn.de/en/activities/law.html) (Hämtad 2021-01-04).

### 7.4.5 Landskapsplanering och naturskydd i Tyskland

Landskapsplanering har en lång tradition i Tyskland och kan spåras tillbaka till 1700-talet. Planerad utveckling av hela landskap kan dateras tillbaka till skapandet av *Dessau Wörlitzer Gartenreich* som täcker 142 km<sup>2</sup> där Leopold III Friedrich Franz von Anhalt-Dessau (1751–1817), inspirerad av engelska landskapsparker, designade ett helt landskap främst enligt estetiska principer, men ändå med modeller av markanvändning för att skapa ett idealt landskap i utbildnings-syfte. Termen landskap härstammar från det medeltida ordet *lantscraft* (region) och definierades, vetenskapligt, förmodligen först av Alexander von Humboldt (1769–1857). Dessförinnan var ordet främst förknippat med en konstnärlig genre. Humboldt förklarade att

Every zone of vegetation has, besides its own attractions, a peculiar character. ... As in different organic beings we recognize a distinct physiognomy ... so there is also a certain physiognomy of nature exclusively peculiar to each portion of the earth.<sup>124</sup>

I slutet av 1800-talet användes begreppet *Naturschutz* (naturvård) av Ernst Rudorff som uttryck för en ganska bred bevarandeidé som syftade till att skydda naturen från civilisationen. *Naturschutz* blev senare ett tillvägagångssätt för att skydda miljön medan landskapsplanering blev instrumentet som användes för specificera och genomföra mål. 1902 stiftades den första lagen för Preussen med målet att förhindra ytterligare degeneration av områden med utmärkta landskap (*Preußisches "Gesetz gegen die Verunstaltung landschaftlich hervorragender Gegenden"*).<sup>125</sup> Endast tio år senare argumenterades det för fysisk planering i en allmän bosättningsplan som skulle inkludera grönområden för Ruhr-regionen som vid den tidpunkten det mest förorenade området i Tyskland. Från 1920 och framåt köptes, med stöd i planeringen, mark för grönområden och stränderna vid sjöar och floder gjordes tillgängliga för allmän användning. Under nationalsocialismens tid integrerades planeringen i naturvård och landvård (*Landespflege*) i den första naturskyddslagen för Tyskland, *Reichsnaturschutzgesetz* och "Advokater för landskapet" (*Landschaftsanwälte*)

<sup>124</sup> Kwa (2005) Alexander von Humboldt's invention of the natural landscape. *The European legacy, toward new paradigms*, 01 April 2005, Vol. 10(2), pp 149–162 som hänvisar till Alexander von Humboldt, *Ansichten der Natur* (Stuttgart, 1969), 73–4.

<sup>125</sup> 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.

planerade att göra de första motorvägarna grönare. Under andra världskriget deltog landskapsplanerarna i planerna på att kolonisera de erövrade territorierna i öst genom att förflytta (och förinta) den infödda befolkningen och planera nya områden för tyska bosättare, funktioner för att förbättra landet och göra landskapet lämpligt för försvar. Efter kriget bytte den tyska demokratiska republiken (DDR, 1945–1990) ut *Reichsnaturschutzgesetz* till en ny naturskyddslag, som koncentrerade sig på skyddet av arter och livsmiljöer. Landskapsplanering ingick inte eftersom det inte ansågs nödvändigt. Territoriell planering skulle omfatta alla samhällets intressen inklusive grönområden och miljöhänsyn. Detta var, enligt von Haaren & Vollheyde, logiskt, eftersom beslut som fattades i folkets intresse alltid skulle hitta de bästa (ekonomiska) lösningarna och därför ansågs det att offentlig diskussion eller intresseavvägningar inte behövdes. Inom ramen för den territoriella planeringen utvecklade östtyska geografer ändå metoder för ekonomiska bedömningar av vad som i dag skulle kallas ekosystemtjänster, att användas som underlag för den territoriella planeringen.<sup>126</sup>

I Förbundsrepubliken Tyskland (Västtyskland), var *Reichsnaturschutzgesetz* i kraft tills den nya federala naturskyddslagen, *Bundesnaturschutzgesetz* utfärdades 1976 som innehöll regler om en omfattande landskapsplanering. Sedan slutet av 1970-talet har en metodik utvecklats för att bedöma naturområdets potential, senare kallat landskapsfunktioner, som syftar till att uppfylla de övergripande målen med naturvårdslagen. Här använde man sig av östtyska geografiska teorier för territoriell planering och anpassade klassificeringen av landskapsfunktioner till den västtyska landskapsplaneringen. Klassificeringsmetoderna utvecklades för att kunna specificera olika landskapsfunktioner, till exempel produktion (odlingsbarhet), dricksvattenresurs, översvämningsskydd, livsmiljöer och arter samt estetik och rekreation.

I vissa stater, och särskilt i stora städer som Berlin, utvecklades typologier för att kartlägga och bedöma livsmiljöer och senare även arter. Metoderna och typologierna samordnades emellertid inte mellan delstaterna, vilket resulterade i att olika delstater hade olika system och standarder för att klassificera och utvärdera landskapsfunktioner. Den bristande samordningen hindrar till viss del fortfarande

---

<sup>126</sup> von Haaren och Vollheyde (2019), a.a.



planering på federal nivå med nationsomfattande bedömning och övervakning.<sup>127</sup>

Sedan den federala naturskyddslagen antogs 1976 har *landskapsprogram* utarbetats för delstaterna och *övergripande landskapsplaner* har utarbetats för praktiskt taget alla delar av landet. Genom planerna har en informationsbas och ett målsystem upprättats för hela landet och utgör en viktig grund för naturbevarande arbete. Landskapsplaner är i dag ett av standardverktygen som används i naturvård och fysisk planering. Såväl federala som lokala myndigheter och kommuner kan fatta relevanta beslut med stöd i planernas information om naturens och landskapets tillstånd och utveckling.<sup>128</sup>

Landskapsplaneringen har, enligt von Haaren & Vollheyde, under perioder, särskilt under 1990-talet, varit mycket kritiserad. Kritiken grundades på att instrumentet ansågs vara alltför schematiskt, alltför *top-down*-styrkt och för att det inte inkluderade allmänhetens deltagande i tillräcklig utsträckning. Det ansågs också ineffektivt eftersom det inte förmådde förändra drivkrafterna som leder till en ohållbar utveckling. Senare har EU:s ökade inflytande på tysk miljölagstiftning resulterat i en starkare betoning av miljövard och landskapsplanering har, enligt von Haaren och Vollheyde, visat sig fortsatt effektiv, särskilt vad gäller urbana områden, planering och fysisk planering. En anledning till det var att landskapsplaneringen, efter en fas av mycket komplexa metodövningar, koncentrerade sig mer på dem som planeringen riktar sig till. Man framställde bearbetade "översättningskartor" som översatte landskapets ekologiska innehåll till de officiella beteckningarna som användes i de juridiskt bindande planerings- och genomförandeinstrumenten. Dessutom lades vikt vid att inkludera allmänheten samt olika intressenter som jordbrukare och miljöorganisationer i planeringsprocessen. Möjligheter till deltagande i processen, GIS-system och visualisering utvecklades i interaktiva landskapsplaner som syftade till att främja öppenhet, allmänhetens deltagande och genomförande, särskilt i lokal skala.<sup>129</sup>

Enligt von Haaren & Vollheyde handlar tysk landskapsplanering, i korthet, om att peka på styrkor och svagheter i landskapet och om att dra slutsatser om vad som behöver göras. De menar att även om landskapsplanering är inte är omtyckt av alla intressegrupper så be-

<sup>127</sup> von Haaren och Vollheyde (2019), a.a.

<sup>128</sup> Das Bundesamt für Naturschutz (2008), *Landscape planning The basis of sustainable landscape development*, s. 6.

<sup>129</sup> von Haaren och Vollheyde (2019), a.a.

hövs den mer än någonsin eftersom det inte finns någon annan omfattande miljöplanering i Tyskland som behandlar hela spektrat av landskapsfunktioner (eller ekosystemtjänster) som behöver skyddas av statliga institutioner.<sup>130</sup>

Genom landskapsplaneringen tillgängliggörs information och mål, som måste beaktas i samband med annan planering av markanvändningen. Samtidigt kombinerar landskapsplaneringen information och mål från den sektoriella miljöplaneringen och skapar 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.<sup>131</sup> Under planeringsprocessen ska vissa landskapstjänster beaktas och övervägas. Det handlar till exempel om värdet av livsmiljöer med avseende på biologisk mångfald och arter, grundvattenpåfyllning, markens motståndskraft mot erosion luftkvalitetstjänster och tjänster som handlar om rekreation och estetik. Ungefär 75 procent av alla tyska kommuner har upprättat en landskapsplan (2017).<sup>132</sup> I en undersökning från 2017 visades också att kommuner med landskapsplan har en genomsnittligt högre andel naturområden, högre täthet av skogbevuxna ekotoner (gränzoner) och bättre bevarande av gräsmarker jämfört med kommuner som inte har upprättat en landskapsplan vilket indikerar att landskapsplaner faktiskt bidrar till en förbättring av landskapets struktur och kvalitet.<sup>133</sup>

Landskapsplaneringens funktion vad gäller att förse såväl myndigheter som enskilda med information har också visat sig framgångsrik. Landskapsprogrammet för Berlin är, i kombination med miljöatlasen, fritt tillgängligt och GIS-informationen kan laddas ner för användning av miljöplanerare eller miljöorganisationer. Landskapsplanen för Verden har varit tillgänglig sedan 2009 och har (2018) använts cirka 100 000 gånger i miljökonsekvensbedömningar, markanvändningsplanering för lokalsamhällen eller för andra planer.<sup>134</sup>

<sup>130</sup> von Haaren och Vollheyde (2019), a.a., som hänvisar till Von Haaren et al., 2014.

<sup>131</sup> *Ibid.*

<sup>132</sup> Wende et al. (2017) Effectiveness of landscape planning in Germany. Presentation vid IALE 2017, *European landscape ecology congress*, september 2017 i Ghent.

<sup>133</sup> *Ibid.*

<sup>134</sup> von Haaren och Vollheyde (2019), a.a.

von Haaren och Vollheyde drar slutsatsen att det verkar råda stor enighet i den akademiska litteraturen om att landskapsplanering bör vidareutvecklas som en process för att hantera de osäkerheter och miljöutmaningar som tidigare har försummats. Som exempel lyfter de frågan om energianpassning och den ökande andelen förnybar energi. De pekar här på att landskapsplaneringens uppgift som ett reglerande och mellanliggande instrument skulle kunna vara att stödja bland annat valet av platser för vind- eller solkraftverk, för nät och lagring och samtidigt skydda de områden som är av särskilt värde för naturvård och landskapsestetik. Landskapsplanering kan också stödja genomförandet av den tyska nationella strategin för biologisk mångfald.<sup>135</sup>

#### 7.4.6 Utvecklingen av artskydd i Tyskland

I Tyskland var den traditionella metoden för att bevara och förvalta områden att fokusera på att utse några små områden där ingrepp inte får ske i syfte att skydda *särskilt sällsynta* naturtyper. De områden som avsattes för skydd var huvudsakligen områden som inte var lämpliga för produktion men som ändå innehöll intressanta landskap (till exempel stenar, sluttningar, myrar). Förvaltningen av skyddade områden var flexibel och begränsade vanligtvis inte skogsbruket avsevärt. Genom livsmiljödirektivet infördes en annan förvaltningsinriktning som är vetenskapligt grundad och inriktad på att skydda *vanliga* livsmiljötyper i mycket större skala, till exempel europeiska bokskogar.<sup>136</sup> Skogsaktörer tolkade tillvägagångssättet som ett potentiellt hot mot det befintliga skogsbruket som skapade stor osäkerhet eftersom ingen visste vad lagstiftningen omfattade och många motstridiga argument lämnades i vilken riktning skogsförvaltningen skulle behöva utvecklas.<sup>137</sup> I Tyskland fördröjdes också utpekandet av Natura 2000-områden. Enligt Borrass et al., som intervjuat olika aktörer, var en bidragande orsak till detta en utbredd osäkerhet rörande vilka krav som ställdes, hur ett utpekande skulle påverka markanvändning och

<sup>135</sup> *Ibid.*

<sup>136</sup> Borrass et al. (2015) Policy change and Europeanization: Implementing the European Union's Habitats Directive in Germany and the United Kingdom. *Environmental politics*, 03 September 2015, Vol. 24(5), pp. 788–809 som hänvisar till Winter et al. (2014) The impact of Natura 2000 on forest management: a socio-ecological analysis in the continental region of the European Union. *Biodiversity and Conservation*, 23 (14), 3451–3482.

<sup>137</sup> Borrass et al. (2015), a.a., som vad gäller källan till citaten hänvisar till person på departementet ansvarig för skogsfrågor.

hur markanvändare skulle reagera. Först utsåg de flesta delstater endast områden som redan var skyddade inhemskt. Under en andra omgång utvidgades Natura 2000 till områden som huvudsakligen var offentligt ägda. Slutligen inkluderades även privatägda skogar med högt bevarandevärde. Detta genomfördes som ett resultat av påtryckningar från kommissionen, EG-domstolen och olika miljöföreningar. Det framväxande samarbetet mellan naturvårds- och skogsbruksmyndigheter var viktigt. Gradvis implementerades viktiga delar av direktiven.<sup>138</sup>

När det gäller det strikta artsskyddet fanns tidigare en bestämmelse i BNatSchG som innebar att förbuden (mot att döda, störa, fånga etc.) som införts vid implementeringen av fågeldirektivet, inte gällde vid normal användning av marken för jordbruks-, skogs- eller fiskeändamål eller i samband med utnyttjandet av de produkter som erhållits från sådan verksamhet. Bestämmelsen motiverades bland annat med att det inte handlade om avsiktliga handlingar, att normal användning av mark aldrig kan betraktas som en avsiktlig underlåtenhet att skydda fåglar, eftersom åtgärder som utförs i avsikt att döda, fånga, störa, hålla eller sälja vilda fåglar inte kan beskrivas som en del av normal jordbruks-, skogsbruk- eller fiskeverksamhet.<sup>139</sup> I och med att livsmiljödirektivet krävde ett strikt system för artskydd och innebar krav på en ännu striktare tolkning av försiktighetsprincipen, liksom krav på prövning av planer och projekt, särskilt när det gäller direkt eller kumulativ inverkan av markanvändning som skogsbruk, blev undantaget problematiskt.<sup>140</sup> Sedan EU-domstolen gjort klart att bestämmelsen som undantar skogsbruk inte var förenlig med direktivet förändrades lagen. Markägare motsatte sig de efterföljande lagändringarna och protesterade mot vad de uppfattade som en kriminalisering av sina yrken – en känsla som de delade med företrädare för andra produktionssektorer som också fruktade konsekvenser på grund av strängare bedömningar av planer och projekt när det gäller artskydd. Ett antal delstater krävde slutligen ändringar i direktiven, specifikt det strikta artskyddet i livsmiljödirektivet, för att ”lätta på de europeiska naturskyddslagarna i syfte att göra det

---

<sup>138</sup> Borrass et al. (2015), a.a.

<sup>139</sup> Se mål C-412/85 *kommissionen mot Tyskland*.

<sup>140</sup> Borrass et al. (2015), a.a.

möjligt för företag att växa och skapa arbetstillfällen”.<sup>141</sup> Försöken att direkt ändra direktivet misslyckades, bland annat på grund av veto-rätt från den federala regeringen. Den lagliga undantagsklausulen togs bort och artlagstiftningen stärkte kraven på att beakta arter vid planering av projekt.<sup>142</sup>

Även om grunden finns i den federala lagstiftningen, se nedan, är delstaterna ansvariga för att genomföra naturvårdsdirektiven. Detta innebär att varje delstat måste identifiera åtgärder i syfte att bevara arter och livsmiljöer enligt livsmiljödirektivet.

#### 7.4.7 Översikt av artskyddet i Tyskland<sup>143</sup>

Alla vilda djur och växter i Tyskland åtnjuter *ett allmänt skydd* enligt bestämmelserna i BNatSchG. Det är till exempel förbjudet att fånga, skada eller döda vilda djur om det inte finns en berättigad anledning till det. Vissa djur och växter kräver dock ett *särskilt skydd* eftersom de anses vara hotade. Flera av dessa särskilt skyddade arter åtnjuter dessutom ett ytterligare *strikt skydd*. Vad de olika skyddskategorierna innebär återkommer vi till nedan.

Flertalet populationer av de arter som är strikt skyddade är allvarligt hotade. Av Tysklands cirka 48 000 vilda djurarter är 417 arter strikt skyddade. Mer än hälften av dessa är fåglar (139 arter) eller fjärilar (115 arter, inklusive nattfjärilar). Resten av arterna som är strikt skyddade är huvudsakligen olika däggdjursarter och skalbaggar. Exempel på strikt skyddade arter är vit stork (*Ciconia ciconia*), apollofjäril (*Parnassius apollo*), europeisk hamster (*Cricetus cricetus*), och barrpraktbagge (*Dicerca moesta*).

Av totalt cirka 9 500 växtarter i Tyskland är lite drygt 50 inhemska växter *strikt skyddade* enligt BNatSchG. Det handlar om 52 ormbunksväxter och blommor samt en lav, till exempel guckusko (*Cypripedium calceolus*), gulyxne (*Liparis loeselii*), speltlost (*Bromus grossus*) och dvärggräs (*Coleanthus subtilis*).

<sup>141</sup> Borrass et al. (2015), a.a., som hänvisar till Spiegelonline (2006) Newts in danger: Merkel wants to loosen EU wildlife protection. Spiegelonline, 12 December. Available from: [www.spiegel.de/international/newts-in-danger-merkel-wants-to-loosen-eu-wildlife-protection-a-454072.html](http://www.spiegel.de/international/newts-in-danger-merkel-wants-to-loosen-eu-wildlife-protection-a-454072.html).

<sup>142</sup> Borrass et al. (2015), a.a.

<sup>143</sup> Uppgifterna i detta avsnitt är hämtade från Das Bundesamt für Naturschutz. [www.bfn.de/ueber-das-bfn.html](http://www.bfn.de/ueber-das-bfn.html) (Hämtad 2021-01-04).

### 7.4.8 Bundesnaturschutzgesetz, BNatSchG

BNatSchG innehåller, förutom bestämmelser om skydd av arter och skyddade områden, bestämmelser om landskapsplanering, ingrepp i natur och landskap, biotopnätverk, marin naturvård, tillgång till naturen och landskap för fritidsändamål samt rätten för erkända naturskyddsföreningar att delta i vissa beslutsprocesser. Till detta kommer bevarandebestämmelser som är tillämpliga på djur och växter i relation till jordbruk, skogsbruk och fiske liksom i relation till bygande och andra aktiviteter i den naturliga miljön och landskapet.

BNatSchG:s inledande kapitel består av allmänna bestämmelser som anger syftet och målet med naturskydds- och landskapsförvaltningen, hur syftet ska uppnås och myndigheternas ansvar och ansvarsfördelning. Här finns också övergripande bestämmelser om relationen till andra allmänna intressen, allmänna bestämmelser om jordbruk, skogsbruk och fiske, hur naturbevakning ska gå till samt definitioner av vissa termer och begrepp.<sup>144</sup> Härfter följer andra kapitlet som handlar om landskapsplanering<sup>145</sup> och tredje som reglerar det allmänna skyddet av natur och landskap.<sup>146</sup>

I kapitel 4 regleras skydd av särskilda delar av naturen och landskapet. Det handlar om biotopnätverk, kopplingar mellan biotoper, naturvårdsområden, nationalparker, nationella naturmonument, biosfärreservat, landskapskyddsområden, naturparker, naturmonument, skyddade landskapselement och biotopskydd. I fjärde kapitlet finns också bestämmelser genmodifierade organismer samt om Natura 2000-områden, hur dessa etableras och de tillståndskrav som gäller.<sup>147</sup>

Femte kapitlet ägnas åt skyddet av vilda djur och växter, deras livsmiljöer och deras livsområden. Det är ett omfattande kapitel som reglerar en rad företeelser, bland annat artskyddets uppgifter, det allmänna skyddet för arter, det särskilda skyddet för djur och växter, skyddet för fåglar, undantagsregler, rätten till information och åtskilliga paragrafer om import och export.<sup>148</sup> Följande kapitel ägnas åt marin naturvård, och allmänhetens tillträde till naturen för friluftsliv och fritidsändamål och dithörande ansvarsfrågor.<sup>149</sup> I åttonde kapitlet regleras miljöorganisationers rätt till deltagande i beslutsprocesser och rätt

<sup>144</sup> 1 kap. 1–7 §§ BNatSchG.

<sup>145</sup> 2 kap. BNatSchG.

<sup>146</sup> 3 kap. BNatSchG.

<sup>147</sup> 4 kap. BNatSchG.

<sup>148</sup> 5 kap. BNatSchG.

<sup>149</sup> 6 och 7 kap. BNatSchG.

att överklaga. Lagens nionde kapitel ägnas åt egendomsfrågor; skyldigheten att tolerera och ersättningsfrågor. Slutligen följer, i tionde kapitlet, bestämmelser om böter och andra påföljder, möjligheter att konfiskera och tullmyndighetens befogenheter.

Nedan redogör vi mer ingående för de delar vi anser relevanta för artskyddet, det vill säga i första hand kapitel fem, om det särskilda artskyddet, men även de regler som handlar om områdesskydd och planeringsinstrument som syftar till att skydda arter eller arter som är viktiga för en viss livsmiljö. Vi kommer även att gå in i nionde kapitlet som reglerar egendomsfrågorna.

#### **7.4.9 Naturskyddslagstiftningens och landskapsförvaltningens mål och syfte**

Målet med naturskyddet och landskapsförvaltningen är att skydda naturen och landskapet, på grund av sitt eget inneboende värde och dess värde för människors liv och hälsa men också på grund av ansvaret gentemot framtida generationer i befolkade och obefolkade områden. Bland annat ska biologisk mångfald, ekosystemens tjänster och funktionalitet, naturens och landskapens mångfald, karaktär och skönhet samt rekreationsvärde säkras permanent. Skyddet ska även omfatta naturvård, utveckling och vid behov också återställande av naturen och landskapet (allmän princip).<sup>150</sup>

#### **Syfte: ett långsiktigt skydd av biologisk mångfald**

För att säkerställa ett långsiktigt skydd av biologisk mångfald ska livskraftiga bestånd av vilda djur och växter inklusive deras livsmiljöer upprätthållas och utbyte mellan populationerna, såväl som migration och återetablering ska möjliggöras. I samma syfte ska hot mot naturliga ekosystem, biotoper och arter motverkas, samhällen och biotoper ska bevaras med sina strukturella och geografiska egenskaper i en representativ fördelning. Vissa delar av landskapet bör överlätas till naturlig dynamik.<sup>151</sup>

---

<sup>150</sup> 1 § (1) BNatSchG.

<sup>151</sup> 1 § (2) BNatSchG.

## Syfte: att säkerställa ekosystemets långsiktiga tjänster och funktionalitet

I syfte att säkerställa ekosystemets långsiktiga tjänster och funktionalitet ska bland annat följande skydd etableras. Biologiska funktioner, material- och energiflöden och landskapsstrukturer ska skyddas. Naturresurser som inte förnyas ska användas sparsamt och försiktigt medan förnyelsebara naturresurser får användas, men endast på ett sådant sätt att deras hållbara tillgänglighet garanteras. Av samma skäl ska marken och jorden skyddas på ett sådant sätt att den kan fullgöra sin funktion i ekosystemen<sup>152</sup>. Hårdgjorda ytor som inte längre används ska återställas eller, om det omöjligt eller orimligt att återställa dem, lämnas för att genomgå en naturlig utveckling. Marina och inlandsvatten ska skyddas från försämring så att de kan bibehålla sin naturliga självreningsförmåga och dynamik. Detta gäller särskilt naturliga och halvnaturliga vatten inklusive stränder och svämplan. Översvämningsskydd bör åstadkommas genom naturliga eller seminaturliga åtgärder. Grundvattenskydd och ytavrinningsskydd ska också säkerställas genom åtgärder för naturvård och landskapshantering. Också luften och klimatet ska skyddas genom naturvårdande åtgärder och landskapsplanering. Ett sådant skydd kan också åstadkommas till exempel genom etablering av hållbara energisystem och ökad användning av förnyelsebar energi. Vilda djur och växter, deras populationer, deras boplatser och biotoper<sup>153</sup> ska skyddas, också med avseende på deras respektive funktion inom ekosystemen. Utvecklingen av självreglerande ekosystem inom lämpliga områden ska tillåtas och tillräckligt utrymme och tillräcklig tid ska ges för sådan utveckling.<sup>154</sup>

## Syfte: att permanent skydda naturens och landskapets mångfald, karaktäristiska egenskaper, skönhet och rekreationsvärde

I syfte att permanent skydda naturens och landskapets mångfald, karaktäristiska egenskaper, skönhet och rekreationsvärde ska natur- och kulturlandskap som har utvecklats över tiden skyddas mot för-

<sup>152</sup> *Ekosystem* definieras i 7 § (1) 2 BNatSchG som interaktionen mellan de naturliga beståndsdelarna jord, vatten, luft, klimat, flora och fauna.

<sup>153</sup> *Boplatser* definieras i 7 § (2) 5 BNatSchG som regelbunden bostad för vilda individer av en art och *biotop* i 7 § (2) 4 BNatSchG som livsmiljö för en gemenskap av vilda djur och växter.

<sup>154</sup> 1 § (3) BNatSchG.



störelse, stadsutbredning och andra negativa effekter. Därtill ska lämpliga områden för fritidsändamål skyddas eller göras tillgängliga.<sup>155</sup>

### Syfte: Undvika fragmentering av landskapet

Stora, i stort sett icke fragmenterade landskapsområden ska skyddas från ytterligare fragmentering. Områden i redan utvecklade och bebyggda områden bör fortsätta användas, därefter områden inom sådana utvecklade områden, i den mån de inte är utpekade som grönområden. Trafikleder, kraftledningar och liknande projekt bör hanteras, utformas och samlas på ett sådant sätt att fragmenteringen och användningen av landskapet, samt skador på ekosystemen, undviks eller minimeras. Även i andra sammanhang, till exempel när man undersöker eller utvinner mineraltillgångar måste permanent skada på ekosystem undvikas liksom att värdefulla delar av landskapet förstörs. Om en försämring av naturen eller landskapet är oundviklig ska såväl försiktighetsmått som kompensationsåtgärder vidtas.<sup>156</sup>

### Syfte: Skydda och återetablera grönområden i bebodda områden

I befolkade områden och i områden nära bostäder ska öppna ytor som till exempel parker, stora grönområden, gröna korridorer, skogar och skogskanter, träd och vedartade strukturer, floder och vattendrag med bankzoner och svämplan, stående vatten, utrymmen för att uppleva naturen samt områden som används för trädgårdsodling och jordbruk bevaras. I områden som inte har tillräckligt av sådana företeelser ska de återskapas.<sup>157</sup>

#### 7.4.10 Natur och landskap ska observeras

Konfederationen och delstaterna ska enligt 6 § BNatSchG, som allmän princip, övervaka natur och landskap inom ramen för sina kompetenser. De bör samordna sina övervakningsåtgärder. Övervakningen ska målmedvetet och kontinuerligt bestämma, beskriva och bedöma naturens och landskapets tillstånd, dess förändringar samt orsaken

<sup>155</sup> 1 § (4) BNatSchG.

<sup>156</sup> 1 § (5) BNatSchG.

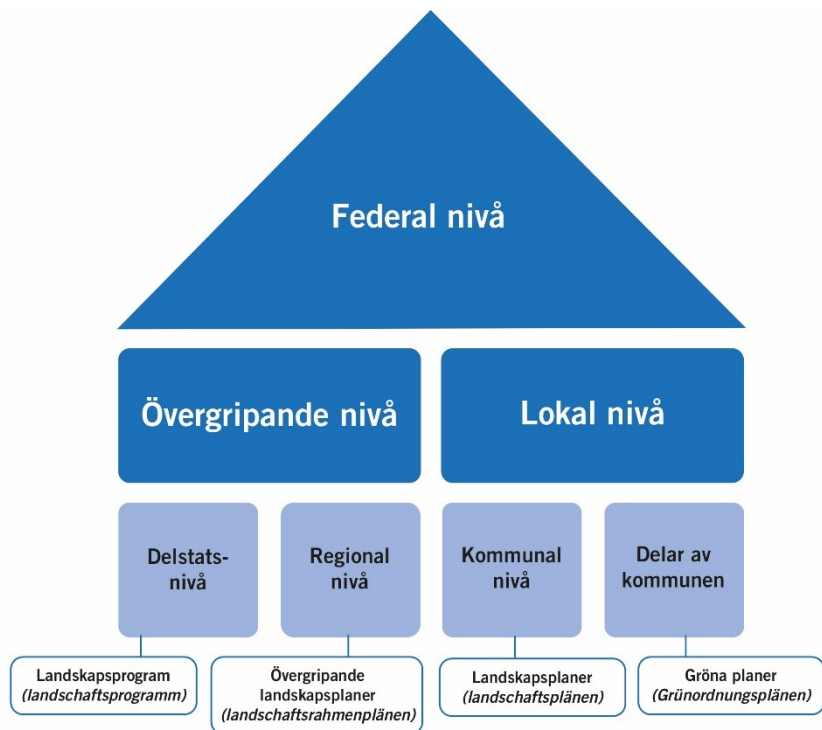
<sup>157</sup> 1 § (6) BNatSchG.

till och konsekvenserna av dessa förändringar. Särskilt ska landskapens, biotopernas och arternas status för uppfyllandet av folkrättsliga och EU-rättsliga skyldigheter beaktas.<sup>158</sup>

#### 7.4.11 Landskapsplanering enligt BNatSchG

Landskapsplaneringsinstrumentet enligt BNatSchG finns på flera nivåer och kan sammanfattas enligt figur 7.1.

Figur 7.1 Landskapsplanering enligt BNatSchG på olika nivåer i Tyskland



*Källa:* Egen bild efter 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.

<sup>158</sup> 6 § BNatSchG.

Enligt BNatSchG är landskapsplanering obligatorisk på en övergripande nivå.<sup>159</sup> De specifika målen, kraven och åtgärderna för naturvård och landskapsförvaltning ska för en delstat presenteras i *landskapsprogram* (*Landschaftsprogramm*) eller för delar av delstaten i *övergripande landskapsplaner* (*Landschaftsrahmenplänen*). Målen för den fysiska planeringen måste härvid följas och principerna och andra krav i fysisk planering måste beaktas.<sup>160</sup> Landskapsprogram får utarbetas medan övergripande landskapsplaner ska upprättas för alla delar av delstaterna – såvida inte det finns ett landskapsprogram som motsvarar det innehåll och de specifikationer som enligt lagen ska finnas i en övergripande landskapsplan.<sup>161</sup> Det ska alltså finnas övergripande landskapsplaner såvida det inte finns ett landskapsprogram som motsvarar detta. I lagen om fysisk planering, *Raumordnungsgesetz* (ROG), tydliggörs att hela Förbundsrepubliken Tyskland ska utvecklas, ordnas och säkras med hjälp av fysisk planering, fysiskt planeringssamarbete och samordning av fysisk planering och åtgärder.<sup>162</sup>

### Landskapsplaneringens nivåer

När det gäller vilken myndighet som ska ansvara för att upprätta landskapsprogram och övergripande landskapsplaner regleras det på delstatsnivå.<sup>163</sup> Flexibiliteten har, enligt von Haaren och Vollheyde, ansetts nödvändig eftersom vissa tyska delstater är mycket små och endast omfattar en storstad. I de större delstaterna finns oftast alla fyra nivåerna av planer (se figur 7.1). Varje nivå bör ta hänsyn till planeringen av den högre nivån, men endast hantera vad som ligger inom ramen för vilket ansvar som föreligger på respektive nivå.<sup>164</sup>

### Landskapsplaneringens mål

Landskapsplaneringens mål är, i korthet, att ange syftet med naturvård och landskapsförvaltning för respektive planeringsområde samt att identifiera, beskriva och motivera vilka krav och åtgärder som be-

---

<sup>159</sup> 10 § BNatSchG.

<sup>160</sup> 10 § (1) BNatSchG.

<sup>161</sup> 10 § (2) BNatSchG.

<sup>162</sup> 1 § *Raumordnungsgesetz*, ROG.

<sup>163</sup> 10 § (4) BNatSchG.

<sup>164</sup> von Haaren och Vollheyde (2019), a.a.

höver ställas för att uppnå syftet, även med avseende på andra planer och olika administrativa förfaranden som kan påverka natur och landskap i planområdet. Det handlar alltså om att ta fram *konkreta* mål samt *konkreta* krav och åtgärder för planområdet samt beskriva och motivera hur kraven och åtgärderna kan bidra till att nå målen.<sup>165</sup>

## Landskapsplaneringens skydd av miljö och naturvärden

Av den federala naturförvaltningslagen framgår att en allmän princip är att målet med naturskydd och landskapsförvaltning ska ligga till grund för försiktighetsåtgärder inom ramen för landskapsplanering, både regionalt och lokalt. I landskapsplaneringen ska de krav och åtgärder som behövs för att uppnå målet presenteras och motiveras.<sup>166</sup> Målet med naturskydd och landskapsförvaltning framgår av 1 § BNatSchG och handlar bland annat om att permanent skydda den biologiska mångfalden, ekosystemens funktion, inklusive naturresursernas förmåga att återskapa sig och användas för hållbart brukande.

Av ROG framgår vidare att den vägledande principen är hållbar fysisk utveckling, med hänsyn till de sociala och ekonomiska kraven på området och till dess ekologiska funktioner samt att planering också ska äga rum i den tyska exklusiva ekonomiska zonen.<sup>167</sup> Vid utarbetandet av rumsliga planer måste den som ansvarar för den fysiska planen göra en miljöbedömning där planens effekter på bland annat människor, djur, växter, biologisk mångfald, jord, vatten, luft, klimat och landskap, beaktas.<sup>168</sup> I planeringsprocessen måste också en avvägning göras mellan offentliga och privata intressen. I den avvägningen ska resultatet av miljöbedömningen samt vad som framkommit genom samrådsförfarandet beaktas.<sup>169</sup> Här ska också de konkreta målen, kraven och åtgärderna för naturvård och landskapsförvaltning ska beaktas.<sup>170</sup>

---

<sup>165</sup> 9 § (1) och (2) BNatSchG.

<sup>166</sup> 8 § BNatSchG.

<sup>167</sup> 1 § ROG.

<sup>168</sup> 8 § ROG.

<sup>169</sup> 7 § (2) ROG.

<sup>170</sup> 10 § (3) BNatSchG.

## Landskapsplaneringens innehåll

Planerna ska innehålla information om bland annat följande.

1. Det befintliga och förväntade tillståndet i naturen och landskapet,
2. de konkreta målen för naturvård och landskapsförvaltning,
3. en bedömning av det befintliga och förväntade tillståndet i natur och landskap i relation till dessa mål,
4. krav och åtgärder i relation till att genomföra de konkreta målen för naturvård och landskapsförvaltning, särskilt med avseende på
  - att undvika, minska eller eliminera försämring av natur och landskap,
  - att skydda vissa delar av naturen och landskapet i den mening som avses i kapitel 4 (som huvudsakligen reglerar olika former av områdesskydd) samt biotoper, samhällen och livsmiljöer för djur och växter av vilda arter,
  - områden som, på grund av deras tillstånd, deras läge eller deras naturliga utvecklingspotential, är särskilt lämpliga för framtida naturvårds- och landskapsförvaltningsåtgärder, särskilt för att kompensera för insatser i naturen och landskapet och för användningen av natur och landskapsrelaterade bidrag
  - upprättande och skydd av Natura 2000,
  - skydd, kvalitetsförbättring och regenerering av mark, vatten, luft och klimat,
  - att bevara och utveckla mångfald, egenart och skönhet samt naturens och landskapets rekreativvärde,
  - bevarande och utveckling av öppna ytor i befolkade och obefolkade områden.<sup>171</sup>

## Uppdatering av landskapsplanering

Landskapsplaneringen ska uppdateras så snart och i den mån det är nödvändigt, särskilt på grund av att betydande förändringar i natur och landskap i planområdet har inträffat, planeras eller kan förvän-

---

<sup>171</sup> 9 § (3) BNatSchG.

tas. Uppdateringen kan ske som en delplan om omständigheterna som motiverar uppdateringen är möjliga att avgränsa i något avseende.<sup>172</sup>

### *Genomförandet av landskapsplaneringens mål och innehåll*

Landskapsplaneringens innehåll måste sedan beaktas i samband med olika planerings- och myndighetsbeslut. I synnerhet ska landskapsplaneringens innehåll användas för bedömning av miljöpåverkan och kompatibilitet vid Natura 2000-tillstånd och vid upprättande av åtgärdsprogram för vatten. Om landskapsplaneringens innehåll inte kan beaktas i ett beslut måste detta motiveras.<sup>173</sup> Genomförandet av målen som sätts upp i landskapsplaneringen stöds alltså av olika instrument, till exempel den så kallade konsekvensregleringen som kräver återställande av eller kompensation för förlorade landskapsfunktioner eller livsmiljödirektivet. Dessa regler finns hela tiden i bakgrunden och motiverar, enligt von Haaren och Vollheyde, beslutsfattare att hitta lösningar som inte kommer att innebära konflikter med miljöorganisationer eller EU-domstolen. Emellertid är, menar von Haaren och Vollheyde, de bakomliggande reglerna inte alltid tillräckliga för att driva på nödvändiga beslut, därför pågår diskussioner på det federala planet om huruvida obligatoriska mål för landskapsplaneringen (som man, enligt von Haaren och Vollheyde, har i delstaten Nordrhein-Westfalen) är den bästa och mest effektiva lösningen för natur- och landskapsbevarande.<sup>174</sup>

#### **7.4.12 Betydelsen av landskapsplaneringsnivå**

Landskapsplanering är obligatorisk på federal eller regional nivå och måste utföras av kommunerna om miljösituationen så kräver. Enligt von Haaren och Vollheyde innebär denna situation en svaghet på nationell nivå, i alla frågor om naturvård. Den speglar därmed också vissa genomförandeproblem rörande EU-rätten. Till exempel är nationalparker eller nätverket Natura 2000 inte skyddade av den federala regeringen utan av delstaterna. Andra exempel är åtgärder för att minska klimatet och skydd av livsmiljöer av nationell betydelse som

<sup>172</sup> 9 § (4) BNatSchG.

<sup>173</sup> 9 § (5) BNatSchG.

<sup>174</sup> von Haaren och Vollheyde (2019), a.a.

är av betydelse för den nationella nivån men som måste utformas och genomföras på lokal nivå. Detta påverkar landskapsplaneringen på många sätt. Enligt von Haaren och Vollheyde är det svårare att skydda områden på lokal nivå eftersom berörda markanvändare ofta kan utöva starka påtryckningar på lokalpolitiker och eftersom lokala myndigheter sällan är väl rustade, på det mänskliga planet, när det gäller att motstå trycket från lobbyister.<sup>175</sup>

### 7.4.13 Landskapsplanering och egendomsskydd

Den största delen av fast egendom i Tyskland är privatägd. Skyddet av egendom följer av lag men kan begränsas om allmänna intressen kräver det. Enligt von Haaren och Vollheyde anses inte markanvändningsrättigheter, såsom rätten att bygga eller rätten att utvinna grundvatten, ingå i att äga mark utan sådana aktiviteter måste beviljas av staten. Detta är en viktig aspekt när markanvändningen ska planeras eftersom det i viss omfattning är möjligt att forma markanvändningen enligt allmänhetens krav. Till exempel är zonindelning möjlig utan att kompensera markanvändare för att inte tillåta dem att bygga på sin mark. I gengäld måste, enligt von Haaren och Vollheyde, den fysiska planeringen sträva efter en hög grad av legitimitet, eftersom det kan få allvarliga konsekvenser för markägarna om den genomförs.<sup>176</sup>

### 7.4.14 Områdesskydd

Delar av naturen och landskapet kan förklaras skyddade. I förklaringen ska det anges vilket skydd det handlar om, skyddsändamålet, och vilka krav och förbud som är nödvändiga för att uppnå skyddsändamålet. Skyddade områden kan delas in i zoner med olika grad av restriktioner. Inför att ett område förklaras skyddat kan det säkras tillfälligt under en period på upp till två år om man befärar att förändringar eller störningar kommer att äventyra det avsedda skyddsändamålet. Skyddade områden ska registreras och märkas.<sup>177</sup>

Ett biotopnätverk ska skapas som ska täcka minst 10 procent av varje delstats yta. I den mån delar av naturen eller landskapet utgörs

---

<sup>175</sup> *Ibid.*

<sup>176</sup> von Haaren och Vollheyde (2019), a.a.

<sup>177</sup> 22 § BNatSchG.

av naturreservat, nationalparker, nationella naturmonument, biosfärområden<sup>178</sup>, landskapsskyddsområden, naturparker, eller skyddade landskapskomponenter som är lämpliga ska de utgöra delar av biotopnätverket.<sup>179</sup>

Biotopnätverket syftar till att permanent skydda populationer av vilda djur och växter, inklusive deras livsmiljöer, boplatser och samhällen, samt bevarande, restaurering och utveckling av funktionella ekologiska förhållanden. De syftar också till att förbättra sambanden i Natura 2000-nätverket. Biotopnätverket består av *kärnområden*, *anslutningsområden* och *anslutande element*. De nödvändiga kärnområdena, anslutningsområdena och anslutningselementen ska säkras rättsligt genom att förklaras skyddade eller genom planbestämmelser eller genom långvariga avtal.<sup>180</sup>

Såväl den federala regeringen som delstaterna ska uppfylla de förpliktelser som följer av naturvårdsdirektiven vad gäller att inrätta Natura 2000-områden.<sup>181</sup> I fjärde kapitlet BNatSchG regleras hur dessa etableras och de tillståndskrav som gäller.

#### 7.4.15 Särskilt om gräsmark

Sedan 2003 har andelen jordbruksmark som står för permanent gräsmark i Tyskland krympt med cirka fem procent.<sup>182</sup>

Policys för förnybar energi med biomassarelaterade incitament är till exempel något som gynnar att man plöjer upp gräsmark och intensifierar betet på det som finns kvar. Detta sker parallellt med att det intensifierade jordbruket innebär att platser med ogynnsamma förutsättningar för jordbruk överges. Resultatet blir en kvantitativ och kvalitativ förlust av gräsmark som innebär att Centraleuropa förlorar livsmiljöer och med dem många hotade växt- och djurarter. Att plöja upp gräsmark släpper också ut stora mängder koldioxid och resulterar i ökat näringsläckage och därmed vattenföroreningar. Det finns också större risk för erosion på känsliga platser. Enligt *Das Bundesamt für Naturschutz* omfattas, sedan 2017, inte gräsmark som hör till gårdar som bedrivs ekologiskt (cirka 560 000 hektar eller

<sup>178</sup> Biosfärsområden är områden som är stora och typiska representanter för särskilda landskapstyper.

<sup>179</sup> 20 § BNatSchG.

<sup>180</sup> 21 § BNatSchG.

<sup>181</sup> 31 § BNatSchG.

<sup>182</sup> Das Bundesamt für Naturschutz. [www.bfn.de/ueber-das-bfn.html](http://www.bfn.de/ueber-das-bfn.html) (Hämtad 2021-01-08).



cirka 12,1 procent) och gårdar som inte får något jordbruksstöd (eller direktstöd) av förbudet mot att plöja upp gräsmark. För att uppfylla grönvårdskraven i var och en av de tyska delstaterna får andelen gräsmark i förhållande till åkermarken inte minska med mer än fem procent jämfört med 2012. Detta ger i praktiken ett utrymme för att plöja upp mer gräsmark, även om ett antal delstater redan nått sin gräns för förlust av gräsmark. Ett antal delstater (som Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz och Mecklenburg-Vorpommern) har infört ett strängt förbud mot att ploga upp gräsmark. Undantag är endast tillåtna i mycket begränsade fall och endast efter godkännande.<sup>183</sup>

#### 7.4.16 Skydd för vilda djur och växter

Artskyddsbestämmelserna i 5 kap. BNatSchG syftar till att skydda vilda djur- och växtarter. Skyddet omfattar djur och växter som hör till arter som lever vilt och deras samhällen mot skada av människor. Det garanterar också deras levnadsförhållanden. Vidare omfattar skyddet livsmiljöer och biotoper för vilda djur och växter och återintroduktion av djur och växter från utrotade vilda arter i lämpliga biotoper inom deras naturliga utbredningsområde.<sup>184</sup> För att genomföra skyddet ska federala och statliga myndigheter som ansvarar för naturvård och landskapsskydd sätta upp mål för skydd, underhåll och utveckling och genomföra dem.<sup>185</sup> Målen som tas fram ska baseras på övervakningen enligt 6 §. Bland annat ska de federala myndigheter som ansvarar för naturvård och landskapshantering vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att oavsiktlig fångst eller avlivning inte har någon väsentlig negativ inverkan på de strikt skyddade arterna.<sup>186</sup>

Artskyddsbestämmelserna i 5 kap. BNatSchG ska inte påverka bestämmelserna i växtskyddslagen, djurskyddslagstiftningen, epidemi-lagen och skogs-, jakt- och fiskelagen. I den mån det inte finns några särskilda bestämmelser för skydd och vård av den berörda arten i jakt- eller fiskereglerna, ska emellertid bestämmelserna i tillämpas,

---

<sup>183</sup> *Ibid.*

<sup>184</sup> 37 § (1) BNatSchG.

<sup>185</sup> 38 § (1) BNatSchG.

<sup>186</sup> 38 § (2) BNatSchG.

med förbehåll för rättigheterna för dem som har rätt att fiska eller fiska.<sup>187</sup>

#### 7.4.17 Allmänt skydd för vilda djur och växter

Det är förbjudet att avsiktligt eller utan goda skäl fånga, skada eller döda vilda djur, att utan goda skäl ta bort vilda växter från deras plats eller använda dem eller skära ned dem eller på annat sätt förstöra deras populationer.<sup>188</sup> Dock får vilda blommor, gräs, ormbunkar, mossor, lavar, frukt, svamp, örter till te och medicinska örter samt grenar av vilda växter från naturen plockas försiktigt på platser som inte är förbjudna att gå in på och användas i små mängder och för personliga behov.<sup>189</sup> Det är också förbjudet att utan goda skäl försämra eller förstöra livsmiljöerna för vilda djur och växter.<sup>190</sup>

Kommersiellt avlägsnande, behandling eller bearbetning av vilda växter kräver godkännande av den myndighet som ansvarar för naturvård och landskapshantering och får inte påverka ägarens och andra auktoriserade användares rättigheter. Tillstånd ska beviljas om populationen av den berörda arten inte äventyras vid avlägsnande och ekosystemet inte försämras väsentligt. Avlägsnandet måste utföras med försiktighet. När man beslutar om skörd i syfte att producera regionala frön måste de positiva effekterna på målen för naturvård och landskapsförvaltning beaktas.<sup>191</sup>

Det är förbjudet att bränna marktäcket på ängar, öppna fält, upphöjda områden och oanvända områden samt på häckar och sluttningar eller att behandla områden som inte används för jordbruk, skogsbruk eller fiske på ett sådant sätt att fauna eller flora försämras avsevärt. Det är också förbjudet att avverka träd som ligger utanför skogen, korta rotationsplantager (snabbväxande skog) eller trädgårdsodlingar, häckar, levande staket, buskar och andra vedartade växter under perioden 1 mars till 30 september. Det är dock tillåtet att försiktigt beskära växter eller träd.

Det är också förbjudet att beskära vassområden från 1 mars till 30 september (utanför dessa tider får vass endast skäras i sektioner)

<sup>187</sup> 37 § (2) BNatSchG.

<sup>188</sup> 39 § (1) BNatSchG.

<sup>189</sup> 39 § (3) BNatSchG.

<sup>190</sup> 39 § (1) BNatSchG.

<sup>191</sup> 39 § (4) BNatSchG.

och att rensa vattenförande diken om detta väsentligt påverkar ekosystemet. Delstatens regering har befogenhet att föreskriva förlängda perioder för vissa av förbuden. Förbuden (bortsett från förbudet att rensa diken) gäller inte åtgärder beslutade av myndigheter, åtgärder som av hänsyn till allmänna intressen inte kan genomföras på något annat sätt eller vid någon annan tidpunkt, under förutsättning att de utförs av myndigheter, är officiellt godkända eller tjänar till att säkerställa trafiksäkerhet eller är ett ingrepp som har tillåtits. Förbuden gäller inte heller tillåtna byggprojekt om endast mindre vegetation behöver tas bort för att byggnadsarbetena ska kunna utföras.<sup>192</sup>

Det är förbjudet att besöka grottor, tunnlar, underjordiska källare eller liknande rum som används som vinterkvarter för fladdermöss mellan den 1 oktober och den 31 mars. Detta gäller inte för genomförandet av åtgärder som inte kan skjutas upp och som bara är lite störande, liksom för områden som har utvecklats för turism eller som används mycket.<sup>193</sup> Med förbehåll för jakt- eller fiskebestämmelser är det förbjudet att ta vilda djur och växter av de arter som anges i bilaga V till livsmiljödirektivet från naturen. Förbundsstaterna kan tillåta undantag i enlighet med villkoren i direktivet.<sup>194</sup>

#### 7.4.18 Strikt skydd av särskilt skyddade arter och livsmiljöer

Skador på arter och naturliga livsmiljöer som har betydande negativa effekter på möjligheten för dessa att uppnå eller upprätthålla en gynnsam bevarandestatus ska anses som skador i den mening som avses i den tyska miljöskadelagen (*Umweltschadengesetz*). Ingen skada ska dock anses ha uppkommit i enlighet med miljöskadelagen om verksamheten har godkänts av en behörig myndighet eller genom ett tillstånd eller i enlighet med en bindande plan.<sup>195</sup>

De arter som omfattas av bestämmelsen är arter som förtecknats i fågeldirektivets artikel 4.2 eller bilaga 1 eller bilagorna II och IV i livsmiljödirektivet. De livsmiljöer som omfattas är livsmiljöerna för arter i fågeldirektivets artikel 4.2 eller bilaga I samt för arter förtecknade i livsmiljödirektivets bilaga II. Naturliga livsmiljöer av samhällsintresse är också fortplantningsplatser och viloplatser för de arter

<sup>192</sup> 39 § (5) BNatSchG.

<sup>193</sup> 39 § (7) BNatSchG.

<sup>194</sup> 39 § (2) BNatSchG.

<sup>195</sup> 19 § (1) BNatSchG.

som anges i bilaga IV till livsmiljödirektivet. Huruvida effekten är *betydande* eller inte ska bestämmas enligt kriterierna i miljöansvarsdirektivets<sup>196</sup> bilaga I. Det stadgas också om ett antal situationer som inte ska anses vara *betydande*. Bland annat gäller det negativa variationer som är mindre än naturliga fluktuationer som anses normala för den aktuella arten eller livsmiljön, negativa variationer som beror på naturliga orsaker eller skador på arter eller habitat där det kan konstateras att de kommer att återhämta sig inom kort tid och utan att åtgärder behöver vidtas. Om någon har orsakat skador på skyddade arter eller naturliga livsmiljöer i enlighet med miljöskadelagen ska han eller hon vidta nödvändiga avhjälpande åtgärder i enlighet miljöansvarsdirektivets bilaga II.<sup>197</sup> De innebär, i korthet, att miljön ska återställas till sitt ursprungliga tillstånd genom primära (hjälpåtgärder varigenom skadade naturresurser eller funktioner återgår till eller närmar sig sitt ursprungliga tillstånd), kompletterande (hjälpåtgärder som avser naturresurser eller funktioner vilka ska komplettera primära hjälpåtgärder som inte resulterat i att skador på naturresurser eller funktioner till fullo har avhjälpats) och kompenserande hjälpåtgärder (åtgärder som vidtas för att kompensera för tillfälliga förluster av naturresurser och/eller funktioner som uppstår mellan skadetillfället och till dess primära hjälpåtgärder har fått full verkan). Att avhjälpa miljöskador i form av skador på skyddade arter eller skyddade naturliga livsmiljöer innebär också undanröjande av alla betydande risker för att människors hälsa påverkas negativt.

#### 7.4.19 Särskilt skyddade arter

Det är förbjudet att jaga vilda djur av särskilt skyddade arter. Det är också förbjudet att fånga dem, skada eller döda dem eller ta dem, oavsett utvecklingsform, från naturen eller att skada eller förstöra dem. Det är också förbjudet att väsentligt störa vilda djur av strikt skyddade arter liksom europeiska fågelarter under avel, uppfödning, ruggning, övervintring och flyttperioder. Väsentliga störningar inträffar när störningen försämrar bevarandestatusen för den lokala populationen av en art. Vidare är det förbjudet att ta bort avelsplatser eller viloplatser för vilda djur från särskilt skyddade arter från natu-

<sup>196</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador.

<sup>197</sup> 19 § (2)–(5) BNatSchG.

ren, liksom att skada eller förstöra dem.<sup>198</sup> Det är också förbjudet att ta vilda växter av särskilt skyddade arter eller deras utvecklingsstadium från naturen, att skada eller förstöra dem eller deras platser.<sup>199</sup> Sanktioner föreskrivs i 69 § BNatSchG, straffsanktioner finns i 71 och 71 a §§ BNatSchG.

#### 7.4.20 Åtkomstförbud och förbud mot innehav av särskild skyddade arter

Det är förbjudet att ta djur eller växter av särskilt skyddade arter i sin besittning eller i sin vård. Det är också förbjudet att inneha dem eller att bearbeta sådana arter.<sup>200</sup> Vissa särskilt skyddade djur och växter är det förbjudet att sälja, köpa, erbjuda till försäljning eller köp, att hålla i lager för försäljning eller att transportera, att byta ut eller att göra tillgängligt för användning eller för användning mot betalning, förvärva, visa eller på annat sätt använda för kommersiella ändamål.<sup>201</sup> Böter och avgifter föreskrivs i 69 § BNatSchG, straffsanktioner finns i 71 och 71 a §§ BNatSchG.

#### 7.4.21 Fågelskydd och luftledning

För att skydda fågelarter måste *nya* master och tekniska komponenter i mellanspänningslinjer utformas så att fåglar skyddas mot elchock. På *befintliga* master och tekniska komponenter i mellanspänningsledningar med hög risk (med undantag för järnvägens luftledningssystem) måste nödvändiga åtgärder för att skydda fåglar mot elchock genomföras senast den 31 december 2012.<sup>202</sup>

---

<sup>198</sup> 44 § (1) BNatSchG.

<sup>199</sup> 44 § (1) BNatSchG.

<sup>200</sup> 44 § (2) BNatSchG.

<sup>201</sup> 44 § (2) BNatSchG.

<sup>202</sup> 41 § BNatSchG.

#### 7.4.22 Den som gör ett ingrepp i naturen är skyldig att undvika försämring samt att vidta åtgärder för att undvika det

BNatSchG anger som en allmän princip att om man kan orsaka betydande negativa effekter på naturen och landskapet så ska man undvika detta. Oundvikliga väsentliga effekter ska kompenseras genom kompensationsåtgärder eller genom andra åtgärder och, om detta inte är möjligt, genom en monetär ersättning.<sup>203</sup> Den allmänna principen tydliggör alltså att man i första hand ska motverka eller förhindra skada, i andra hand reparera och i sista hand erlagga ekonomisk kompensation.

I 14 § BNatSchG definieras vad lagen avser med *ingrepp* i naturen och landskapet. Det handlar om förändringar i form eller användning av områden eller om förändringar i grundvattennivån som är förknippade med det levande/aktiva jordskiktet, vilket kan försämma ekosystemets eller landskapets tjänster och funktionalitet.<sup>204</sup> Vissa undantag gäller för jordbruk, skogsbruk och fiske.

Den person som gör ett ingrepp i naturen eller landskapet är skyldig att undvika att naturen eller landskapet försämras. Försämringar ska anses möjliga att undvika om det finns rimliga alternativ för att uppnå syftet med ingreppet på samma plats med liten eller ingen försämring. Det måste motiveras om man anser att försämring inte kan undvikas.<sup>205</sup>

Förorenaren är skyldig att kompensera för oundvikliga försämringar genom åtgärder för naturvård och landskapshantering (kompensationsåtgärder) eller genom att ersätta dem (ersättningsåtgärder). Det anges också när något ska anses kompenserat eller ersatt. Det handlar bland annat om att återställa de försämrade funktionerna i ekosystemet eller om att de ekosystemets försämrade funktioner kan produceras på ett likvärdigt sätt. När man bestämmer vilken typ av kompensations- eller ersättningsåtgärder som ska vidtas måste landskapsplaner och program beaktas.<sup>206</sup>

Ett ingrepp får inte tillåtas eller utföras om försämringarna varken kan undvikas, kompenseras eller ersättas inom en rimlig tidsperiod om en intresseavvägning innebär att naturvårdens och landskapsför-

---

<sup>203</sup> 13 § BNatSchG.

<sup>204</sup> 14 § (1) BNatSchG.

<sup>205</sup> 15 § (1) BNatSchG.

<sup>206</sup> 15 § (2) BNatSchG

valtningens intressen har företräde. Om ingreppet ändå tillåts eller utförs ska den som gör ingreppet utge ersättning i form av pengar.<sup>207</sup>

#### **7.4.23 Jordbruk, skogsbruk och fiske ses inte som ingrepp *förutsatt* att målen för naturvård och landskapsförvaltning beaktas**

Markanvändning vad avser jordbruk, skogsbruk och fiske ska inte ses som ett ingrepp, *förutsatt* att målen för naturvård och landskapsförvaltning beaktas. I den mån markanvändningen för jordbruk, skogsbruk och fiske uppfyller kraven som anges för näringarna i 5 § BNatSchG samt kraven enligt de lagar som specifikt reglerar respektive näring anses det normalt inte strida mot målen för naturvård och landskaps-hantering.<sup>208</sup>

Av 5 § BNatSchG framgår, för jordbrukets del, att ett antal principer för god yrkesmässig praxis ska iakttas särskilt, utöver de krav på jordbruket som följer av jordbrukslagstiftningen och den federala jordskyddslagen (*das Bundes-Bodenschutzgesetz*, BBodSchG). Bland annat ska odlingen anpassas till den specifika platsen och vara hållbar relativt markens bördighet, markens långsiktiga användbarhet måste garanteras och områdets naturliga karaktär (jord, vatten, flora, fauna) får inte försämrats utöver vad som är nödvändigt för att uppnå en hållbar avkastning. Principerna innebär också att de beståndsdelar i landskapet som krävs för att länka samman biotoper ska bevaras och, om möjligt, ökas, att djurhållningen måste ha ett balanserat förhållande till produktionen av grödor och att skadliga miljöeffekter måste undvikas. De innebär också att gräsmark inte får plöjas i sluttningar med risk för erosion, på svämplan, på platser med höga grundvattennivåer eller i våtmarker. Slutligen erinras om att användningen av gödningsmedel och bekämpningsmedel måste ske i enlighet med jordbrukslagstiftningen.<sup>209</sup>

För skogsbrukets del innebär 5 § BNatSchG att målet måste vara att etablera naturliga skogar och att sköta dem på ett hållbart sätt utan kalavverkning. En tillräcklig andel av beståndet ska bestå av lokala skogsväxter.<sup>210</sup>

---

<sup>207</sup> 15 § (5) och (6) BNatSchG.

<sup>208</sup> 14 § (2) BNatSchG.

<sup>209</sup> 5 § (2) BNatSchG.

<sup>210</sup> 5 § (3) BNatSchG.

När ytvatten används för fiske följer av 5 § BNatSchG att vattnet, inklusive stränderna, ska bevaras och främjas som boplatser och livsmiljöer för inhemska djur- och växtarter. Att sätta ut icke-infödda djurarter i vattnen är normalt inte tillåtet. När det gäller fiskodling och dammförvaltning vid insjöfiske måste negativa effekter på inhemska djur- och växtarter begränsas och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå en hållbar avkastning.<sup>211</sup>

Inte heller ska återupptagandet av jordbruks-, skogsbruks- och fiske ses som ett ingrepp, förutsatt att avbrottet eller begränsningen varit tillfällig och berott på avtal till följd av deltagande i ett offentligt naturförvaltningsprogram och återupptagandet sker inom tio år efter det att begränsningen eller avbrottet har upphört eller om det berott på att man genomfört tidiga kompensationsåtgärder, men åtgärden sedan inte använts för kompensation.<sup>212</sup>

Jordbruk, skogsbruk och fiske är i princip helt undantagna från de allmänna förbuden för skydd av arter eftersom detta inte ses som ingrepp. När det gäller skyddet av arter<sup>213</sup> är jordbruk, skogsbruk och fiske privilegierade näringar.<sup>214</sup> Om verksamheten uppfyller kraven på god yrkesmässig praxis bryter den inte mot någon av fridlysningsbestämmelserna. Detta privilegium är dock begränsat vad beträffar de arter som anges i livsmiljödirektivets bilaga IV samt fåglar. Beträffande dessa arter gäller undantaget från fridlysningsreglerna endast om bevarandestatusen för den lokala populationen av en art inte försämras på grund av markanvändningen.<sup>215</sup> Tillståndet för godkännande utfärdas av "Skogsbrukskontoret". När beslut fattas måste skogsägarens ekonomiska intressen och allmänhetens intressen vägas in.<sup>216</sup>

#### 7.4.24 Godkännande av ingrepp

Om andra rättsliga bestämmelser kräver ett officiellt godkännande eller anmälan till en myndighet för att man ska få göra ingreppet (eller om ingreppet utförs av en myndighet) ska myndigheten som

<sup>211</sup> 5 § (4) BNatSchG.

<sup>212</sup> 14 § (3) BNatSchG.

<sup>213</sup> 44 § BNatSchG.

<sup>214</sup> Huruvida detta kan behöva ändras som en följd av EU-domstolens avgörande i de förenade målen C-473/19 och C-474/19 *Skydda skogen* uppmärksammas av Köck (2021) Keine Erleichterungen im besonderen Artenschutz Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 4. März 2021, Rs. C-473/19 und C-474/19. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2021, heft 5.

<sup>215</sup> 44 § BNatSchG.

<sup>216</sup> LWaldG RP (Landeswaldgesetz Rheinland-Pfalz).



ska godkänna eller ta emot anmälan samtidigt fatta beslut om de åtgärder som är nödvändiga för att undvika, kompensera eller ersätta försämringar. Beslutet ska fattas i samråd med natur- eller landskapsvårdande myndighet såvida inte lagstiftningen (oaktat om det är federal lagstiftning eller lagstiftning på delstatsnivå) ställer krav på en mer omfattande form av deltagande av den naturvårdande myndigheten eller om det är den naturvårdandemyndigheten som själv beslutar.<sup>217</sup>

#### 7.4.25 Tillstånd till ingrepp

Om ingreppet inte görs av en myndighet och om inte annan lagstiftning kräver godkännande eller anmälan, krävs tillstånd från den natur- eller landskapsvårdande myndigheten. Tillståndsansökan måste vara skriftlig. Tillstånd förutsätter att det är möjligt att undvika att naturen eller landskapet försämras, att det motiveras om man anser att försämring inte kan undvikas, att den som gör ingreppet kompenserar för oundvikliga försämringar eller ersätter dem. Ett ingrepp får inte tillåtas eller utföras om försämringarna varken kan undvikas, kompenseras eller ersättas inom en rimlig tidsperiod när intresseavvägningen ger att naturvårds- och landskapsintressen har företräde. Om ingreppet ändå tillåts eller utförs ska den som gör ingreppet utge ersättning i form av pengar.<sup>218</sup>

Det är den myndighet som ansvarar för naturvård och landskapsförvaltning som ska fatta de beslut som krävs.<sup>219</sup> Det är den som ska göra ingreppet som ska förse myndigheten med det informationsunderlag som krävs för att bedöma ingreppet. Underlag ska ges in i den utsträckning som behövs beroende på vilken typ av ingrepp det är fråga om och hur omfattande störningen kan förväntas bli. Underlaget ska förutom ingreppets plats, tidpunkt och omfattning bland annat ange de planerade åtgärderna för att undvika, kompensera och ersätta försämring av natur och landskap. Myndigheten kan begära expertutlåtanden i den mån det är nödvändigt för att bedöma effekterna av ingreppet respektive kompensations- och ersättningsåtgärderna.<sup>220</sup> Prövningsmyndigheten kan kräva att en säkerhet ställs motsvarande

---

<sup>217</sup> 17 § (1) BNatSchG.

<sup>218</sup> Jfr 15 § BNatSchG.

<sup>219</sup> 17 § (3) BNatSchG.

<sup>220</sup> 17 § (4) BNatSchG.

de förväntade kostnaderna för kompensations- eller ersättningsåtgärderna, om det är nödvändigt för att säkerställa att skyldigheterna uppfylls.<sup>221</sup> Om ingreppet ska vara föremål för specifik miljöbedömning måste den lagstiftning som gäller sådana följas.<sup>222</sup> Om ett ingrepp görs utan nödvändigt godkännande eller anmälan ska den behöriga myndigheten förbjuda ytterligare genomförande av ingreppet.<sup>223</sup> Varje delstatsregering har rätt att besluta om detaljerna i hur tillståndsförfarandet ska gå till.<sup>224</sup>

#### 7.4.26 Förbud vid ingrepp som har tillåtits

Förbudet mot att ta, inneha och bjuda ut exemplar av arter till försäljning gäller även om ett ingrepp har tillåtits i och med anmälan eller godkännande enligt annan lagstiftning eller i enlighet med ett tillstånd eller i enlighet med beslut som fattats för byggprojekt.

Om det handlar om en djurart som är listad i livsmiljödirektivets bilaga V eller en fågelart som listas i en tysk förordning som antagits med stöd av 54 § (1) punkt 2 BNatSchG, *föreligger ett brott* mot förbudet att döda och skada *såvida det inte* är en följd av ett ingrepp eller projekt som inte väsentligt ökat risken för att döda eller skada exemplar av den berörda arten och följden inte har kunnat undvikas genom att nödvändiga och professionellt erkända skyddsåtgärder har tillämpats.<sup>225</sup>

Förbudet att jaga och fånga vilda djur, skada dem eller döda dem eller någon av deras utvecklingsformer, gäller inte om det är oundvikligt, och sker inom ramen för en nödvändig åtgärd som syftar till att skydda djuren från att dödas eller skadas eller till att förhindra att den ekologiska funktionen hos deras avelsplatser eller viloplatser försämras.<sup>226</sup> Förbudet att skada viloplatser eller avelsplatser gäller inte om den ekologiska funktionen hos häckningsplatser och viloplatser som påverkas av ingreppet eller projektet är fortsatt kontinuerlig, geografiskt sett.<sup>227</sup>

---

<sup>221</sup> 17 § (5) BNatSchG.

<sup>222</sup> 17 § (10) BNatSchG.

<sup>223</sup> 17 § (8) BNatSchG.

<sup>224</sup> 17 § (11) BNatSchG.

<sup>225</sup> 44 § (5) p. 1 BNatSchG.

<sup>226</sup> 44 § (5) p. 2 BNatSchG.

<sup>227</sup> 44 § (5) p. 3 BNatSchG.

Vid behov kan tidiga kompensationsåtgärder fastställas. Ovanstående gäller för vilda växter av de arter som anges i livsmiljödirektivets bilaga IV b. Om andra särskilt skyddade arter påverkas utgör åtgärder för att genomföra ett ingrepp eller projekt inte ett brott mot förbudet mot att plocka (ta), inneha och marknadsföra.<sup>228</sup>

#### 7.4.27 Begreppet *avsiktligt döda* vad gäller fåglar

Sedan 2007 saknas det ett subjektivt rekvisit i BNatSchG vilket innebär att även oaktsamma överträdelser är förbjudna, liksom överträdelser där inte ens oaktsamhet föreligger. Den federala förvaltningsdomstolen har emellertid, enligt Möckel, nyanserat förbudet så att oundvikligt dödande av enskilda exemplar vid annars lagliga handlingar anses utgöra en del av en ”vardaglig risk” och de är därför inte i strid med förbudet mot dödande.<sup>229</sup> Förbudet mot att avsiktligt döda fåglar överträds endast om det finns en signifikant ökning av risken för kollisioner inducerade förluster hos enskilda arter. Möckel menar att den federala förvaltningsdomstolens praxis inte strider mot EU-rätten så länge den inte legitimerar dödandet eftersom såväl kommissionen som EU-domstolen, enligt Möckel, har samma betraktelsesätt; om fåglar dödas utan avsikt på grund av vägtrafik (förutsatt att det inte finns någon ökning av risken för kollision<sup>230</sup>) så är det inte olagligt.

#### 7.4.28 Förbudet att döda i samband med ingrepp

I Tyskland är artskyddet implementerat inom ramen för en bredare prövning som inte handlar endast om artskydd. Det kan handla om olika former av planbeslut eller om olika miljötillstånd.<sup>231</sup> När det gäller till exempel vindkraft tillämpas artskyddsreglerna främst inom ramen för tillståndsansökningar när det gäller vindkraftverk på land medan när det gäller vindkraftverk till havs så handlar det om plan-tillstånd (?).

<sup>228</sup> 44 § (5) BNatSchG.

<sup>229</sup> Möckel (2014) 35 Years of the Birds Directive in the Light of Court Practice of the European Court of Justice and the German Federal Administrative Court. *Journal for European Environmental & Planning Law* (JEEPL) 2014, Volym 11, issue 4, som hänvisar till BVerwG, 9 A 14.07, para. 91; BVerwG, Natur und Recht (NuR) 2008, 633, para. 219; BVerwG, 9 A 4.13, para. 99.

<sup>230</sup> Möckel (2014), a.a., som hänvisar till Eu-domstolens mål C-308/08 *kommissionen mot Spanien*, p. 51 samt kommissionens vägledning (2007), s. 48.

<sup>231</sup> Akerboom et al. (2019), a.a.

När det gäller innebörden av *avsiktligt dödande* har den högsta administrativa domstolen i Tyskland, *Bundesverwaltungsgericht*, uttryckligen motsatt sig en strikt, bokstavlig tolkning. Domstolen har konstaterat följande.<sup>232</sup>

Solche kollisionsbedingten Einzelverluste sind zwar nicht "gewollt" im Sinne eines zielgerichteten "dolus directus", müssen aber – wenn sie trotz aller Vermeidungsmaßnahmen doch vorkommen – als unvermeidlich hingenommen werden. Wäre der Tatbestand des Tötungsverbots bereits bei der Kollision eines Einzelexemplars mit einem Kraftfahrzeug erfüllt, könnten Straßenbauvorhaben stets und ausschließlich nur noch im Wege einer Befreiung (§ 62 BNatSchG a.F.) oder in Anwendung von § 42 Abs. 5 bzw. § 43 Abs. 8 BNatSchG n.F. zugelassen werden. Damit würden diese nach dem artenschutzrechtlichen Regelungsgefüge als Ausnahmen konzipierten Vorschriften zum Regelfall. Ihren strengen Voraussetzungen würde eine Steuerungsfunktion zugewiesen, für die sie nach der Gesetzessystematik nicht gedacht sind und die sie nicht sachgemessen erfüllen können.

#### I vår översättning:

Sådana kollisionsrelaterade individuella förluster är inte "önskade" i betydelsen av ett riktat *dolus directus*, men – om de inträffar trots alla undvikandeåtgärder – måste de accepteras som oundvikliga. Om brottet mot dödsförbudet redan fullgjordes när ett enda exemplar kolliderade med ett motorfordon, skulle vägbyggnadsprojekt alltid och exklusivt kunna godkännas endast genom undantag [författningshänvisning] eller med tillämpning av [författningshänvisning]. En sådan tolkning skulle innebära att dessa regler, som utformats som undantag i de rättsliga reglerna till skydd av arter, skulle bli normen. Deras strikta krav skulle tilldelas en styrfunktion för vilken de, enligt det rättsliga systemet, inte är avsedda att ha och som de inte på ett adekvat sätt kan uppfylla.

I tysk praxis tolkas "döda" snarare som en märkbar ökning av risken för att döda. Att ett exemplar av en fågel eller annat djur antagligen kommer att dö är inte avgörande. Förbudet att döda i fågeldirektivets artikel 5 eller livsmiljödirektivets artikel 12 ska endast tillämpas om risken för att döda djuret, till exempel jämfört med att det dödas av trafik eller rovdjur, är märkbart ökad (genom den extra risken) av vindkraftverken.<sup>233</sup>

Tröskeln för när det är en märkbar ökning av risken för dödlighet bedöms enligt diverse kriterier och beror bland annat av lokala för-

<sup>232</sup> Dom av den 9 juli 2008 – BVerwG 9 A 14.07.

<sup>233</sup> För en redogörelse för principen, se t.ex. *Bundesverwaltungsgericht* beslut av den 8 mars 2018, 9 B 25.17. som gällde ett planeringsgodkännande enligt väglagen (*Planfeststellung Straßenrecht*).

hållanden och den berörda artens bevarandestatus. I praxis används, enligt Akerboom et al., ofta prövningskonceptet *dödshotsindex* (*Mortalitäts-Gefährdungs-Index*).<sup>234</sup> Det beaktar populationens biologiska parametrar (till exempel naturliga reproduktion och dödlighet), exemplarens artspecifika ålder samt populationsstorlek) och bevarandeparametrar (till exempel status vad gäller hotbilder, förekomst, bevarandestatus eller nationellt ansvar).<sup>235</sup>

#### 7.4.29 Relation till byggnadslagstiftning

I 18 § BNatSchG finns bestämmelser om relationen till byggnadslagstiftningen som i stort sett går ut på att vissa bestämmelser inte ska tillämpas om vissa planer eller program har tagits fram. Här regleras också att om det finns indikationer på att ett byggprojekt kan orsaka sådana betydande negativa effekter på arter eller livsmiljöer som det strikta skyddet reglerar så måste detta rapporteras. Ansvarig myndighet ska sedan i samråd med den myndighet som ansvarar för naturvård och landskapsförvaltning fatta beslut om vilka skyldigheter som föreligger med avseende på att förebygga eller ersätta skada.

#### 7.4.30 Undantag

Myndigheterna kan tillåta undantag från förbuden i enskilda fall för en rad ändamål. Undantag kan emellertid endast tillåtas om det inte finns några rimliga alternativ och bevarandestatusen för en arts bestånd inte försämras, såvida inte artikel 16.1 i livsmiljödirektivet innehåller ytterligare krav. Artiklarna 16.3 i livsmiljödirektivet och 9.2 i fågeldirektivet måste följas.<sup>236</sup> Det finns också särskilda bestämmelser om varg.<sup>237</sup>

<sup>234</sup> Efter EU-domstolens avgörande i de förenade målen C-473/19 och C-474/19 *Skydda skogen* har det noterats att avgörandet kan komma att påverka konceptet, se Köck (2021) a.a.

<sup>235</sup> Akerboom et al. (2019), a.a.

<sup>236</sup> 45 § BNatSchG.

<sup>237</sup> 45 a § (1) BNatSchG.

### 7.4.31 Övervakning

När det gäller övervakningen så är en allmän princip att både federationen och delstaterna, inom ramen för sina respektive ansvarsområden, övervakar natur och landskap. Övervakningen ska tjäna till en målinriktad och kontinuerlig beskrivning och utvärdering av naturens och landskapets tillstånd, dess förändringar, orsaker till förändringar samt konsekvenserna av förändringarna.

Övervakningen, som syftar till att skydda vilda djur- och växtarter<sup>238</sup>, ska särskilt omfatta

1. tillståndet för landskap, biotoper och arter för att uppfylla internationella rättsliga skyldigheter,
2. bevarandestatus för naturtyper och arter av gemenskapsintresse, inklusive 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.
3. status för andra listade biotop typer och andra biologiska egenskaper (se bilaga III till ramdirektivet om en marin strategi),
4. förekomst av invasiva arter.

De behöriga federala myndigheterna och delstatsmyndigheterna ska stödja varandra i övervakningen och bör samordna sina observationsåtgärder. *Das Bundesamt für Naturschutz* ska utföra federationens uppgifter i övervakningen såvida inte annat föreskrivs.<sup>239</sup>

Övervakningen ska ligga till grund för de mål om skydd, underhåll och utveckling som de federala myndigheterna och delstatsmyndigheter som ansvarar för naturvård och landskapsskydd ska ta fram (och följa) enligt 38 § BNatSchG. Den ska också användas i den initiala bedömningen av marina vatten enligt ramdirektivet om en marin strategi som bland annat ska inkludera de väsentliga egenskaperna och egenskaperna hos marina vatten och deras nuvarande tillstånd, de huvudsakliga påverkansfaktorerna (inklusive mänskliga handlingar) och deras effekter, på havsvattnets tillstånd samt en ekonomisk och

---

<sup>238</sup> 37 § BNatSchG.

<sup>239</sup> 6 § BNatSchG.

social analys av användningen av marina vatten och kostnaderna för deras försämring.<sup>240</sup>

Som exempel på delstatslagstiftning som relaterar till 6 § kan nämnas *Naturschutzgesetz* i<sup>241</sup> Baden-Württemberg. I 8 § anges att Statens miljöbyrå Baden-Württemberg ansvarar för uppgifterna enligt § 6 BNatSchG samt att naturvårdsmyndigheterna är involverade i utförandet av de nämnda uppgifterna. Här finns också ett bemyndigande till Högsta naturvårdsmyndigheten (*Die oberste Naturschutzbehörde*) att reglera detaljerna genom en förordning, bland annat om de uppgifter som ska överföras och behandlingen av uppgifterna. *Die oberste Naturschutzbehörde* ska rapportera om tillståndet och utvecklingen av den biologiska mångfalden i staten (rapport om naturens tillstånd) till statens parlament under varje lagstiftningsperiod på grundval av utvalda indikatorer.

#### 7.4.32 Egendomsrättsliga frågor och ersättning

Ägare och andra nyttjanderättshavare till mark måste tolerera naturvård och naturvårdsåtgärder baserade på bestämmelserna i BNatSchG, lagbestämmelser som har utfärdats eller fortsätter att gälla på grundval av denna lag eller naturvårdslagen i delstater, i den mån detta inte resulterar i användning av marken är orimligt nedsatt.<sup>242</sup> Det framgår av konstitutionen att man är skyldig att tåla inskränkningar till följd av allmänna intressen. En inskränkning till följd av BNatSchG får inte gå utöver de inskränkningar som konstitutionen medger och innebära en orimlig börda för markägaren.<sup>243</sup> Om inskränkningen innebär en orimlig börda finns viss möjlighet till ersättning enligt BNatSchG. Delstaterna har här bemyndigande<sup>244</sup> att vara mer generösa i sin ersättning. Det kan till exempel handla om kompensation om varg skadar djur, trots vidtagna åtgärder med rovdjurssäkra stängsel etc. Huruvida ersättning för orimlig börda ska betalas avgörs från fall till fall.

Delstaterna har förköpsrätt på vissa fastigheter. Det gäller fastigheter som ligger i nationalparker, nationella naturmonument, naturreservat eller områden som tillfälligt skyddas som sådana, samt fastig-

<sup>240</sup> 45c § *Wasserhaushaltsgesetz* (vattenresurslagen).

<sup>241</sup> Gesetz des Landes Baden-Württemberg zum Schutz der Natur und zur Pflege der Landschaft (Baden-Württembergs naturskydds- och landskapsvårdslag).

<sup>242</sup> 65 § (1) BNatSchG.

<sup>243</sup> 68 § BNatSchG.

<sup>244</sup> 68 § BNatSchG.

heter på vilka det finns naturmonument eller föremål som tillfälligt skyddas som sådana eller fastigheter på vilka det finns ytvatten. Finns de listade särdragen endast på en del av fastigheten, omfattar förköpsrätten endast denna del. Ägaren kan dock kräva att förförsäljningen omfattar hela fastigheten om det är ekonomiskt orimligt att förvänta sig att hen behåller resten av i sin fastighet. Förköpsrätten får endast utövas om detta är nödvändigt av naturvårdsskäl och för landskapsunderhåll, inklusive fritidsändamål. Förköpsrätten omfattar inte försäljning till make, registrerad partner eller barn.<sup>245</sup>

#### 7.4.33 Naturvårdskontrakt inom jordbruket<sup>246</sup>

Målet med jordbruksmiljöåtgärder och naturvårdskontrakt är att nå uppsatta förbättringsmål vad gäller bevarandestatus för arter och livsmiljöer i jordbruket genom frivilligt samarbete med jordbrukare. Jordbrukarna kompenseras för alternativkostnaden, till exempel för den reducerade mängden gödningsmedel och pesticider eller för att skörda senare under säsongen. Om nedgången i biodiversitet verkligen ska stoppas måste emellertid mer pengar skjutas till för att skapa sådana kontrakt och jordbruksmiljöprogram.

Jordbruksmiljöåtgärder (*die Agrarumweltmaßnahmen*), eller för framtida perioder, jordbruksmiljöklimateåtgärder (*die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen*), är frivilliga åtgärder där jordbrukare åtar sig att använda miljö- och naturvänliga jordbruksmetoder som går längre än vad lagen föreskriver.

Jordbruksmiljöåtgärder inkluderar flera typer av åtgärder som till exempel ekologisk odling, minskad användning av gödningsmedel och bekämpningsmedel, förvaltning av gräsmark i enlighet med bevarandemål, bevarandeavtal, bevarande av landskap och habitat, avsättningar av åkermark, miljö- och djurvänlig djurhållning samt främjande av föda upp lokala lantraser. Den här typen av åtgärder beskrivs ibland som "ljusgröna" jordbruksmiljöåtgärder.

Det finns också "mörkgröna" åtgärder och hit räknas till exempel miljövårdskontrakten. Dessa har en stark positiv inverkan när det gäller skydd och att främja biologisk mångfald. Det handlar till exempel om att lämna kantzoner utan odling, att göra om åkermark till

<sup>245</sup> 66 § (1) BNatSchG.

<sup>246</sup> Informationen i det här avsnittet är hämtat från Das Bundesamt für Naturschutz. [www.bfn.de/themen/landwirtschaft/agrarfoerderung.html](http://www.bfn.de/themen/landwirtschaft/agrarfoerderung.html) (Hämtad 2021-01-04).



omfattande betesmarker och att bevara och vårda fruktträdgårdar och häckar. Emellertid utgör sådana åtgärder hittills endast en liten andel av den totala finansieringen som går till jordbruksmiljöåtgärder.

Vissa delstater i Tyskland erbjuder en framgångsbaserad finansiering. I stället för att erbjuda finansiering av vissa brukningsmetoder belönar systemet den faktiska förekomsten av vissa sällsynta eller hotade arter. Finansieringen baseras på att man kan identifiera och visa förekomsten av minst fyra karakteristiska arter (växter) från en regional lista.

Finansieringsvolymen för jordbruksmiljöåtgärder har minskat kontinuerligt sedan 2005. Området som finansieras som AUM uppgår till cirka 40 procent av jordbruksarealen i Tyskland. Trots denna omfattande finansiering är bevarandestatusen för livsmiljöerna i jordbrukslandskapet till övervägande del fortfarande dålig och i vissa fall har de till och med försämrats under senare år. För målinriktat främjande och skydd av biologisk mångfald i det odlade landskapet skulle det behövas en ökning av medlen, särskilt för att stärka och vidareutveckla de program som faktiskt har positiva effekter. Finansieringen har emellertid minskat. Hittills har dessutom försöken att utveckla ett incitamentsystem för att bättre främja och belöna naturvårdstjänster misslyckats.

#### 7.4.34 Exempel på jordbrukslandskapsvård i Sachsen

Den tyska delstaten Sachsen har kombinerat förvaltningsplaner med miljöprogrammen för jordbruk för att stödja implementeringen av naturvårdsdirektiven. Bakgrunden är att intensifieringen av jordbruk konstaterats vara en viktig orsak till förlust av biologisk mångfald. Studier av tyska bevarandeområden indikerar en minskning av biomassa av flygande insekter med 78 procent under de senaste tre decennierna.<sup>247</sup> Mellan 1998 och 2009 minskade cirka 34 procent av fågelarterna i Tyskland<sup>248</sup> och mellan 2008 och 2017 minskade leddjurens biomassa på gräsmark med 68 procent.<sup>249</sup> Dessutom har mängden av typiska gräsmarkfåglar som till exempel ängspiplärka (*Anthus pra-*

<sup>247</sup> Lakner et al. (2020) Combining management plans and payment schemes for targeted grassland conservation within the Habitats Directive in Saxony, Eastern Germany *Land use policy*, September 2020, Vol. 97 som hänvisar till Hallmann et al., (2017) More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas, *PLoS One*, 12 (2017).

<sup>248</sup> Lakner et al. (2020), a.a.

<sup>249</sup> Lakner et al. (2020), a.a.

*tensis*) minskat med 60 procent sedan 1990. Vilka jordbruksmetoder som används kan vara avgörande för att stoppa arternas nedgång i de agrara ekosystemen. Det innebär i sin tur att bevarandet av den biologiska mångfalden på gräsmarker är starkt beroende av jordbruksmetoder och jordbrukarnas attityder till naturvård.<sup>250</sup>

I den tyska delstaten Sachsen är genomförandet av livsmiljödirektivet till stor del frivilligt för jordbrukare. Cirka 292 700 hektar (15,9 procent) av området är registrerat som särskilt bevarandeområde. I allmänhet används 2013 cirka 33 procent av gräsmarken och 42 procent av åkermarken i Sachsen med stöd från EU:s agrara miljöstödsprogram.<sup>251</sup>

Till skillnad från en del andra delstater har Sachsen inkluderat dokumentationsprocessen för arter och livsmiljöer och identifieringen av åtgärder för att upprätthålla gynnsam bevarandestatus i ett och samma steg, vilket resulterat i förvaltningsplaner för särskilda bevarandeområden. Delstatsregeringen i Sachsen har alltså utvecklat en strategi för de specifika förvaltningsplanerna och integrerat målen med miljöstödsprogramssystemet. De särskilda bevarandeområdena består av större områden (16 till 4 300 ha) och ligger i de flesta fall längs floder, med en längd mellan 5 och 124 km. I planerna identifieras livsmiljötyper på gräsmark enligt definitionen i bilaga 1 till livsmiljödirektivet inom de särskilda bevarandeområdena. De specifika förvaltningsplanerna anger respektive bevarandestatus för de särskilda bevarandeområdena, utvecklar specifika bevarandeåtgärder och kommunicerar med jordbrukare om implementering inom befintliga miljöstödsprogram.<sup>252</sup>

Lämpliga åtgärder för att bibehålla bevarandestatusen för en livsmiljötyp utvecklas av privata planeringskontor. Dessa kontakter sedan berörda jordbrukare som ska genomföra åtgärderna och frågar dem, om de skulle vara villiga att ytterligare anpassa sin användning av gräsmarker med hänsyn till de åtgärder som föreskrivs i kartorna, till stor del på frivillig basis. Att jordbrukarna involveras i planeringsprocessen krävs enligt lag. Därför dokumenteras jordbruksmetoder som är relevanta för målen för det särskilda bevarandeområdet. Kritiska kommentarer dokumenteras och bönderna kan välja mellan att inte delta, en slags kompromissvariant (se nedan) och fullt engage-

---

<sup>250</sup> *Ibid.*

<sup>251</sup> *Ibid.*

<sup>252</sup> *Ibid.*

mang. I regionala arbetsgrupper kan även andra intressenter (till exempel andra företag eller miljöorganisationer) uttala sig om åtgärderna. Planerna utvecklas sedan av privata planeringskontor och godkänns och finansieras av delstaten.

Utöver de vanliga livsmiljötyperna måste förvaltningsplanen innehålla *utvecklingsplatser*, vilket är områden som för närvarande inte uppfyller kraven i livsmiljödirektivet men har potential att göra det om lämpliga bevarandeåtgärder vidtas. Dessa områden är en strategisk reserv som aktiveras om genomförandet inte är tillräckligt framgångsrikt i de identifierade särskilda bevarandeområdena och om det genomförs otillräckligt med åtgärder i Sachsen för att uppfylla EU:s mål.<sup>253</sup> Resultaten sammanfattas i förvaltningsplanen som är ett juridiskt bindande dokumentet för myndigheter, dock inte för markanvändare. I övriga delstater är förvaltningsplanen juridiskt bindande också för markanvändare. De föreslagna bevarandeåtgärderna är utformade för respektive plats.<sup>254</sup>

Ett viktigt mål med förvaltningsplanerna är att bedöma och dokumentera jordbrukarnas vilja att anpassa sin gräsmarkanvändning samt att helt eller delvis genomföra förvaltningsplansåtgärderna. Detta framkommer under samrådsprocessen i samband med att förvaltningsplanen tas fram.<sup>255</sup>

#### 7.4.35 Tyskland, delstaterna och några andra detaljer

##### Skillnad mellan delstaterna

De arter som skyddas genom naturvårdsdirektiven skyddas striktare i federal lag (se 44 och 45 §§ BNatSchG).

De nationellt skyddade arterna är mindre strikt skyddade. Kriterier för hur dessa pekas ut finns i 54 § BNatSchG. Det handlar bland annat om vilka arter som är särskilt hotade av mänskliga aktiviteter och en princip om högt nationellt ansvar för arterna.

Eftersom artskyddet till stor del bygger på EU-rätt måste regeringen försäkra sig om att artskyddet implementeras på delstatsnivå. Det framgår av konstitutionen hur stort utrymme delstaterna har för

---

<sup>253</sup> Lakner et al. (2020), a.a.

<sup>254</sup> *Ibid.*

<sup>255</sup> *Ibid.*

egen lagstiftning. På artskyddsområdet får delstaterna inte avvika från den federala lagstiftningen annat än i strängare riktning.

### Avsiktlighetsrekvisit saknas

Det saknas avsiktlighetsrekvisit i den tyska implementeringen. En orsak är att tysk förvaltningsrätt traditionellt inte hanterar uppsåtsbegreppet – det hör till den straffrättsliga sfären. I stället använder man sig av rekvisitet ”märkbart ökad risk”. I praxis används ofta prövningskonceptet ”dödshotsindex” (*Mortalitäts-Gefährdungs-Index*). Det innebär att förbudet aktualiseras om det finns en högre risk, till exempel genom att man placerar ett vindkraftverk nära en skog eller nära kända rovfågelbon. Kommissionen för diskussioner med Tyskland kring resonemanget med ”märkbart ökad risk” där Tyskland menar att tysk lag i själva verket är strängare än direktivet, just i och med att avsiktlighetsrekvisitet saknas. Lagen träffar allt dödande och fångande om aktiviteten innebär en ökad risk för det. Lagstiftningen gör inte skillnad mellan fåglar och djur som finns upptagna i livsmiljödirektivets bilaga IV, men i praxis görs ändå en viss skillnad. Även här tillämpas principen om ökad risk.

### Prövning av artskydd

När det gäller aktiviteter som omfattas av miljötillstånd (till exempel vindkraft) eller plantillstånd (till exempel större väg) prövas artskyddsfrågor inom ramen för tillståndet och då i enlighet med principen om ökad risk.

När det gäller jordbruk, skogsbruk och fiske prövas inte artskyddet specifikt. Så länge detta är förenligt med naturen och landskapet, och håller sig inom ramen för god yrkesmässig praxis enligt 5 § BNatSchG, anses åtgärder inom näringarna inte utgöra ingrepp som behöver prövas. En gräns för det tillåtna följer emellertid av 44 § BNatSchG när det gäller arter som skyddas av naturvårdsdirektiven.

## **Påföljder**

Det finns två typer av påföljder om man inte följer artskyddsbestämmelserna. En administrativ påföljd som innefattar en avgift (69 § BNatSchG) och en straffrättslig påföljd som innefattar fängelse i upp till fem år (71 och 71 a §§ BNatSchG).

## **Ansvariga myndigheter**

Det är delstaterna som pekar ut de ansvariga myndigheterna. En del delstater har flera nivåer av myndigheter. Det saknas i princip federala regler om vilka myndigheter som ska ansvara för genomdrivandet, bortsett från när det handlar om CITES-reglerna, här finns regler om tullansvar, hantering av invasiva arter etc.

## 8 Rådighetsinskränkningar och ersättningsrätt – bakgrund

### 8.1 Utredningens uppdrag och genomförande

Ett av utredningens uppdrag är att analysera hur långtgående rådighetsinskränkningar nuvarande fridlysningsbestämmelser ger utrymme för. Vi har tolkat det uppdraget som att det handlar om att analysera dels vilket utrymme som det överhuvudtaget finns för rådighetsinskränkningar med stöd av fridlysningsbestämmelser, dels hur stort utrymme nu gällande fridlysningsbestämmelser faktiskt behöver eller snarare, kräver, om de skulle tillämpas fullt ut. En tydlig anvisning utredningsdirektiven är att *rättssäkerheten för markägare och företag ska stärkas, för att värna äganderätten*. Vi ska också säkerställa att *lagstiftningen är tydlig* gentemot markägare om när dessa har rätt till ersättning. Det ska även säkerställas att markägare får ekonomisk kompensation för inskränkningar i ägande- och nyttjanderätten *i den utsträckning de har rätt till*. För att nå det syftet ska vi ta ställning till om *ändringar i miljöbalkens ersättningsbestämmelser* eller andra delar av balken är nödvändiga.

I syfte att konkretisera begreppet äganderätt (vilket svårligen låter sig göras) och dess utrymme för hänsyn till artskyddet inleds avsnittet med en betraktelse av några olika perspektiv på ägande i relation till ekologiska värden. För att stärka äganderätten ska rättssäkerheten för markägare och företag stärkas. *Rättssäkerhet* är ytterligare ett begrepp som fordrar precisering och konkretisering.

När det gäller vilket utrymme som finns att inskränka egendomsrätten har vi valt att utgå från Europeiska konventionen för mänskliga rättigheter (EKMR) och däri särskilt första artikeln i första tilläggsprotokollet till konventionen (nedan refererar vi endast till EKMR men avser då även första tilläggsprotokollet) samt 2 kap. 15 § regeringsformen.

Vi ska också se över att lagstiftningen är tydlig gentemot markägare om när dessa har rätt till ersättning. Så som vi uppfattar uppdraget handlar det alltså i ett första skede om att utreda när markägare har rätt till ersättning, så som reglerna är utformade i dag.

Härutöver ska vi 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* [våra kursiveringar]. Vid behov ska vi också utreda och föreslå hur sådan ersättning bör beräknas och finansieras. I samband med detta ska vi ta ställning till om ändringar i miljöbalkens ersättningsbestämmelser eller andra delar av balken är nödvändiga för att översynens syfte ska kunna nås.

I detta kapitel diskuterar och överväger vi de begrepp och problemformuleringar som följer av utredningsdirektiven. I kap. 10–13 redogör vi för våra förslag.

## 8.2 Perspektiv på egendom och ekologiska värden

Nedan redogörs för olika perspektiv på egendom och ekologiska värden. Det finns fler men dessa är de rättsekonomiska perspektiv vi bedömt som mest relevanta för utredningen (därmed inte sagt att vi anser att samtliga återspeglar en objektiv sanning, därav ordvalet; *perspektiv*).

Egendom kontra ekologiska värden brukar i rättsekonomiska termer vanligen beskrivas ur två skilda huvudperspektiv.<sup>1</sup>

1. Att miljön skyddas kan betraktas som att staten gör intrång i den privata äganderätten. Intrånget äger då rum genom att rättsordningen begränsar en verksamhet, till exempel genom villkor i ett tillstånd eller genom att inrätta skydd av natur eller arter. Ett sätt att neutralisera intrånget är att staten erkänner inskränkningen i äganderätten genom att betala ut ersättning.
2. Ekologiska värden betraktas som ett allmänt intresse som varken uppmärksammas eller skyddas av rättssystemet och som därför ignoreras av marknaden. Ett sätt att lösa problemet är att internalisera miljökostnaden så att den beaktas av marknaden. Internali-

---

<sup>1</sup> Stewart (2002) *The Importance of Law and Economics for European Environmental Law*.

sering kan åstadkommas till exempel genom förorenaren-betalarprincipen (PPP) eller användaren-betalarprincipen (UPP).

Oavsett vilket perspektiv man väljer att anta så illustrerar båda att frågan i grunden handlar om relationen ägande (vad som avses med begreppet ägande diskuteras nedan) och allmänna intressen; ägandets påverkan på allmänna intressen och de allmänna intressenas påverkan på ägandet. Nedan kommer vi därför att gå igenom några grundläggande teorier och aspekter kring detta.

### 8.2.1 Ägandet syftar till att främja välfärden

Äganderätten saknar legaldefinition och dess närmare innebörd hör i stor uträkning rättsfilosofin till. Som juridiskt begrepp är äganderätten trots detta en mycket central del av samhället och rättsordningen.<sup>2</sup>

Ägande, som rättslig konstruktion, kan beskrivas på flera olika sätt. Som ett utflöde ur det sociala dilemmat om allmänningens tragedi (se nedan) beskrivs äganderätten ofta som ett effektivt sätt att främja välfärd och den gemensamma nyttan för människor i samhället. I rättsfallet *State v. Shack*<sup>3</sup>, konstaterar New Jersey's högsta domstol följande.

Property rights serve human values. They are recognized to that end and are limited by it. Title to real property cannot include dominion over the destiny of persons the owner permits to come upon the premises. Their well-being must remain the paramount concern of a system of law.

Ägande, som rättslig figur, kan alltså ses en konstruerad institution som primärt är motiverad av de fördelar som ägandet innebär för samhället. Fördelarna avser i första hand de gemensamma mänskliga värdena. Ägandets nytta för den enskilde individen anses, med det här betraktelsesättet, vara av sekundär betydelse. Synen på att ägandet (och här menas ett på något sätt definierat ägande till skillnad från fri tillgång, se om olika äganderegimer, nedan) främjar det allmännas bästa och att ett definierat ägande med tillhörande egendomsskydd härrör bland annat från utgångspunkten att ägda resurser blir bäst vårdade och omhändertagna, även till kollektivets bästa. Redan Aristoteles

<sup>2</sup> SOU 2020:73. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*, s. 155.

<sup>3</sup> *State v. Shack* 277 A.2d 369, 372 (N.J. 1971). The Supreme Court of New Jersey.



lär ha konstaterat förekomsten av allmänningens tragedi genom yttrandet:

[what] is common to the greatest number has the least care bestowed on it.<sup>4</sup>

Skyddet för den privata, enskilda, äganderätten har dock en stark politisk laddning. Å ena sidan kan äganderätten uppfattas just som det bärande fundamentet i vårt ekonomiska system<sup>5</sup>, å andra sidan kan ett starkt skydd för äganderätten uppfattas som ett hinder mot angelägna politiska reformer av exempelvis fördelningspolitisk natur eller av hänsyn till miljön<sup>6</sup>. Diskussionen om människans påverkan på naturmiljön och sambandet mellan ägande och ekologiska värden är heller inte ny.

## 8.2.2 Fyra typer av äganderegimer

Ägande kan se ut på många olika sätt. Traditionellt anses det finnas fyra typer av äganderegimer:<sup>7</sup> privat ägande, kollektivt (eller gemensamt) ägande, allmänt (eller statligt) ägande samt fria tillgångar. Ungefär samma uppdelning gjordes redan under 500-talet i *Justiniani institutiones*, en avdelning av ”Corpus juris civilis” som var avsedd som en lärobok i rättsvetenskap, men som även sanktionerades som gällande lag;

For some things are, by the Law of Nature, common to all; some are public; some belong to corporate, or politic bodies; and some belong to no one. Most things are the property of individuals; and these acquired by each person in different ways, as will be seen hereafter.<sup>8</sup>

Problemet med denna konventionella typ av indelning i egendomsregimer är att den kan vara svårapplicerad i många verkliga situationer.<sup>9</sup>

*Privat ägande* anses typiskt sett innebära att egendomen ägs av individer eller företag som därmed innehar rätten att inom ramen för

<sup>4</sup> Cole (2002); *Pollution and Property Comparing Ownership Institutions for Environmental Protection*, kapitel 1, s. 2. Aristoteles uttalande: *Aristotle 1941 §1262b34 5*.

<sup>5</sup> Se t.ex. Karlson (2020) Äganderättens betydelse ur ett samhällsperspektiv. *Kungliga skogs- och lantbruksakademins tidskrift*, nr 5, 2020, s. 92 samt Black et al. (2013) *A Dictionary of economics*.

<sup>6</sup> Se t.ex. Ljungman (1943). *Om skada och olägenhet från grannfastighet. Ett bidrag till läran om immissionernas rättsliga behandling*. Diss. Stockholms högskola, s. 27.

<sup>7</sup> Uppdelningen hämtad från Cole, a.a., kapitel 1.

<sup>8</sup> I översättning till engelska av William Grapel (2008).

<sup>9</sup> Se Cole a.a.

vad som är socialt accepterat använda, förfoga över, förbruka och exkludera andra från resurser. Andra, icke-ägare, har skyldigheten att avstå från att hindra ägaren från sin socialt acceptabla användning och har rättigheten att förvänta sig att endast socialt accepterat beteende kommer att äga rum.

*Kollektivt ägande eller gemensamt ägande* anses typiskt sett innebära att ägarna tillsammans beslutar om arbetets och avkastningens fördelning. Ägarna har rätt att exkludera utomstående, men inte varandra. Utomstående har en skyldighet att tåla exkluderingen. Samägarna har såväl skyldigheter som rättigheter gentemot varandra. Ett problem med kollektivt ägande är att fördelarna inte alltid korresponderar direkt med nackdelarna för medlemmarna i kollektivet. Enskilda medlemmar kan tillskansa sig fördelar på kollektivets bekostnad, de kan bete sig som fripassagerare, så kallade *free-riders*.

*Allmänt ägande eller statligt ägande* är en speciell form av gemensamt ägande. Det anses förutsätta att alla medborgare äger något men att myndigheter kontrollerar egendomen samt förutsättningarna för tillträde och användning. Individerna har en skyldighet att iaktta de regler som satts upp av de kontrollerande myndigheterna. Myndigheterna har rätt att besluta om regler för tillträde och nyttjande.

*En fri tillgång* är en tillgång som många disponerar. Att det är en fri tillgång anses innebära att ingen enskild kan exkludera de övriga, inte heller tillfaller residualrätten (rätten att förfoga över avkastning, skyldighet att ta hand om skulder), någon enskild. Luften, rinnande vatten, havet och stränderna har i många tider och i många länder legat utanför ägandet. Jämför *Justiniani institutiones* som anger att det är naturens lag att luften, det rinnande vattnet, havet och havets stränder är en gemensam tillgång för mänskligheten.<sup>10</sup>

### 8.2.3 Problem med fria tillgångar: free-riders och allmänningens tragedi

I strikta ordalag omfattas fria tillgångar inte av någon äganderegim. Fria tillgångar manifesterar frånvaron av äganderegimer. En fri tillgång som kan utnyttjas obegränsat utan att det påverkar övrigas nytta av tillgången medför inget ekonomiskt problem. Är tillgången begränsad finns emellertid en stor risk för *free-riders* (jämför till exempel

---

<sup>10</sup> I översättning till engelska av William Grapel (2008), s. 50., till svenska av utredningen.

de globala förhandlingarna i klimatfrågan; de som lägger ned tid och pengar på att lösa problematiken får inte större nytta av sina ansträngningar än de som inte bryr sig om den och de som inte bryr sig om problematiken kan ändå dra nytta av andras ansträngningar).

Med ekonomiskt problem menas här hushållningsproblem. Är den fria tillgången begränsad så att en individs nyttjande av den inskränker möjligheterna till nyttjande för övriga i kollektivet uppkommer ett ekonomiskt problem, vanligen det som brukar benämnas ”allmänningens tragedi”.

Tankarna kring ”allmänningens tragedi” introducerades på 1800-talet av den engelske nationalekonomen William Forster Lloyd<sup>11</sup> och utvecklades senare av ekologen Garrett Hardin.<sup>12</sup> Lloyd noterade att boskapen som betade på allmänningarna var utmärglad medan det i de privata hagarna betade välmående boskap. Lloyd förklarade fenomenet med att ägarna till boskapen på allmänningarna hade ett kortsiktigt intresse av att öka storleken på sina hjordar. Om inte de egna korna betade i sig det sista gräset så skulle någon annans kor göra det. Utan restriktioner ökade snart antalet djur till den grad att marken inte förmådde föda dem. Allmänningarna var dömda till överbetning. Detta till skillnad från de privata markerna där boskapsuppfödaren väger behållningen av ytterligare ett djur mot det faktum att markens möjlighet att föda djuren minskar om den exploateras för hårt. Slutsatsen var alltså att privat ägande leder till god förvaltning och utveckling medan kollektivt ägande leder till kortsiktighet och försummelse.

#### 8.2.4 Externaliteter – kostnader som inte inkluderas i priset

Den andra sidan av myntet är att själva hävdandet av privat ägande, eller, för att citera Ljungman,

vörddnad inför den heliga äganderätten<sup>13</sup>

många gånger ses som problematisk inom miljörätten. Orsaken ligger i den inneboende konflikten mellan friheten att agera och skyl-

<sup>11</sup> Lloyd (1833) Two Lectures on the Checks to Population. (W. F. Lloyd on the Checks to Population. *Population and Development Review*, vol. 6, no. 3, 1980, pp. 473–496. JSTOR, [www.jstor.org/stable/1972412](http://www.jstor.org/stable/1972412)).

<sup>12</sup> Hardin (1968) The Tragedy of the Commons. *Science* 13 Dec 1968: Vol. 162, Issue 3859, pp. 1243–1248

<sup>13</sup> Ljungman, a.a., s. 27.

digheten att ta hänsyn till andra. Ljungman menar att det enligt allmänhetens uppfattning under 1800-talets första hälft stod klart att en fastighetsägare, som drev vilken som helst verksamhet på egen mark, i princip inte var ansvarig för skadliga återverkningar på grannens område; han utövade ju bara sin oinskränkta äganderätt.<sup>14</sup>

Dessa problem förstärks genom problem med *externaliteter* och *free-riders*. Så är särskilt fallet om kostnader för miljöskydd inte hamnar på dem som bidrar till problemen samtidigt som dessa ändå kan vara med och dra nytta av de miljöfördelar som andra skapar genom att bära kostnaderna (åter är klimatfrågan ett utmärkt om än mycket storskaligt exempel). Ett annat, mycket konkret, exempel är vatten. I jordbruksbygd kan flera aktörer bidra till att en å som rinner genom landskapet förorenas genom läckage av kväve, fosfor, bekämpningsmedel och slam. Den det drabbar, ekonomiskt, är den som finns längst nedströms eller den som blir föremål för en samlad tillståndsprövning av sitt jordbruk. Det är denne som får betala för att sanera efter vad flera gjort såvida han inte kan vända sig med regresstalan mot alla som finns uppströms. Bevisvärigheterna är därmed stora. Resultatet blir att ägarna till alla uppströms liggande jordbruksmarker som läckt kväve inte behöver vara med och bekosta rensningen av den igenvuxna recipienten, längst nedströms i systemet. Kostnaderna för rensningen i exemplet, som alltså drabbar någon annan, är typiska externaliteter. De uppströms ägarna i exemplet är typiska *free-riders*. Externaliteter förknippas med marknadsmisslyckanden eftersom de varor som produceras där externaliteter förekommer tenderar att bli för billiga; den som köper en vara betalar inte dess fulla pris.<sup>15</sup>

Något som också är viktigt i sammanhanget är att slutsatsen, att privat ägande leder till god förvaltning medan kollektivt ägande leder till kortsiktighet och försummelse, troligen är begränsad till när ägaren kan överblicka vinsterna av sin goda förvaltning. Om tidsperspektivet i förvaltningen blir så långt att ägaren själv inte kan dra nytta av återhållsamheten kommer ägaren (sannolikt) hellre välja att ta ut de kortsiktiga vinsterna framför att förvalta vinsterna för en osäker framtid. Problemställningen kan illustreras av utvecklingen inom skogsnäringen under senare delen av 1800-talet. Myndigheterna insåg då att skogarnas virkesresurser överexploaterades och att de

<sup>14</sup> Ljungman; a.a., s. 27 ff.

<sup>15</sup> Se till exempel till exempel Bator (1958) *The Anatomy of Market Failure*, som definierar marknadsmisslyckande som att pris- och marknadsinstitutionerna, inom ett mer eller mindre idealt system, inte förmår bibehålla önskvärda aktiviteter samt förhindra oönskade aktiviteter.

åtgärder som gjordes för att säkra återväxten i landets skogar var otillräckliga.<sup>16</sup> De så kallade rovavverkningarna, där skogen avverkades och sedan lämnades utan vidare åtgärder, kom att betecknas som vanvård av skog och drev fram 1903 års lagkrav på att enskilda markägare måste se till att ny skog växte upp efter avverkning<sup>17</sup>.

Såväl slutsatsen att privat ägande leder till god förvaltning som antagandena rörande tidsperspektiv kan givetvis ifrågasättas. Det är heller inte nödvändigt med definierat ägande för en fungerande förvaltning. En som kritiserat teorier om allmänningens tragedi är Ostrom som i sina studier fokuserat på konstruktioner av sociala institutioner där användningen av resursen ifråga inte leder till en oundviklig tragedi. Hennes forskning visar att lokalt skapade institutioner för skötsel och nyttjande av gemensamma resurser mycket väl kan fungera. Genom studierna har hon funnit att vissa förutsättningar, designprinciper, återkommer. Som exempel kan nämnas att grupperna är relativt små och homogena och de har under lång tid ackumulerat socialt kapital genom att bygga omfattande personliga nätverk. Ostrom visar, genom sina resultat, att varken Aristoteles eller Hardin har rätt i alla lägen.<sup>18</sup>

Alla innehar heller inte egendom för att tjäna pengar, en del njuter av själva innehavet. Logiken bygger i sådana fall måhända snarare på det mer generella *det man äger vårdar man* oavsett ekonomiska drivkrafter. Till exempel menar många skogsägare är den verkliga drivkraften är att kunna lämna över något bättre till nästa generation, till barn och barnbarn som ska ta över.

### 8.2.5 Knapphet i biologisk mångfald kan lösas med ägande i kombination med kravrätt

Om man ändå accepterar slutsatsen, att knapphet hos en fri tillgång kräver någon form av hushållning och kontroll finns olika lösningar. En sådan lösning anses vara enskilt ägande. Om rätten till den knappa tillgången kan delas upp så reduceras åtminstone konflikten.

Om den knappa resursen här är biologisk mångfald skulle alltså den äganderättsliga lösningen vara att dela upp ägandet till själva mång-

---

<sup>16</sup> Skogsstyrelsen (2001) *Skogspolitisk historia*, avsnitt 3.2.1.

<sup>17</sup> 1 § lag angående vård af enskildes skogar 1903, Riksdagens skrivelse N:o 136.

<sup>18</sup> Se t.ex. Ostrom (1990) *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* ([2019] Allmänningen som samhällsinstitution).

falden och de ekosystemtjänster som produceras – något som svårigen skulle låta sig göras bland det stora antalet fastighetsägare som finns, särskilt med tanke på att en stor del av resurserna rör på sig och inte rättar sig efter administrativa gränser.

För att ett definierat ägande ska kunna lösa problemet krävs att rättsordningen ger ägaren en kravrätt när skada uppkommer på egendomen eller om någon annan olovligen förfogar över den. Detta för att ägarens frihet (som kan variera i omfattning) att förfoga över sin egendom, inklusive residualrätten (rätten att förfoga över avkastning, skyldighet att ta hand om skulder), ska respekteras. Intrång kan då medföra påföljder som skadestånd, vite, återvinning eller straff vilket ger möjlighet att identifiera äganderätten negativt, det vill säga utifrån de sanktioner som inträder när ägandets gränser överskrids.<sup>19</sup> Det här konstaterandet äger bärighet på såväl diskussionen kring intrångsersättning som artvärdesförverkande i anledning av brott.

### 8.2.6 Förlusten av biologisk mångfald som externalitet

Det är också möjligt att vända på resonemanget. På grund av det långa tidsperspektivet när det gäller bevarandet av biologisk mångfald, är det rimligt att anta att faktorn ”bibehållandet av biologisk mångfald” inte får den ekonomiska betydelse den kanske borde ha. Om man i stället för att betrakta biologisk mångfald som en knapp tillgång (eftersom det inte är en tillgång som omsätts som en vara på marknaden) betraktar den som en långsiktig förutsättning för att kunna få ut omsättningsbara produkter från naturen kan i stället *förlusten* av biologisk mångfald betraktas som en externalitet. Om man betraktar förlusten av biologisk mångfald som en sådan oönskad effekt som behöver minimeras är den traditionella rättsekonomiska lösningen att kostnaden för den oönskade effekten ska internaliseras i priset på den vara som omsätts. Ett alternativ är att den oönskade effekten kontrolleras av myndigheter, genom regler. Frågan som kvarstår är om kostnaden för den oönskade effekten ska utgöras av kostnaden för den oundvikliga förlusten eller kostnaden för att faktiskt undvika förlust – eller båda delarna. Detta är en diskussion som

---

<sup>19</sup> Coase (1960) *The Problem of Social Cost* samt Kaplov och Shavell (1996) *Property Rules: An Economic Analysis*. *Harvard Law Review* Vol. 109, No. 4 (Feb., 1996), pp. 713–790 s. 715 ff.

vi kommer att återkomma till, i avsnitt 8.11 om statsstöd och förorenaren-betalar-principen/användaren-betalar-principen.

### 8.2.7 Den svårfångade äganderätten

”Äganderätt” är ett svårfångat begrepp och besvärligt som rättslig figur.<sup>20</sup> Det är också politiskt laddat. Förståelsen av begreppet försvåras av att ”alla” vet vad det är, vad det innebär att ”äga” något, men de flesta har samtidigt svårt att beskriva vad det *egentligen* är på ett generellt plan.<sup>21</sup> Trots att väsentliga delar av vårt samhällssystem bygger på ett grundantagande om privat äganderätt som ett givet och fast fenomen, finns emellertid ingen egentlig definition att gå till. Vi vet sedan gammalt hur det uppkommer; Magnus Erikssons landslag från 1350 (jordabalken kap. 1) inleds med upplysningen att fem äro laga fång till jord i Sveriges lag: arv, köp, byte, gåva och pant. Även begreppet urminnes hävd återfinns i Magnus Erikssons landslag. Efter en uppräknings av de laga fången fortsätter stadgandet

Lagligt stående, olagligt återgånge, ty at lagfånget är rät fånget, och allt olagligen fånget är som ofånget, tills urminnes hävd återkommer.<sup>22</sup>

Kompletterande formuleringar infördes nästan hundra år senare i Kristofers<sup>23</sup> landslag 1 kap. JB från 1442

oc æ hwar som wrminnis hefd a komber, thet ær laghfangit, och thet maa engen qwælia

Evar som urminnes hävd kommer på, det är lagfånget, och det må ingen kvälja<sup>24</sup>

Som påpekas av Millqvist är äganderätten som begrepp en tankekonstruktion – som därmed naturligtvis inte är betydelslös eller innehållslös.<sup>25</sup> Det viktiga är att man medvetandegör hur konstruktionen

<sup>20</sup> Eller, med Millqvists ord, som *rättsligt fenomen*. Millqvist (JUNO version 8) *Sakrättens grunder*, s. 24.

<sup>21</sup> Jämför kyrkofadern Augustinus av Hippo (år 354–430) som konstaterade detsamma om tiden: ”Vad är tid? Om ingen frågar mig så vet jag det, men om jag vill förklara för någon som frågar mig, så vet jag helt enkelt inte.”

<sup>22</sup> 1 kap. 1 § jordabalken i Magnus Erikssons landslag återgiven såsom i Almquist (1923) *Det processuella förfarandet vid ägotvist*, s. 175.

<sup>23</sup> Kristofer av Bayern, kung av Danmark, Norge och Sverige (Christopher av Bayern, Christoffer III af Bayern).

<sup>24</sup> 1 kap. jordabalken i Kristofers landslag återgiven såsom i Andreasson (2008) *På gränsen till framtiden Möjligheter till koordinatbestämda fastighetsgränser*. Diss., Lunds tekniska högskola, s. 92

<sup>25</sup> Millqvist, a.a., s. 24 ff.

ges innehåll och vilket innehåll man avser i olika sammanhang. Ett problem ligger i att ordens och begreppens betydelse skiljer sig beroende på om de används i dagligt tal eller om de används rättsligt, ekonomiskt eller politiskt. Ett annat problem ligger i att olika rättssystem har något olika attityder till fenomenet.<sup>26</sup>

När den engelske filosofen John Locke 1689–1690 publicerade *Two Treatises on Government* tog han sin utgångspunkt i naturrätten och människans nedärvda rättigheter. Ingen fick skada någon annan till liv, hälsa, frihet eller egendom. Locke intresserade sig för det som skulle bli ett centralt tema i en senare tids diskussioner om mänskliga rättigheter – frågan vilka rättigheter och skyldigheter medborgarna och regenterna (regeringarna) har gentemot varandra. När människorna överlämnar makten till en regent, sker det därför att denne ska respektera och säkra de naturligt (naturrättsligt) givna rättigheterna. En regent som inte uppfyller detta ”samhällskontrakt” måste avsättas. Folkets rättigheter är övergripande. Locke intresserade sig också för rätten till egendom. Han hävdade att människans rätt till frukterna av sitt eget arbete följer av rätten till den egna personen. Samtidigt menade han att äganderättens omfattning måste begränsas så att dess utövande inte inkräktar på någon annans rättigheter.<sup>27</sup>

Den nordiska attityden är funktionell och pragmatisk (går direkt på vad saken gäller då ett rättsligt problem rörande egendom ska lösas) medan de kontinentaleuropeiska och *common law*-systemet ofta inleder med att placera äganderätten. Skillnaderna i dessa avseenden är framför allt synliga inom sakrätten.<sup>28</sup>

Begreppets innehåll varierar också mellan olika rättsordningar och under olika tider. Trots svårigheterna att jämföra utgångspunkterna i olika rättssystemens används här ändå (eftersom definitionen inte kan anses särdeles kontroversiell<sup>29</sup>) en beskrivning som härrör från

<sup>26</sup> Millqvist, a.a., s. 27.

<sup>27</sup> Bring et al. (JUNO, version 6) *Sverige och folkrätten* s. 234.

<sup>28</sup> Millqvist, a.a., s. 27. För en utförligare förklaring, se t.ex. Martinson (2014) *The Scandinavian Approach to Property Law, Described through Six Common Legal Concepts. Juridica International*, 2014, Vol.22, pp. 16–26

<sup>29</sup> Jfr Undén; Se Undén, *Svensk sakrätt I*, s. 64, ”Äganderätten är den starkaste av sakrätterna. Den innebär befogenhet att råda över en sak i skilda hänseenden, att förfoga över saken i dess totalitet inom de gränser som varje rättsordning utstakar, och med de inskränkningar som ägaren själv genom rättshandlingar med andra personer ålagt sig. [...] Det maximum av befogenheter över en sak, som en viss rättsordning medgiver, sammanfattas såsom äganderätt.” Notera att det i och för sig handlar om lös egendom, inte fast.



arbetet med att samordna de nationella civilrättsordningarna mellan EU:s medlemsländer.<sup>30</sup>

VIII.-1:202: Ownership

”Ownership” is the most comprehensive right a person, the ”owner”, can have over property, including the exclusive right, so far as consistent with applicable laws or rights granted by the owner, to use, enjoy, modify, destroy, dispose of and recover the property.

### 8.2.8 Exkluderingsfrihet, användarfrihet, avtalsfrihet, säkerhet

Definitionen av *ownership* kan också uttryckas som att äganderätten omfattar

- Exkluderingsfrihet; rätt att exkludera andra från att nyttja egendomen.
- Användarfrihet; rätt att fritt nyttja och besluta över egendomen efter eget gottfinnande, inklusive rätt till den avkastning som egendomen genererar.
- Avtalsfrihet – rätt att fritt överföra rättigheter, helt eller delvis, exempelvis genom köp eller hyra.
- Rätt till säkerhet – rätt till skydd mot stöld, intrång, skadegörelse, konfiskation, etc. och möjligheten att med rättssystemets hjälp få tillbaka det man äger om någon obehörigen tagit det i besittning.

Exkluderingsfriheten, användarfriheten, avtalsfriheten och rätten till säkerhet brukar anses vara en del av kärnan i västvärldens privatkapitalistiska samhällssystem – den privata äganderätten.<sup>31</sup> Inom rättsvetenskapen är det avtalsfriheten, förfoganderätten (användarfriheten) och besittningsskyddet (rätten till säkerhet) som har ansetts vara centrala funktioner som är ömsesidigt beroende av varandra. Utan förfoganderätten har man inget att avtala om. Utan avtalsfrihet är förfogande-

<sup>30</sup> Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law Draft Common Frame of Reference (DCFR); Book VIII. Section 2: VIII.-1:202, s. 3995.

[www.law.kuleuven.be/personal/mstorme/european-private-law\\_en.pdf](http://www.law.kuleuven.be/personal/mstorme/european-private-law_en.pdf).

<sup>31</sup> Millqvist a.a., s. 26.

rätten av mer begränsat värde. Och utan besittningsskydd kan ingen av de bägge andra äganderättsdimensionerna nyttjas till fullo.<sup>32</sup>

Som en följd av detta har en ägare också ett ekonomiskt ansvar för sin egendom, i såväl positivt som negativt hänseende. Denna så kallade residualrätt (rätt till intäkter, ansvar för kostnader) sammanfattar de ekonomiska konsekvenserna av ägandet. Ägandet är på så sätt förenat med ett ekonomiskt risktagande samt kräver finansiering.<sup>33</sup>

Genom avtalsfriheten kan egendom säljas och köpas varvid även residualrätten överläts, genom hyres- eller arrendeavtal kan nyttjanderätt upplåtas (samtidigt som residualrätten delvis består). I ekonomisk litteratur betraktas friheten att sluta avtal ofta som en integrerad del av ägandet. Härvid anses avtalsfriheten även inkludera associationsfrihet. I den mån avtalsfrihet inte omfattas av ägandet benämns det i den ekonomiska litteraturen som ett ”snävt äganderättsbegrepp”.<sup>34</sup>

En variant är att utgå från besittningsskydd och förfogandefrihet (förfoganderätt). Besittningsskyddet avser styrkan i det skydd som ägaren enligt lagen åtnjuter mot att inte tvångsvis, genom intrång eller övertaganden, avhändas sin egendom. Förfogandefriheten syftar på den handlingsfrihet som ägaren har att i olika avseenden själv bestämma över det ägda. Förfogandefriheten består då i sin tur av tre slags delrättigheter: nyttjandefrihet (brukanderätt), transaktionsfrihet (transaktionsrätt) och jorddelningsfrihet (jorddelningsrätt). Transaktionsfrihet, sprungen ur avtalsfrihet, delas in i aspekterna överlåtelse och upplåtelse.<sup>35</sup>

Oavsett vilka delar man anser ska ingå, hur man benämner dessa ingående delar och hur man ordnar dem i förhållande till varandra och i vilket rättssystem man befinner sig, så är det lätt att konstatera att samtliga dessa delar sällan ingår helt ograverade. Exkluderingsfriheten är sällan absolut. Det finns många situationer då andras nyttjande av ens egendom inte kan exkluderas, ett exempel är den svenska allemansrätten. Användarfriheten är ofta begränsad. Man får inte köra hur man vill med sin egen bil eller båt och det är inte möjligt att bygga hur som helst på sin egen fastighet. Man måste följa reglerna bland annat i plan- och bygglagen och om man inte gör det kan man

<sup>32</sup> Arbetsgruppen, KSLA:s äganderättsprojekt (2020) *Äganderätten och de gröna näringarna KSLAT* nr 5-2020, s. 11.

<sup>33</sup> Skogh och Lane (1993) *Äganderätten i Sverige*, s. 33 ff.

<sup>34</sup> Skogh och Lane, a.a., s. 38 f.

<sup>35</sup> Arbetsgruppen, KSLA:s äganderättsprojekt, a.a., s. 11.

föreläggas att riva det redan uppbyggda. Jordförvärvslag (1979:230), som gäller förvärv av lantbruksegendom som sker genom bland annat köp, byte eller gåva och som enligt 4 § fordrar tillstånd för förvärv av lantbruksegendom, är ett exempel på att inte heller avtalsfriheten är fullständig. Rätt till säkerhet är också begränsad i vissa avseenden. Till exempel kan någon (under vissa förutsättningar) göra ett godtrosförvärv av lös egendom och en fastighetsägare kan utan ersättning eller annat skydd behöva tåla en hel del slitage på sin fastighet som en följd av allemansrätten.<sup>36</sup>

### 8.2.9 Att äga naturresurser

Mycket av det vi anser oss äga är skapat av människan. Det gäller såväl materiella som immateriella ting, till exempel bilar, skålar, kläder och upphovsrätt till olika konstverk, musikstycket, etc. Vi har dock inte i grunden skapat naturen eller resurserna som finns i den – även om vi vid det här laget har påverkat planeten under ganska lång tid (om man undviker geologisk tideräkning) och även utvecklat parallellt med ett antal arter som i dag, i olika utsträckning och omfattning, är mer eller mindre beroende av människan och mänskliga verksamheter. Rätten till en naturresurs kan alltså inte hävdas på den grunden att någon har konstruerat, tillverkat eller ligger bakom själva idén, själva naturen. Bilden kompliceras dock av att till exempel brukad åkerjord är en resurs som människan faktiskt har skapat över tid, visserligen av något som fanns på platsen, men likväl. Åkerjorden är ”levande” och kan förstöras om den inte brukas eller om den planteras med skog – eller om den brukas på fel sätt. Det är också därför man ser till exempel bebyggelse av åkermark som ett oåterkalleligt ingrepp.<sup>37</sup> Att brukandet av jorden innebär att äganderätt uppkommer är en syn som härrör från Locke (människans rätt till frukterna av sitt eget arbete följer av rätten till den egna personen, se ovan).

Till saken hör också att hela mänskligheten är beroende av naturresurser för att överleva. Den som av ett juridiskt system har tillerkänts eller tillerkänns möjligheten (eller rätten) att kunna påstå sig

<sup>36</sup> Se t.ex. Åslund (2017) *Gemensam användning av skog och mark*, s. 47 f. och 66 ff.

<sup>37</sup> Brukningsvärd jordbruksmark får enligt 3 kap. 4 § andra stycket miljöbalken tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.

”äga” en naturresurs får således ett mycket stort ansvar på köpet. Ett ansvar som skulle kunna påstås följa av residualrätten; rätt till intäkter, ansvar för kostnader. I det här fallet kostnaderna för att förvalta naturresursen.

Emellertid har staten inte helt släppt detta ansvar för det gemensamma, trots att ägandet är privat. Särskilt gäller det de delar av de gemensamma resurserna som inte ingår i det privata ägandet. Och därmed återkommer de kolliderande intressena och problemen med externaliteter. Alternativet till fördelande av äganderätt, när det gäller att hantera oönskade effekter, externaliteter, är att införa regler.

Införandet av regler för att hantera oönskade externa effekter kan exemplifieras av ”den speciella fastighetsrätten” (som miljörätten till viss del anses vara en del av). Medan den ”allmänna fastighetsrätten” främst hanterar förhållandet mellan enskilda (fysiska och juridiska) personer, hanterar den speciella fastighetsrätten situationer där offentliga myndigheter ingriper i de enskildas skötsel och disposition över sina fastigheter.<sup>38</sup>

Avtalsfriheten begränsas inte endast av tvingande regler utan också av att myndigheterna i viss utsträckning kan bestämma över väsentliga förhållanden för de enskilda fastighetsägarna; huruvida nya fastigheter ska få bildas, huruvida fastigheter alls får bebyggas och hur ägarna får använda sina fastigheter. Vissa aktiviteter, till exempel bygande i vatten eller igångsättandet av en miljöfarlig industri kräver till och med tillstånd från staten.<sup>39</sup> Jämför också domen från internationella domstolen i *Fisheries case*<sup>40</sup> där det indikeras att stater har en skyldighet dels att fördela naturresurser på ett rättvist sätt, dels att förvalta resurserna för framtiden.

### 8.2.10 Rättsordningen definierar ägande och äganderätt kräver sammanhang

Mot bakgrund av att ägande inte innebär några absoluta rättigheter, är det ibland mer rättvisande att beskriva det som att det är den gällande rättsordningen som definierar ägandet och äganderätten.<sup>41</sup> Det

<sup>38</sup> Bengtsson, Bertil (JUNO) *Speciell Fastighetsrätt*, s. 15.

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> United Kingdom v Norway, Judgments [1951] ICJ 3.

<sup>41</sup> Utan att för den skull gå närmare in på frågan om existensen av en ”gällande rätt”, se t.ex. Glavå och Petrusson (2002) Illusionen om rätten. I *Minneseminar for David Roland Doublet 1954–2000*, s. 109–151.

är rättsordningen som ger ägaren avtalsfrihet, användarfrihet och erbjuder säkerhet; det är rättsordningen som begränsar dessa komponenter i olika utsträckning och av olika anledningar.

Tar man som utgångspunkt att rättsordningen utgörs av giltiga, bindande rättsregler finns det, baserat på dessa regler, ett givet innehåll i begreppet äganderätt som kan undersökas och fastställas för varje situation. Däremot blir det meningslöst att fastställa äganderätten ”i sig själv”, med bortseende från alla regelsammanhang. Äganderätten är en social konstruktion som ges ett innehåll av människor och som inte har någon egen existens bortom människorna.<sup>42</sup>

Det som följer av ovanstående är att ”äganderätten” egentligen inte betyder något utan ett sammanhang. Detta betyder också att äganderätten inte har en över tiden oföränderlig innebörd utan kan komma att ändras till sitt innehåll genom ny lagstiftning, något som också sker i stor utsträckning.

### 8.2.11 Ägandet följer av rättsordningen

Den slutsats som kan dras av ovanstående är att ägandet följer av rättsordningen, skyddas av rättsordningen och begränsas av rättsordningen. Jeremy Bentham uttryckte detta mycket klart:

Property and law are born together, and die together. Before laws were made there was no property; take away laws, and property ceases.<sup>43</sup>

Det innebär att det är rättsordningen som måste studeras för att kunna avgöra vad äganderätten innebär och ger för rättigheter i varje given situation och relation. Ett sätt att analysera innebörden av hur den specifika lagstiftningen är konstruerad är att använda något av de redovisade perspektiven och se till sagda lagstiftnings konsekvenser för de, för ”ägandet”, centrala delarna, till exempel användarfrihet, avtalsfrihet och rätt till säkerhet.

Om man vill avgöra huruvida ett visst ingripande från en myndighet är förenligt med skyddet för egendom, så sker det regelmässigt med utgångspunkt i rättsregler. I flertalet europeiska länder prövas ingripandet dels mot EKMR<sup>44</sup>, dels mot nationella regler om skydd för ägandet vilka många gånger återfinns i landets konstitu-

<sup>42</sup> Millqvist, a.a., s. 24 ff.

<sup>43</sup> Bentham; *The Theory of Legislation*, (1864, 1975), s. 69.

<sup>44</sup> Närmare bestämt konventionens första tilläggsprotokoll, artikel 1.

tion. I Sveriges finns regler i regeringsformen som är en av landets grundlagar.

En princip som genomsyrar de flesta rättsordningar, inklusive den svenska, är att äganderätten till mark, naturresurser och annan egendom är negativt bestämd. Det innebär att om det inte finns en rättsregel eller ett avtal som anger något annat så har ägaren rätt att utnyttja egendomen på det sätt denne önskar.<sup>45</sup> Principen hindrar förvisso inte lagstiftaren att införa restriktioner men så länge det inte finns lagstiftning som hindrar en åtgärd så är den laglig.<sup>46</sup>

Så kallade *negativa rättigheter* anses vanligen ge individer just frihet från inskränkningar och förtryck – en skyddad sfär av personlig frihet. Till de klassiska negativa rättigheterna brukar räknas religionsfrihet, yttrandefrihet, äganderätt med mera. I de negativa rättigheterna ligger en föreställning om motsatsförhållande mellan individens intresse och statens. Rättigheterna är negativa på så sätt att staten ska avhålla sig från att ingripa i den privata sfären. Dessa friheter benämns även *liberala rättigheter*. De negativa rättigheternas samband med rättsstatsideologin har ansetts påtaglig genom att de följer den fria marknadens logik samt marknadens fördelande funktion när det gäller att maximera ekonomisk effektivitet. Att marknaden får en sådan fördelande funktion förutsätter emellertid att marknaden tillåts reglera sig själv, utan statlig intervention eller andra fördelningspolitiska instrument. Rättigheternas uppgift blir då bland annat att skydda marknadens funktioner.<sup>47</sup>

Detta kan ses i ljuset av flertalet europeiska länder under 1800-talet lät sig inspireras av de gamla romerska maximerna; *Qui iure suo utitur, neminem laedit* [Den som håller sig inom gränserna för de handlingsmöjligheter som inte medför straff-, vites-, eller skadeståndsrisk, blir icke straff-, vites-, eller skadeståndsskyldig] och *Sic tuo utere, ut alienum non laedas* [Använd ditt område så att du inte skadar någon annans]. Båda principerna rörde endast de involverade parternas intressen; rätten (att förorena) som ett utflöde av den interna suveräniteten (förfoganderätten över den egna marken) respektive den externa suveräniteten (rätten att som markägare att slippa påverkan

<sup>45</sup> I klartext betyder det, med Westerlunds ord; ”Det som inte är förbjudet är tillåtet. Det som inte är lagt under lagliga restriktioner får göras obegränsat.” (Westerlund; (2004) *Det svenska miljörättsliga underskottet*, s. 2). Webpublicerad 2004 på imir.

<sup>46</sup> Michanek och Zetterberg (2004) *Den svenska miljörätten*, s. 43.

<sup>47</sup> Gustafsson, (2005) Taking Social Rights Seriously (I). *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 118 (4/5), 439–490, s. 443.

i form av rök etc. från grannen). Det som låg utanför partsintressena hanterades inte.<sup>48</sup>

*Qui iure*-satsens komplement, *Sic utere*-satsen, kommer till uttryck genom alla de regler som begränsar utrymmet för ägandet. I sammanhanget bör tilläggas att den romerska äganderätten, i vilken den historiska bakgrunden till många äganderättsliga frågor återfinns, uppvisar en rad karaktäristiska drag och komplicerade särdrag. Den romerska äganderätten brukar beskrivas som att den hade en absolut karaktär. Den var också absolut i den meningen att romarna inte erkände att flera kunde ha äganderätt till ett ting (jämför medeltidens feodalväsen som erkände underäganderätt till egendom<sup>49</sup>). Däremot gällde, trots den absoluta karaktären, vissa begränsningar i ägarens rätt att råda över egendomen av hänsyn till andra. Detta kom till uttryck just genom grannelagsrättsliga regler och regler om skydd av slavar. Man erkände också en rätt att överföra begränsade rättigheter till andra, till exempel i form av nyttjanderätter eller servitut.<sup>50</sup>

Ett område där inskränkningar i äganderätten förekom var, som nämndes ovan, just förhållandet mellan grannar. Den romerska rätten begränsade i vilken utsträckning en ägare vid nyttjandet av sin egendom kunde tillfoga sina grannar obehag. I ett känt Ulpianusfragment, som citerar juristen Aristo från kejsar Trajanus regeringstid (98–117 e Kr), finns ett antal uttalanden om de obehag som en osthandel (och då framför allt röken från denna) kunde medföra.<sup>51</sup> Ägarna av den fastighet som var utsatt för en olägenhet kunde förbjuda den besvärande verksamheten och om den fortsatte kunde de påkalla pretorns hjälp.<sup>52</sup>

Äganderätten var alltså, redan på romartiden, kringskuren av de hänsyn som ansågs rimliga att en ägare visar när den nyttjar sin egendom. Frågan är då hur mycket hänsyn innehavaren av egendom ska behöva visa sin omgivning. När blir innebörden av dessa hänsyn att det i själva verket är ägaren som blir berövad sin egendom eller möjligheten att använda sin egendom? Det är i det ljuset egendoms-skyddet ska ses. Det handlar om hur långt staten och lagstiftaren får

<sup>48</sup> Ljungman a.a., s. 27 ff.

<sup>49</sup> Tamm (1993) *Romersk rätt och europeisk rättsutveckling*, s. 78 som hänvisar till Iuul (1970) *Forelæsninger over Hovedlinier af den europæiske Rets Udvikling*, s. 54.

<sup>50</sup> Tamm, a.a., s. 78 f.

<sup>51</sup> Tamm, a.a., s. 84 som citerar (och översätter) Ulpianus, ad edictum XVII (D.8.5.8.5. och 6).

<sup>52</sup> Tamm, a.a., s. 85.

gå i att begränsa innehavare av egendom när det gäller att använda den och av vilka skäl detta får ske.

Det är just dessa begränsningar som regleras, till att börja med i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948 anger artikel 17 att

envar har rätt att äga egendom såväl ensam som i förening med andra.  
Ingen må godtyckligt berövas sin egendom.

I korthet handlar skyddet om ägande alltså om det spelrum som finns mellan situationen att ägaren till något får göra i princip vad denne vill med sin egendom inom ramen för de begränsningar i rätten som staten sätter upp och *vilka begränsningar staten får sätta upp*. Också i EKMR återfinns skyddet för egendom.

### 8.3 Utredningens utgångspunkter i analysen av egendomsskyddet

Som konstaterades ovan är äganderätten till mark, naturresurser och annan egendom negativt bestämd i Sverige vilket innebär att om det inte finns en rättsregel eller ett avtal som anger något annat så har ägaren rätt att utnyttja egendomen på det sätt denne önskar. Det bör också, redan här, tilläggas att just den situationen komplicerar förståelsen av uttrycket ”stärka äganderätten” eller ”värna äganderätten” vilka förekommer i utredningsdirektiven. Bland annat anges att översynen av artskyddsförordningen 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. Innebörden av en stärkt äganderätt handlar vid ett negativt bestämt egendomsskydd därför med nödvändighet om att minska eller försvaga de rättsregler som påverkar ägarens rätt att utnyttja sin egendom på det sätt denne önskar. I vårt uppdrag anges dessutom specifikt att *äganderätten ska värnas genom att stärka rättssäkerheten* – samtidigt som ett det ska säkerställas att regelverket effektivt och rättssäkert kan skydda arter.

Mot bakgrund av att äganderätten till mark, naturresurser och annan egendom är negativt bestämd kommer vi att utgå från vilket utrymme som finns för att reglera och begränsa förfoganderätten i regerings-



formen (svensk grundlag) och EKMR (svensk lag och internationell förpliktelse) när vi analyserar utrymmet för reglering av artskyddet. Innan vi går in på vilket utrymme som finns för rådighetsinskränkningar i EKMR respektive regeringsformen kommer rättssäkerhetsbegreppet att diskuteras. Detta eftersom det direkt ansluter till det som regleras i relevanta bestämmelser i såväl EKMR som regeringsformen, nämligen relationen mellan staten och den enskilde. Rättssäkerhet är något som förknippas med rättsstaten och anses många gånger vara en förutsättning för rättsstaten. Vi börjar därför kort med rättsstaten.

## 8.4 Rättsstaten

Rättsstatsbegreppet, som är ungefär lika omdebatterat och omskrivet som rättssäkerhetsbegreppet, har i stor utsträckning använts sedan 1800-talet, men rättsstatliga tankar kan enligt Derlén et al. spåras till antikens Grekland. Rättsstaten har också fått genomslag i konstitutionella dokument, men trots det är det inte alltid tydligt vad som avsetts med detta begrepp. En rättsstat kan också beskrivas som en stat där makten inte endast utövas genom lagarna, utan även under dem. Rättsstatlighet innefattar även vissa förväntningar på att staten ska sträva efter att upprätthålla särskilda rättsliga principer – såsom rättssäkerhet och likabehandling.<sup>53</sup> Relativt det näraliggande anglo-amerikanska begreppet *rule of law* och det kontinentaleuropeiska begreppet *Rechtsstaat*, som båda kan jämföras med det svenska begreppet *rättsstat*, finns vissa nyansskillnader. Mycket handlar om vilken roll som domstolar och maktindelning har i respektive rättstradition. Skillnaderna kan ofta härledas till den historiska kontext som respektive begrepp vuxit fram ur. En ökad samsyn tycks ha uppkommit sedan Europarådssamarbetet tog fram en definition.<sup>54</sup>

Enligt denna definition består rättsstaten av sex huvudsakliga element:

- Legalitet, inklusive en transparent, ansvarig och demokratisk process för lagstiftande.
- Rättssäkerhet.

<sup>53</sup> Derlén et al. (2020), *Konstitutionell rätt*, andra upplagan, s. 47.

<sup>54</sup> Derlén et al., a.a., s. 48 som hänvisar till Europarådets Venedigkommission, CDL-AD (2011)003rev-e *Report on the Rule of Law*, antagen vid dess 86:e plenissession, mars 2011.

- Förbud mot godtycke.
- Tillgång till rättslig prövning framför självständiga och opartiska domstolar, inklusive rättsprövning av myndighetsbeslut.
- Respekt för mänskliga rättigheter.
- Ickediskriminering och likhet inför lagen.

Utifrån denna definition har rättsstatsbegreppet två aspekter. För det första måste alltså staten leva upp till vissa formella krav, det vill säga krav på hur staten agerar. I den första, formella, aspekten ligger att staten agerar på ett *rättssäkert* sätt, något som i sin tur bland annat förutsätter att lagstiftning offentliggörs; att lagstiftning tillämpas på ett konsekvent och förutsebart sätt; att lagstiftning inte tillämpas retroaktivt samt att enskilda har tillgång till rättslig prövning av opartiska domstolar. Här innefattas också ett krav på viss maktindelning, till exempel att rättsväsendet är självständigt och kan granska den offentliga maktens utövande. Den andra, materiella, aspekten innehåller vissa materiella krav, det vill säga krav på vad staten får göra. En totalitär stat som allvarligt kränker enskilda grundläggande rättigheter kan möjligen (om än sällan) utgöra en rättsstat i formell bemärkelse, men för att vara en materiell rättsstat måste det även finnas vissa begränsningar av vad staten får göra. Det materiella rättsstatsbegreppet kräver att staten i vart fall i viss utsträckning respekterar åtminstone vissa grundläggande fri- och rättigheter.<sup>55</sup>

Det är framför allt den första aspekten som är intressant för utredningens del. Staten måste *agera* på ett rättssäkert sätt som kan exemplifieras enligt ovan. Det blir emellertid alltför omfattande att analysera statens göranden i samtliga dessa delar. Vilket leder oss till just rättssäkerhetsbegreppet, vilket vi här, för enkelhets skull, låter inkludera de rättsstatliga elementen *förbud mot godtycke, tillgång till rättslig prövning inför självständiga och opartiska domstolar inklusive rättsprövning av myndighetsbeslut samt respekt för mänskliga rättigheter*.

---

<sup>55</sup> Derlén et al. (2020), a.a., s. 48 f.

### 8.4.1 Individen, staten och rättsordningen<sup>56</sup>

Enligt utredningsdirektiven ska äganderätten värnas genom att stärka rättssäkerheten. Äganderätten utgår från individen och är, genom rättsordningen, negativt bestämt relativt staten.

Det anknyter till de fixpunkter som ofta återkommer i rättssäkerhetsdebatten, nämligen *rätten* (rättsordningen), *staten* (statsmakten) och *individen* (rättssubjektet).<sup>57</sup> Dessa punkter ger i sin tur upphov till olika rättsliga relationer, nämligen förhållandet mellan

- statsmakten och rättsordningen, det vill säga regleringen av statens maktutövning och den reella maktfördelningens rättsprinciper vilken i svensk rätt återfinns i regeringsformens regler om normgivningsmakten,
- statsmakten och individen, det vill säga vilket skydd rättsordningen garanterar individen gentemot statliga åtgärder (för utredningens del återfinns den i det här avsnittet mest relevanta bestämmelsen i 2 kap. 15 § regeringsformen),
- rättsordningen och individen, det vill säga vilken säkerhet rätten ger mot missbruk eller godtycke i rättstillämpningen.<sup>58</sup>

Rättssäkerheten måste, om man vill ringa in vad som egentligen avses, därtill avgränsas mot två andra centrala begrepp: legalitetsprincipen respektive rättsskyddet. *Rättssäkerhet*, legalitet och *rättsskydd* uttrycker de olika rättsliga relationerna, ovan, men kan i praktiken uppfattas som att de stödjer och förstärker varandra.<sup>59</sup>

*Legalitet* betecknar *förhållandet mellan statens maktutövning och rättsordningen*. Rätten är den överordnade principen vid all maktutövning, det ska råda legalitet vilket återges igenom regeringsformens legalitetsprincip (1 kap. 1 § 3 stycket); den offentliga makten utövas under lagarna. Det måste alltså finnas lagstöd för att en myndighet eller domstol ska kunna ålägga någon medborgare något eller ingripa i dennes rättssfär. Legalitetsprincipen är dock ett mångtydigt

<sup>56</sup> De avsnitt som handlar om rättssäkerhet och rättssäkerhetsgarantier bygger de teorier som utvecklats av Gustafsson (2002) *Rättens polyvalens*. Diss. Göteborgs universitet.

<sup>57</sup> Gustafsson, a.a., s. 303.

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> *Ibid.*, s. 304.

begrepp och består, som många andra principer i själva verket av ett flertal principer.<sup>60</sup>

*Rättsskyddet reglerar individens skydd mot statsmakten*, dess myndigheter och organisation. Här inträder rättsordningen till skydd för intressen som hotas av statlig maktutövning.<sup>61</sup> Det innebär att statliga och offentliga myndigheter i sina beslut ska och bör iaktta legalitetsprincipen samt att rättsliga medel till skydd för individen bör och ska existera. Ett beslut ska alltså kunna bli föremål för förnyad prövning – varvid det också krävs s.k. rättstillgänglighet (*access to justice*).<sup>62</sup>

En demokratisk politisk maktordning (kanske till och med en rättsstat?) bör också tillförsäkra individen säkerhet gentemot den rättsliga utövningen självt; det vill säga någon form av rättslig motvikt mellan *rätten och individen*. Här kommer *rättssäkerheten* in i bilden.

Legalitetsprincipen hänger nära samman med rättssäkerheten – till och med på det sättet att den kan sägas utgöra rättssäkerhetens fundament. Utan legalitet, ingen rättssäkerhet och heller inget rättskydd.<sup>63</sup>

#### 8.4.2 Rättssäkerhet, en princip på rättssystemets nivå

Rättssäkerhetsbegreppet kan analyseras ur ett antal perspektiv och beroende på utgångspunkt får begreppet skilda värdeladdningar och innebörd. En rättsteoretisk förståelse av rättssäkerheten innebär att se till hur principen är styrande för rättsreglernas inbördes systematik och att en viss uppfattning av rättssäkerheten ger upphov till rättssäkerhetsgarantier på *rättsordningens nivå*. Ett rättsfilosofiskt begrundande fördjupar analysen av rättssäkerhetens förankring i skilda värdemässiga sammanhang i *rättssystemets nivå*. På en *samhällelig nivå* har rättssäkerheten betydelse då den förmedlar viktiga värden mellan samhället och rätten samt representerar och skyddar vissa demokratiska och sociala värden, likhet inför lagen, rättsliga säkerhetsmekanismer för den enskilde osv. För *rättsvetenskapen* tjänar rättssäkerheten som ett bland flera övergripande tolkningsscheman vid tolkning och analys av legalitetsaspekter och andra relationer till mer övergripande

<sup>60</sup> Gustafsson, a.a., s. 304 f.

<sup>61</sup> *Ibid.*, s. 305 med hänvisning till Jareborg (1992) *Straffrättsideologiska fragment*, s. 80.

<sup>62</sup> *Ibid.* med hänvisning bl.a. till Frändberg (1986) *Rättsstatens organisation*, s. 31 f.

<sup>63</sup> *Ibid.*, s. 307 f.

rättssprinciper. För *den praktiske rättsdogmatikern* har rättssäkerheten ett viss juridiskt-tekniskt värde, bland annat genom krav på förutsebarhet, besvärsmöjligheter, preciserad lagtext osv.<sup>64</sup> Det inneboende värdet i rättssäkerhetsbegreppet är alltså beroende av på vilken nivå och i vilket sammanhang man försöker förstå principen. Rättssäkerhet kan alltså karaktäriseras som *en rättsprincip* och befinner sig på rättssystemets nivå.<sup>65</sup> Rättssäkerhet är alltså inte en regel på rättsordningens nivå. Rättssäkerhet är *en princip* av generell karaktär och omfattar mycket mer än ”klara och tydliga och förutsebara rättsliga normer”.<sup>66</sup> Rättssäkerhet är därmed heller inte en egenskap hos rätten.<sup>67</sup>

#### 8.4.3 Rättssäkerhetsgarantier – rättsregler på rättsordningens nivå

Rättssäkerhetsgarantier, däremot, är *rättsregler* på rättsordningens nivå som uppfyller och konkretiserar de värden som anses viktiga att skydda genom rättssäkerheten. En sådan förståelse av rättssäkerhetsbegreppet fordrar en uppdelning mellan rättssystem och rättsordning. I rättssystemet finns (rättsliga) principer. Principer som i rättsordningen kan komma till uttryck i (rätts-) regler. Flera av dessa principer (som skyddar olika värden) skyddas av rättssäkerhetsbegreppet. De regler som sedan konkretiserar skyddet, i rättsordningen, är *rättssäkerhetsgarantierna*, se figur 8.1.<sup>68</sup>

---

<sup>64</sup> Gustafsson, a.a., s. 315.

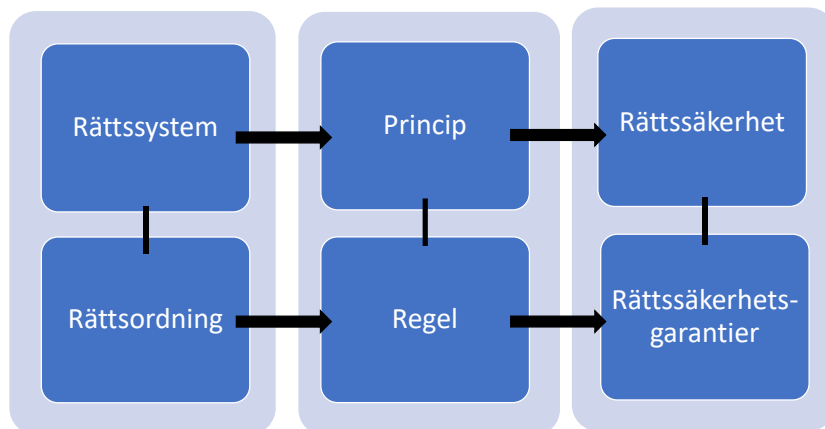
<sup>65</sup> I sammanhanget värd att nämna (kortfattat) är Ronald Dworkin och dennes distinktion mellan principer och regler: Rules are applicable in an all-or-nothing fashion. If the facts a rule stipulates are given, then either the rule is valid, in which case the answer it supplies must be accepted, or it is not, in which case it contributes nothing to the decision. (...) Even those [principles] which look most like rules do not set out legal consequences that follow automatically when the conditions provided are met (...) Principles have a dimension that rules do not – the dimension of weight or importance. When principles intersect (...) one who must resolve the conflict has to take into account the relative weight of each (...) Rules do not have this dimension. (Dworkin; *Taking Rights Seriously* (1978), s. 24 f.).

<sup>66</sup> För att illustrera att rättssäkerhet inte endast är en fråga om rättens tydlighet och förutsebara egenskaper hänvisar Gustafsson (a.a., s. 312) till ett omstritt citat av Peczenik (*Rätten och förnuftet* [1986], s. 31 f. och *Vad är rätt?* [1995], s. 97 f.): ”Tyska judar under Hitlers välde kunde lätt förutse att de skulle komma att förföljas, men det vore absurt att kalla en sådan förutsebarhet för rättssäkerhet.”

<sup>67</sup> Gustafsson, a.a., s. 315.

<sup>68</sup> *Ibid.*, s. 316.

**Figur 8.1**      **Precisering av rättssäkerhet som en rättsprincip och rättssäkerhetsgarantier som konkreta rättsregler**



Källa: Gustafsson (2002), Rättens polyvalens, s. 316.

Således är det mycket svårt, för att inte säga omöjligt, att analysera huruvida ett visst regelkomplex är *rättssäkert* eller inte. Rättssäkerhet är helt enkelt inte en egenskap som kan tillskrivas vissa regler i rättsordningen. Vissa regler i rättsordningen ger dock vissa rättssäkerhetsgarantier.

#### 8.4.4 Rättssäkerhet är inte en egenskap i *rättsordningen*

Här kan RÅ 1999 ref. 76 användas i illustrerande syfte. Målet rörde Regeringens beslut angående upphörande av rätten att driva kärnkraftsreaktorn Barsebäck 1. Målet inleddes genom att BKAB, Sydkraft och PreussenElektra ansökte om rättsprövning av beslutet alternativt resning. Domstolens inledande anmärkning tydliggör just skillnaden mellan principer och regler.

En del av dessa invändningar grundas på vissa allmänna rättsprinciper som inte alls eller bara delvis har kommit till direkt uttryck i svensk lagstiftning men som anses ha vunnit hävd såväl inom nationell rätt som inom EKMRs och EG-rättens områden.<sup>69</sup>

<sup>69</sup> RÅ 1999 ref. 76, avsnitt 1.

Sökandenas invändningar mot beslutet var i korthet följande.

- Avvecklingslagen uppfyller inte det krav på generalitet som följer av 11 kap. 8 § regeringsformen. Regeringens beslut innefattar en tillämpning av den bristfälliga lagen. Enligt 11 kap. 14 § regeringsformen får domstolar och andra offentliga organ inte tillämpa en föreskrift om man finner att föreskriften står i strid med överordnad författning.
- Regeringens tillämpning av lagen är i strid med bestämmelserna i 2 kap. 18 § [nuvarande 2 kap. 15 §] regeringsformen.
- Avvecklingslagens ersättningsbestämmelser strider uppenbarligen mot 2 kap. 18 § [nuvarande 2 kap. 15 §] andra stycket regeringsformen samt mot artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till EKMR, bland annat eftersom full ersättning inte utgår vid en tillämpning av lagen.
- Avvecklingslagen uppfyller inte det krav på laglighet som följer av artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till EKMR.
- Avvecklingslagens strider mot skyddet för näringsfriheten i 2 kap. 20 § [nuvarande 2 kap. 17 §] regeringsformen.
- Regeringens beslut och avvecklingslagen strider mot ett generellt förbud mot att ge författningar retroaktiv verkan.
- Beslutet har inte blivit tillräckligt berett bland annat eftersom det inte uppfyller de särskilda krav på en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) som följer av EG-rätten.
- Regeringens tillämpning av avvecklingslagen uppfyller inte kraven på likabehandling, saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen samt strider mot diskrimineringsförbudet i artikel 14 i EKMR.
- Regeringens beslut strider mot proportionalitetsprincipen i 2 kap. 18 § [nuvarande 2 kap. 15 §] regeringsformen samt i Europadomstolens, EG-domstolens och Regeringsrättens praxis.
- Beslutet har inte motiverats i tillräcklig utsträckning.
- Beslutet är inte förenligt med etableringsfriheten enligt artiklarna 52 och 53 i EG-fördraget.

- Beslutet innefattar en indirekt diskriminering och en överträdelse av artikel 34 i EG-fördraget.
- Regeringsbeslutet är oförenligt med EG:s konkurrensregler eftersom det ger Vattenfall en oskälighetskonkurrensfördel – det stärker Vattenfalls redan dominerande ställning på den relevanta marknaden.

Flera av invändningarna, menar vi, kan sägas basera sig i en vidsträckt syn på hur lagstiftning och beslutsfattande bör eller ska gå till i en rättsstat. Det blir också tydligt att invändningarna vänder sig mot olika nivåer i rättssystemet (med stöd av regler i rättsordningen). De vänder sig dels mot den lagstiftande nivån, dels den rättstillämpande nivån (även om den råkar vara regeringen i detta fall). Invändningarna mot den rättstillämpande nivån kan delas in i formella invändningar (det har gått till på fel sätt när beslutet fattades) och materiella invändningar som riktar sig mot innehållet i beslutet.

Med den terminologi vi redogjorde för ovan innebär det att invändningarna mot den lagstiftande nivån handlar om *legalitet*. Det handlar om förhållandet mellan statens maktutövning och rättsordningen. Möjligheten för enskilda att inför domstol kunna göra dessa invändningar samt invända mot beslutets materiella innehåll är en följd av *rättsskyddet*.

Om vi sedan betraktar invändningarna som vänder sig mot lagligheten i själva beslutet handlar dessa till att börja med om att beslutsfattaren har fattat beslut med stöd av en lag som (enligt sökandena) inte uppfyller kraven på legalitet. De stödjer sig här mot *regler* som skyddar vissa värden (till exempel ägande, näringsfrihet, proportionalitet, likabehandling, opartiskhet förutsebarhet, tydlighet). Värden som ofta kommer till uttryck i principer hänförliga till vad som vanligen avses med rättssäkerhet. Reglerna ger därmed vissa *rättssäkerhetsgarantier*. Reglerna som ger uttryck för dessa rättssäkerhetsgarantier återfinns, förutom i regeringsformen och EKMR, bland annat i FEUF (dåvarande EG-fördraget) vilket, om reglerna är tillräckligt klara och tydliga, har direkt effekt och kan tillämpas direkt inför nationella myndigheter.

Det som tydliggörs är att reglerna som ger rättssäkerhetsgarantier framför allt hittas *utanför* den lagstiftning som målet egentligen handlar om (det vill säga den så kallade avvecklingslagen). Det visar med ytterligare tydlighet att olika grad av "rättssäkerhet" inte är en



egenskap som kan tillskrivas en viss *lagstiftning*. Medan det är möjligt att analysera huruvida en lag tillkommit i enlighet med krav som ställs enligt de regler som ger uttryck för legalitetsprincipen, är det först i *tillämpningen* som det är möjligt att undersöka huruvida de regler som ger uttryck för rättssäkerhetsprincipen i form av rättssäkerhetsgarantier har tillämpats eller inte.

Därmed måste vårt uppdrag att stärka rättssäkerheten (för att värna äganderätten) tolkas om i vissa avseenden.

De principer vi ska se till är således de som skyddar (värnar) egendomsskyddet. De regler som skyddar egendom återfinns i EKMR och regeringsformen. Problemställningen innefattar därmed även legalitetsprincipen på ett direkt sätt eftersom det handlar om regler som reglerar förhållandet mellan statens maktutövning och rättsordningen. Dessa regler ligger emellertid utanför utredningens uppdrag att se över. Oaktat detta, tolkar vi uppdraget som att vi ska stärka vissa rättssäkerhetsgarantier (i syfte att värna äganderätten). De rättssäkerhetsgarantier som ska stärkas är de som knyter an till de regler som på olika sätt avgränsar det negativt bestämda egendomsskyddet. För att kunna *stärka* dessa rättssäkerhetsgarantier måste vi utreda hur dessa ter sig i dag, vad det är vi ska stärka. Det skulle fordra en mycket omfattande undersökning. Med hänsyn till utredningens tidsperspektiv och omfattning i övrigt väljer vi att inte gå vidare med det. I stället genomför vi vårt uppdrag genom att, i och med de förslag vi kommer att lägga rörande fridlysningsreglerna, den rådighetsinskränkning dessa kommer att medföra samt möjligheterna till ersättning, särskilt beakta befintliga rättssäkerhetsgarantier och hur de förhåller sig till de förslag vi lägger fram.

## 8.5 Utrymmet för rådighetsinskränkningar i EKMR

**Utdragnings bedömning:** Artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till EKMR<sup>70</sup> anses, med avseende på egendomsskyddets omfattning, innehålla tre regler:

- Den första regeln fastslår principen att egendom ska respekteras.
- Den andra regeln uppställer villkor för att någon ska få berövas sin egendom.
- Den tredje regeln behandlar frågan om hur ägarens rätt att utnyttja sin egendom får begränsas.

Den regel som i första hand är aktuell, när det handlar om de inskränkningar en markägare kan få vidkännas till följd av artskyddet, är *den tredje regeln*.

Egendom får fränhändas ägaren och ägarens rätt att utnyttja sin egendom får begränsas under förutsättning att ingreppet är lagligt och sker i det allmännas intresse.

Relativt tyngande begränsningar av ägarens rättigheter kan accepteras i det allmänna intresset och staten har tillerkänts ett ganska stort utrymme för att bedöma vilka inskränkningar som ter sig som rimliga med hänsyn till övergripande intressen.

Inskränkningar kan emellertid vara så betungande för ägaren att deras förenlighet med artikel 1 kan ifrågasättas. Det ska då prövas om inskränkningen är proportionerlig. En avvägning görs då mellan det allmänna intresset och den enskilda ägarens intresse. Om inskränkningen är oproportionerlig, strider den mot artikel 1.

Proportionaliteten ska prövas i tre led:

1. Ändamålsenlighet. Är det aktuella ingreppet ägnat att tillgodose det avsedda ändamålet.
2. Nödvändighet. Om ingreppet är nödvändigt för att uppnå det avsedda ändamålet eller om det finns likvärdiga, mindre ingripande alternativ.

<sup>70</sup> Konventionen och protokoll på svenska finns på: [www.echr.coe.int/documents/convention\\_swe.pdf](http://www.echr.coe.int/documents/convention_swe.pdf).

3. Proportionalitet i strikt mening. Om den fördel som det allmänna vinner står i rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar den enskilde.

### 8.5.1 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, EKMR (1950)

När det gäller tolkningen av bestämmelserna i EKMR är det värt att notera att dessa är allmänt formulerade och därför ofta bli föremål för skilda tolkningar. Allmänna principer för tolkning av internationella traktater finner man i artiklarna 31 och 32 i Wienkonventionen om traktaträtten<sup>71</sup> och av artikel 31 framgår att det är ordalagen i traktaten som framför allt ska tillmätas betydelse, men orden ska läsas i sitt sammanhang och i ljuset av traktatbestämmelsernas syfte. Vad gäller tolkning av just EKMR framhåller Danelius att det är viktigt att se konventionen som en helhet; tolkning av en bestämmelse i konventionen måste göras på sådant sätt att det inte uppstår en konflikt med någon annan bestämmelse i konventionen. Konventionen som en helhet måste få en rimlig innebörd. Europadomstolen har också framhållit vikten av att de rättigheter som skyddas i konventionen tolkas så att de blir praktiskt betydelsefulla och effektiva.<sup>72</sup>

Förarbeten till traktater utgör endast en sekundär rättskälla<sup>73</sup> och såvitt gäller EKMR stämmer detta med Europadomstolens praxis. Förarbetena till konventionen har visserligen publicerats och är således tillgängliga för den som vill studera dem, och det finns exempel på att de åberopats i Europadomstolens avgöranden<sup>74</sup>. Större betydelse har däremot de kommentarer (*Explanatory Reports*) som utarbetats till flertalet tilläggsprotokoll och som innehåller relativt tydliga anvisningar om tolkningen av olika artiklar i dessa protokoll.<sup>75</sup> Enligt Danelius finns det ett särskilt skäl att vara återhållsam med att bygga tolkningen på förarbetena, nämligen att Europadomstolen ofta framhållit att konventionen bör tolkas dynamiskt, det vill säga i ljuset

<sup>71</sup> Wienkonventionen om traktaträtten, Wien den 23 maj 1969, SÖ 1975:1.

<sup>72</sup> Danelius (JUNO, version 5) *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, s. 55.

<sup>73</sup> Artikel 32 i Wienkonventionen om traktaträtten.

<sup>74</sup> Vid avgörande av om artikel 1 i första tilläggsprotokollet skall anses ge en rätt till ersättning vid egendomsberövanden har Europadomstolen i viss utsträckning byggt på uttalanden under förarbetena. Se till exempel till exempel James m.fl. och Lithgow m.fl., båda mot Förenade kungariket

<sup>75</sup> Danelius, a.a., s. 55.

av samhällsutvecklingen och förändringar i rättsuppfattningen i konventionsstaterna. Det innebär att den tolkning av en konventionsbestämmelse som var den rätta när konventionen kom till kan förändras med tiden. Det är därför mindre angeläget att genom studium av förarbeten försöka fastställa hur konventionens upphovsmän för mer än ett halvt sekel sedan föreställde sig att den skulle tolkas i olika hänseenden.<sup>76</sup>

EKMR är avsedd att etablera en europeisk minimistandard, det vill säga en skyddsnivå som i princip är enhetlig för alla konventionsstater i den meningen att den inte får underskridas av någon stat. Ingenting hindrar däremot att en konventionsstat i vissa hänseenden tillämpar en högre standard än som krävs av konventionen. Kravet på en gemensam miniminivå förutsätter att konventionen tolkas så, att den får samma materiella innehåll för alla stater. De begrepp som förekommer i konventionen måste därför ges en autonom tolkning som är oberoende av vilken innebörd som ges åt motsvarande begrepp i de nationella rättssystemen.<sup>77</sup>

### 8.5.2 Allmänt om konventionen: subsidiaritet och "margin of appreciation"

Konventionsstaterna har det primära ansvaret för att konventionsrättigheterna respekteras, medan Europadomstolen har till uppgift att övervaka konventionsstaternas handlingar och att korrigera eventuella brister. Härvid fästs också vikt vid den sedan länge tillämpade principen om staternas s.k. *margin of appreciation*, varmed förstås deras frihet att tillämpa konventionsreglerna på ett flexibelt sätt med beaktande av inhemska förhållanden och rättsliga traditioner men under övervakning av Europadomstolen som ska tillse att tillämpningen på det nationella planet inte berövar konventionsrättigheterna något av deras centrala innehåll.<sup>78</sup>

Konventionsstaterna tillerkänns också en *margin of appreciation* vid tillämpning av många allmänna och oprecisa begrepp som förekommer i konventionen. Omfattningen av denna *margin of appreciation* kan dock variera beroende på arten av det skyddade intresset. Är det fråga om ett vitalt statsintresse, till exempel den nationella

---

<sup>76</sup> *Ibid.*

<sup>77</sup> Danelius, a.a., s. 55 f.

<sup>78</sup> *Ibid.*, s. 56.

säkerheten, får man anta att Europadomstolen är särskilt ovillig att underkänna det ställningstagande som gjorts på det nationella planet. En person får enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till konventionen under vissa förutsättningar berövas sin egendom ”i det allmännas intresse”, se nedan. Frågan vad som är i det allmännas intresse hör till dem som de inhemska organen i princip är bäst lämpade att avgöra. Konventionsstaterna har alltså i detta hänseende ett betydande diskretionärt prövningsutrymme, och Europadomstolen är i motsvarande mån återhållsam i sin prövning av denna fråga.<sup>79</sup> Just detta behandlas utförligare i avsnitt 4.4.5 om konventionens skydd för ägande.

### 8.5.3 Allmänt om konventionen: Proportionalitet

En viktig princip som enligt Europadomstolens rättspraxis ska anses genomsyra konventionen är den så kallade proportionalitetsprincipen. Många åtgärder som i och för sig är konventionsenliga kan godtas endast om de är proportionerliga, det vill säga om de står i rimlig relation till det intresse de är avsedda att tillgodose. Om en åtgärd är mer långtgående än som vad framstår som rimligt för ändamålet och därmed oproportionerlig kan den utgöra ett brott mot konventionen.<sup>80</sup>

### 8.5.4 Egendomsskyddet i artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till EKMR

Många av bestämmelserna i konventionen är formulerade som förbud mot att göra ingrepp i den enskilda människans rättigheter. Den enskilda människan ska således ha en privat sfär där hon skyddas mot ingrepp från myndigheternas sida.<sup>81</sup>

Den primära skyldigheten för staten är alltså i dessa fall en negativ skyldighet: att *inte* handla på visst sätt. I vissa andra fall föreligger en positiv skyldighet som kan gå ut på att tillskapa lagregler som ger ett grundläggande skydd och att inrätta offentliga organ som ingriper mot förekommande övergrepp.<sup>82</sup>

---

<sup>79</sup> *Ibid.*, s. 57.

<sup>80</sup> Danelius, a.a., s. 57.

<sup>81</sup> *Ibid.*, s. 58.

<sup>82</sup> *Ibid.*, s. 58.

Under arbetet med EKMR visade det sig svårt att nå enighet om en bestämmelse till skydd för äganderätten. Någon sådan bestämmelse kom därför inte att ingå i själva konventionen men togs i stället in i det första tilläggsprotokollet till konventionen.<sup>83</sup>

Konventionens första tilläggsprotokoll, artikel 1.1 lyder enligt följande.

Varje fysisk eller juridisk person skall ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser.

Ovanstående bestämmelser inskränker dock inte 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.

Begreppet *egendom* ska här ges en autonom och vidsträckt innebörd. Det omfattar inte bara fast och lös egendom av olika slag utan också begränsade sakrätter av ekonomiskt värde liksom fordringar och immateriella rättigheter. Även ekonomiska intressen och förväntningar avseende utövande av näringsverksamhet omfattas av skyddet.

### 8.5.5 Egendomsskyddets omfattning

Artikel 1 anses, med avseende på egendomsskyddets omfattning, innehålla tre regler:

- Den första regeln fastslår principen att egendom ska respekteras.
- Den andra regeln uppställer villkor för att någon ska få berövas sin egendom.
- Den tredje regeln behandlar frågan om hur ägarens rätt att utnyttja sin egendom får begränsas.<sup>84</sup>

Aktuell regel, när det handlar om de inskränkningar en markägare kan få vidkännas till följd av artskyddet, handlar enligt utredningens bedömning i första hand om den tredje regeln; hur ägarens rätt att utnyttja sin egendom får begränsas. Samtidigt bör påpekas att vad

<sup>83</sup> *Ibid.*, s. 571.

<sup>84</sup> Danelius, a.a., s. 578.

gäller den första regeln i artikel 1 första stycket, att envar ska ha rätt till respekt för sin egendom, så har denna bestämmelse, enligt Europadomstolens tolkning, en självständig betydelse utöver vad som i övrigt föreskrivs i artikel 1.

I fall där det inte är fråga om ett egendomsberövande enligt första stycket andra meningen (den andra regeln) och inte heller om en åtgärd för att reglera nyttjandet av egendom i det allmännas intresse enligt andra stycket (den tredje regeln) kan alltså ett ingrepp i äganderätten under vissa omständigheter strida mot den allmänna bestämmelsen i första stycket första meningen (den första regeln).<sup>85</sup> Utredningens slutsats är därmed att även den självständiga betydelsen av respekt för egendom i den första regeln möjligen kan vara aktuell.

Vad gäller inskränkningar som omfattas av artikel 1 kan följande noteras ur Europadomstolens praxis.

*Återkallandet av ett tillstånd* att bedriva viss ekonomisk verksamhet kan ofta ses som ett ingrepp i äganderätten, vars tillåtlighet ska bedömas enligt de kriterier som anges i artikel 1 till EKMR. Europadomstolen har bland annat ansett rätten att vara verksam som revisor<sup>86</sup>, att servera alkoholdrycker på restaurang<sup>87</sup> och att exploatera en grustäkt<sup>88</sup> falla under tillämpningsområdet för artikel 1 (därmed inte sagt att en kränkning faktiskt har ägt rum; allmänintresse, laglighet och proportionalitet måste också prövas).

När det gäller *indragning av tillstånd* av olika slag bör dock ett nyanserat synsätt anläggas. Ett tillstånd är vanligen inte ovillkorligt och obegränsat i fråga om giltighetstiden. Är det tydligt att villkoren inte längre är uppfyllda eller att tiden för tillståndet utlöpt, har tillståndshavaren inte något anspråk på att få behålla tillståndet, och om det av sådant skäl dras in eller inte förlängs, är detta inte ett ingrepp i tillståndshavarens äganderätt. En motsatt situation föreligger när tillståndet dras in trots att tillståndshavaren haft legitima förväntningar att få behålla tillståndet och att fortsätta utöva den verksamhet som avses med tillståndet.<sup>89</sup>

Som exempel på sådant som fallit utanför tillämpningsområdet i artikel 1 kan nämnas krav på att få tillbaka exproprierad egendom eftersom den inte använts för expropriationsändamålet, i fallet på

<sup>85</sup> *Ibid.*, s. 607.

<sup>86</sup> *Van Marle m.fl. mot Nederländerna* (ECHR 1986-06-26).

<sup>87</sup> *Tre Traktörer Aktiebolag mot Sverige* (ECHR 1989-07-07).

<sup>88</sup> *Fredin mot Sverige* (ECHR 1991-02-18).

<sup>89</sup> *Danelius a.a.*, s. 572.

grund av att klagandena inte längre var ägare och inte hade en legitim förväntan att få tillbaka egendomen.<sup>90</sup>

I *Bugajny m.fl. mot Polen* hade gator byggts på mark som tillhörde sökandena utan att marken på något sätt exproprierats. Gatorna hade därtill byggts på sökandens bekostnad och sedan anslutits till det allmänna vägnätet utan att tillträdet till sökandens fastighet (på gatorna) eller gatornas användning kunde begränsas på något sätt av sökandena. Sökandena var därtill skyldiga att bära kostnaderna för vägarnas underhåll utan någon tidsbegränsning. Domstolen övervägde för det första huruvida det allmännas åtgärder i praktiken reducerade fastighetsägarnas effektiva utövande av sitt ägande.<sup>91</sup> Så ansågs vara fallet här; en störning ansågs föreligga. För att störningen inte ska utgöra ett brott mot artikel 1 måste den vara i det allmännas intresse, föreskrivas i lag samt vara just proportionerlig.

### 8.5.6 Tillåtna inskränkningar med hänsyn till allmänintresset

Att något faller under någon av reglerna och omfattas av egendoms-skyddet betyder inte att en kränkning av konventionens rättigheter har skett.

Staterna har, enligt andra stycket, ett relativt stort utrymme att begränsa nyttjandet av egendom i enlighet med allmänintresset. Det kan till exempel handla om att begränsa skadliga verkningar av mark-användning. I *Bugajny m.fl. mot Polen* (punkten 62) ansåg Europadomstolen att ett legitimt allmänt intresse är att skydda den finansiella stabiliteten i den kommunala budgeten.

Europadomstolen har upprepade gånger poängterat att nationella myndigheter i princip är bättre lämpade än en internationell domstol att avgöra vad som är ”i allmänhetens intresse”. Detta eftersom nationella myndigheter har direkta kunskaper om sitt samhälle och samhällets behov. Enligt Europadomstolen är det också i första hand upp till de nationella myndigheterna samt särskilt domstolarna att tolka och tillämpa den nationella lagstiftningen. De nationella myndigheterna och domstolarna har därmed en viss rörelsefrihet (*margin of appreciation*), men Europadomstolen kan överpröva om natio-

---

<sup>90</sup> *Kemp m.fl. mot Luxemburg* (ECHR 2008-04-24).

<sup>91</sup> *Bugajny m.fl. mot Polen*, punkterna 58 och 59.



nerna utövat sitt bedömningsutrymme på ett rimligt och proportionerligt sätt (se nedan om proportionalitet).<sup>92</sup>

När det gäller *inskränkningar i ägarens rätt att använda sin egendom* (den tredje regeln, som alltså är aktuell för utredningens frågor) förekommer sådana i stor utsträckning i syfte att tillgodose olika allmänna intressen. Inte minst gäller detta fast egendom, som ofta är underkastad inskränkningar i rätten att bebygga egendomen, rätten att utnyttja den för olika ändamål och ibland också rätten att överlåta den till en annan ägare. Sådana inskränkningar kan i många fall anses naturliga och normala, och de ger då inte anledning till problem i förhållande till artikel 1 i tilläggsprotokollet, i och med att andra stycket uttryckligen medger att en stat får genomföra sådan lagstiftning som den finner nödvändig för att reglera utnyttjandet av egendom i det allmännas intresse.<sup>93</sup> Europadomstolen har i detta avseende anlagt ett för den enskilde strängt synsätt och funnit att även ganska tyngande begränsningar av ägarens rättigheter kan accepteras i det allmänna intresset i och med att staten tillerkänts ett ganska stort utrymme för att bedöma vilka inskränkningar som ter sig som rimliga med hänsyn till övergripande intressen.<sup>94</sup>

Det finns ett antal fall från Europadomstolen där den prövar frågan om gränserna för egendomsskyddet.<sup>95</sup> *Fredin mot Sverige*, från 1994, som gällde bland annat huruvida beslut enligt naturvårdslagen (1964:822) om avveckling av en grustäkt på klagandenas fastighet stått i strid med klagandenas rättigheter enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet. Domstolen konstaterade först att *indragningen av klagandenas tillstånd* till grustäkt inte var att anse som egendomsberövande i konventionens mening utan som en åtgärd med syfte att *reglera användningen* av fastigheten. Åtgärden hade stöd i lag och hade ett *legitimt syfte, nämligen miljöskydd*. Återkallelsen av tillståndet kunde inte anses oproportionell till syftet. Därför ansågs inte artikel 1 i första tilläggsprotokollet ha kränkts. I punkten 48 konstaterar Europadomstolen;

<sup>92</sup> Danelius, a.a., s. 579.

<sup>93</sup> Danelius, a.a., s. 595.

<sup>94</sup> Danelius, a.a., s. 596 f.

<sup>95</sup> Se till exempel till exempel *Sporrong-Lönnroth mot Sverige*, *Fredin mot Sverige* och *Mellacher m.fl. mot Österrike* (ECHR 1982-09-23, 1994-02-23 respektive 1989-12-19).

The applicants did not contest the legitimacy of the aim of the 1964 Act, that is the protection of nature. The Court recognises for its part that in today's society the protection of the environment is an increasingly important consideration.

Notera att EKMR inte innefattar krav på att de allmänna intressena ska vara *angelägna* (jfr 2 kap. 15 § regeringsformen).

### 8.5.7 Inskränkningen måste vara proportionell

Förutsatt att ingreppet är lagligt och sker i det allmännas intresse får alltså egendom frånhändas en ägare (andra regeln) och det får göras inskränkningar i ägarens rätt att använda sin egendom (den tredje regeln). Emellertid kan inskränkningar vara så betungande för ägaren att deras förenlighet med artikel 1 kan ifrågasättas. Europadomstolen prövar då om inskränkningen är proportionerlig, vilket innebär att det görs en avvägning mellan det allmänna intresset och den enskilde ägarens intresse. Om inskränkningen är oproportionerlig, strider den mot artikel 1. Europadomstolen gör alltid en bedömning av proportionaliteten i det enskilda fallet.

#### *Proportionalitet vid egendomsberövande (expropriation)*

Proportionalitet innebär att det görs en avvägning mellan det allmännas och den enskildes intresse. Om det är fråga om *egendomsberövande* (den andra regeln, som i och för sig inte är aktuell för utredningens frågor) måste den genomföras på sådant sätt att det inte innebär en oskälig börda för den enskilde. Vid avgörandet av om ingreppet är proportionerligt ska hänsyn tas till om den enskilde tillerkänns ersättning i någon form och i övrigt till de omständigheter under vilka ingreppet sker.

Något krav på att ersättning ska betalas för egendomen uppställs inte i artikelns text (utom indirekt beträffande utlandsägda tillgångar), men Europadomstolen har under hänvisning till proportionalitetsprincipen fastslagit att egendomsberövande (alltså något som faller under *den andra regeln*) utan ersättning endast undantagsvis kan anses konventionsenligt. Det är däremot inte säkert att proportionalitetsprincipen alltid kräver att ersättningen motsvarar fulla värdet av egendomen, och i vart fall får staten anses ha en *margin of apprecia-*

tion vid värdering av skadan och fastställande av ersättningsbeloppet.<sup>96</sup> Det är alltså som ett led i ett proportionalitetsresonemang som Europadomstolen intagit ståndpunkten att ersättning för *exproprierad eller nationaliserad egendom* normalt måste utgå och att egendomsberövandet i avsaknad av sådan ersättning inte kan anses proportionerligt.<sup>97</sup> Det krävs dock att ekonomisk förlust för den enskilde har uppstått för att ersättning ska vara möjlig.

### *Proportionalitet vid inskränkning av förfoganderätten*

Expropriation är emellertid inte det som i första hand är aktuellt när det gäller fridlysningsreglerna utan här aktualiseras frågan om *proportionalitet* föreligger mellan det allmännas intresse och den enskildes intresse att *med frihet förfoga* över sina fastigheter eller om det allmännas störning innebär en oproportionerlig och alltför stor börda på den enskilde. Proportionalitetsprövningen ska omfatta en bedömning av *nödvändigheten* i att över huvud taget inskränka egendomsskyddet samt *om ändamålet kan uppnås på ett mindre ingripande sätt*. Europadomstolen har, bland annat i *Bugajny m.fl. mot Polen* (punkten 68), uttalat att de avtalsslutande staterna i fråga om markexploatering och stadsplanering bör ha ett stort utrymme för att genomföra sin politik.<sup>98</sup>

I Parkfastighetsmålet (NJA 2017 s. 753) påpekade Högsta domstolen att det synsätt som har utvecklats i svensk rätt över tid innebär att egendomsskyddet kräver en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet. Innebörden av senare praxis är att det måste göras en prövning i det enskilda fallet av proportionaliteten mellan allmänintresset av ett tvångsförfogande och den enskildes egendomsintresse.<sup>99</sup> Högsta domstolen förklarar sedan proportionalitetsprincipens prövning i tre led<sup>100</sup>. 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 pro-

<sup>96</sup> Danelius, a.a., s. 58.

<sup>97</sup> *Ibid.*, s. 581.

<sup>98</sup> Se om målet i Danelius, a.a., s. 608.

<sup>99</sup> NJA 2017 s. 753, p. 22.

<sup>100</sup> Med hänvisning till RÅ 1999 ref. 76 avsnitt 5.5.

portion till den skada som ingreppet förorsakar den enskilde (proportionalitet i strikt mening).<sup>101</sup> En sådan prövning överensstämmer väl med den proportionalitetsbedömning som tydliggjorts av Europadomstolen, bland annat i *Bugajny m.fl. mot Polen*.

### 8.5.8 Proportionalitet och ersättning

Europadomstolen har uttalat att vid avgörandet om ett ingrepp i den enskildes rätt är proportionerligt ska hänsyn tas till om den enskilde tillerkänns ersättning i någon form. Ersättning ska lämnas om det med hänsyn till samtliga omständigheter inte framstår som rimligt att den enskilde själv får bära hela den ekonomiska börda som ingreppet orsakar. Någon rätt till full ersättning föreligger dock inte generellt enligt europarätten.<sup>102</sup>

Vid rådighetsinskränkning finns alltså inte samma garanti för ersättning enligt konventionen som vid egendomsberövande. Arten och omfattningen av inskränkningen blir avgörande. Det krävs dock att ekonomisk förlust för den enskilde har uppstått för att ersättning ska vara möjligt. Europadomstolen gör alltid en bedömning av proportionaliteten i det enskilda fallet. Europadomstolen har vid olika tillfällen haft anledning att pröva vad som kan anses utgöra ett allmänt intresse i konventionens mening. Den slutsats som kan dras från dessa fall är att Europadomstolen har tolkat begreppet tämligen extensivt. Särskilt när det gäller inskränkningar i rätten att använda egendom har domstolen anlagt ett för den enskilde strängt synsätt och gett staterna ett betydande utrymme att bedöma vad som är rimligt med hänsyn till övergripande intressen. Värt att notera är att EKMR inte uppställer det extra krav på att de allmänna intressena ska vara *angelägna* som återfinns i 2 kap. 15 § regeringsformen. Vissa generella faktorer kan utläsas av Europadomstolens praxis. 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. Vid bestämmande av ersättningens storlek gäller proportionalitetsprincipen,

<sup>101</sup> NJA 2017 s. 753, p. 23.

<sup>102</sup> SOU 2020:73. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen* s. 167 som i sin tur hänvisar till SOU 2013:59. *Ersättning vid rådighetsinskränkningar*, s. 62.

varför ersättning bör utgå om ingreppet anses oproportionerligt betydande för den enskilde.<sup>103</sup>

### 8.5.9 Stöd i lag, förutsebarhet och andra rättssäkerhetsgarantier

Artikel 1 i första tilläggsprotokollet till EKMR har även ansetts innefatta ett krav på att ett egendomsberövande måste ha stöd i lag för att inte strida mot konventionen. Kravet innebär dock inte bara att det någonstans ska finnas en bestämmelse som staten eller myndigheten kan stödja ingreppet på utan också att den inhemska lagen är tillgänglig och tillräckligt tydlig för att göra ingreppet i äganderätten förutsebart.<sup>104</sup>

Europadomstolen har, som redogjordes för ovan, i sin prövning av om en rådighetsinskränkning skett i strid med artikel 1 lagt betydande vikt vid *den enskildes legitima förväntningar*. Med legitima förväntningar avses vad den enskilde med fog haft att räkna med i en viss situation. Det är alltså fråga om ett krav på *förutsebarhet* i tillämpningen. Bedömningen av vad som ska anses vara en legitim förväntning har ett direkt samband med hur tillgängliga och tydliga de bestämmelser som möjliggör rådighetsinskränkningar är.<sup>105</sup>

Har den enskilde haft legitima förväntningar på att en viss verksamhet ska få fortgå oinskränkt är det allmännas möjligheter att inskränka verksamheten utan att kompensera den enskilde för de eventuella förluster rådighetsinskränkningen orsakar mindre än om han eller hon haft anledning att räkna med att verksamheten inte skulle kunna fortgå oinskränkt.<sup>106</sup>

### 8.5.10 Korta slutsatser om Europadomstolens praxis

Europadomstolens har tolkat omfattningen av egendomsskyddet och när en kränkning föreligger, bland annat i målet *Sporrong och Lönnroth mot Sverige* med flera avgöranden. I *Sporrong och Lönnroth mot Sverige* rörde målet ett expropriationstillstånd och byggnadsförbud som under en lång följd av år hade gällt för klagandenas fastig-

<sup>103</sup> SOU 2020:73. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*, s. 168.

<sup>104</sup> RÅ 1999 ref. 76.

<sup>105</sup> SOU 2013:59. *Ersättning vid rådighetsinskränkningar*, s. 65.

<sup>106</sup> *Ibid* s. 66.

heter i centrala Stockholm. Expropriation kom aldrig till stånd, så det var därför inte fråga om något egendomsberövande. Byggnadsförbuden innefattade visserligen en inskränkning i rätten att utnyttja egendomen, men detsamma kunde inte sägas om expropriationstillstånden. Europadomstolen fann att de långvariga expropriationstillstånden och byggnadsförbuden tillsammans hade skapat en situation som innebar att en rimlig balans mellan det enskilda och det allmänna intresset inte hade vidmakthållits och att en alltför tung börda hade lagts på de enskilda fastighetsägarna. Domstolen beaktade också att systemet saknade flexibilitet på så sätt att klagandena inte kunde begära omprövning av expropriationstillstånden under de långa tidsperioder för vilka de utfärdats och inte heller erhålla skadestånd som gottgörelse för de olägenheter de utsatts för. Det förelåg således en brist på proportionalitet och därmed ett brott mot rätten till respekt för egendom.<sup>107</sup>

Frågan om det kan ske på ett mindre ingripande sätt för den enskilde kommer, om den ställs på sin spets, att handla om vem som ska bära kostnaden; huruvida vissa nyttigheter (eller skador) bör finansieras av allmänna medel eller betalas av dem som får nytta av dem (eller orsakar dem). Att kostnaden i vissa fall ska betalas av den som får nytta av det som kostnaden avser eller som orsakar den skada som intrånget syftar till att skydda mot kan inte i sig anses oproportionerligt. Frågan om huruvida något är oproportionerligt måste därför avgöras i det enskilda fallet.

Europadomstolen har slagit fast att egendomsberövande utan ersättning endast undantagsvis kan anses konventionsenligt. Emellertid kräver proportionalitetsprincipen inte nödvändigtvis alltid att ersättningen motsvarar fulla värdet av egendomen. I vart fall får staten anses ha ett visst bedömningsutrymme (*margin of appreciation*) såväl vid värdering av skadan och fastställande av ersättningsbeloppet.<sup>108</sup>

### 8.5.11 EKMR gäller som lag i Sverige

Sedan den 1 januari 1995, gäller EKMR som lag i Sverige. Sverige ratificerade konventionen redan den 4 februari 1952, men genom 1994 års lag klargörs konventionens ställning som rättskälla i svensk rätt. I för-

---

<sup>107</sup> Danelius, a.a., s. 607.

<sup>108</sup> *Ibid*, s. 58.

arbetena till konventionslagen förutsätts svensk rätt i allmänhet stå i överensstämmelse med de krav som gäller enligt konventionen.<sup>109</sup>

Vad gäller förhållandet mellan egendomsskyddet enligt regeringsformen och EKMR uttalade regeringen i samband med konventionens inkorporering i svensk rätt att EKMR utgör ett grundläggande åtagande för Sverige när det gäller mänskliga fri- och rättigheter (se 2 kap. 19 § regeringsformen). Svensk lag skulle därför innehålla en principiell regel om att den enskildes rätt till sin egendom ska lämnas okränkt och att det var angeläget att skyddet skrevs in i grundlagen på ett mer uttryckligt sätt än tidigare. Till skillnad från konventionen ansåg regeringen att bestämmelsen skulle innehålla en uttrycklig regel om att ersättning ska utgå vid ingrepp i enskild egendom. Regeln om egendomsskydd i regeringsformen utgör en precisering av det skydd av egendom som EKMR innehåller.<sup>110</sup>

### 8.5.12 Om rättigheter enligt konventionen kränks

För att en rättighet, vare sig den kommer ur regeringsformen eller från ett internationellt instrument, ska få en faktisk innebörd krävs att den återfinns i och skyddas av rättsordningen samt tillämpas. Detta kan ske både genom att rättigheten beaktas vid lagstiftningsarbete och annan normgivning som inte får stå i strid med grundläggande fri- och rättigheter. Även vid myndigheters och domstolars handläggning och myndighetsutövning ska rättigheterna beaktas.<sup>111</sup>

Enligt artikel 13 i EKMR ska var och en vars fri- och rättigheter enligt konventionen kränkts ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet, även i de fall kränkningen har förövats av någon under utövning av offentlig myndighet.

Innebörden är att det måste vara praktiskt möjligt för en enskild person att få sin sak prövad av en domstol eller domstolsliknande myndighet. En sådan prövning ska antingen innebära en överprövning av det beslut som medfört kränkningen eller en reparation av verkningarna genom skadestånd. Konventionens principiella utgångspunkt är alltså att överträdelser i första hand ska beivras på det natio-

<sup>109</sup> SOU 1993:40, Del A, *Fri- och rättighetsfrågor – Regeringsformen*, s. 25.

<sup>110</sup> SOU 2020:73. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*, s. 168 som hänvisar till prop. 1993/94:117. *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor*, s. 15.

<sup>111</sup> SOU 2020:73. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*, s. 170.

nella planet. Principen återspeglas i konventionen dels genom att Europadomstolen kan pröva ett klagomål först sedan de inhemska rättsmedlen uttömts, dels genom det materiella kravet i artikel 13, att den vars konventionsrättigheter kränkts skall ha ett effektivt rättsmedel inför inhemsk myndighet till sitt förfogande.<sup>112</sup>

Enligt 11 kap. 14 § regeringsformen får inte en domstol tillämpa en föreskrift som står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning. Denna så kallade lagprövning innebär att domstolar i det enskilda fallet kan åsidosätta en hierarkiskt underordnad föreskrift som inte står i överensstämmelse med till exempel egendomsskyddet i regeringsformen eller EKMR. Det finns emellertid olika former av inskränkningar i fri- eller rättigheter som inte kan prövas inom ramen för ett normalt domstolsförfarande. Bestämmelsen kan sakna överklagandemöjligheter eller på annat sätt begränsa den enskildes möjligheter till prövning.<sup>113</sup>

## 8.6 Fridlysningsreglerna och EKMR

### Utredningens bedömning:

- Tillämpningen av artskyddsförordningen kan påverka fastighetsägarnas effektiva utövande av sitt ägande i sådan utsträckning att det reduceras.
- Artskyddets inskränkande effekter på fastighetsägares effektiva ägande har författningsstöd.
- På ett generellt plan är inskränkningen proportionerlig. Proportionalitetsbedömningen ska emellertid göras i det enskilda fallet.

### 8.6.1 Tidigare utredningen om ersättning vid rådighetsinskränkningar

Den tidigare utredningen om ersättning vid rådighetsinskränkningar lämnade inga författningsförslag utan ansåg bland annat att frågor som rör rådighetsinskränkningar med stöd av artskyddsförordningen

<sup>112</sup> Danelius, a.a., s. 538.

<sup>113</sup> SOU 2020:73. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*, s. 171.



och rätt till ersättning vid sådana inskränkningar behövde utredas ytterligare.<sup>114</sup>

### 8.6.2 Utredningens överväganden

Nedan analyserar vi den svenska regleringen rörande inskränkningar i användningen av egendom i ljuset av EKMR. Frågan gäller huruvida de svenska reglerna kan anses förenliga med konventionen. Utgångspunkten för analysen är konventionens första tilläggsprotokoll, artikel 1. Det handlar då om att först bestämma

1. huruvida artikel 1 i första tilläggsprotokollet till EKMR (egendomsskyddet) aktualiseras, det vill säga om den svenska regleringen av artskyddet reducerar fastighetsägarnas effektiva utövande av sitt ägande,
2. om så är fallet; huruvida reduceringen av fastighetsägarnas effektiva utövande av sitt ägande ligger i det allmännas intresse, och
3. om så är fallet; huruvida reduceringen av fastighetsägarnas effektiva utövande av sitt ägande framgår av författning.
4. Slutligen ska, också i enlighet med vad Europadomstolen angett rörande hur prövningen av huruvida en kränkning föreligger ska göras, proportionaliteten av en sådan reduktion (om den föreligger) diskuteras.

### 8.6.3 Fråga 1: Reducerar fridlysningsreglerna fastighetsägarnas effektiva utövande av sitt ägande?

Det framstår som tydligt för utredningen att ingripanden från det allmänna med anledning av artskyddet kan inskränka handlingsutrymmet för markägare eller nyttjanderättshavare. Det kan till exempel handla om att en verksamhetsutövare nekas att uppföra ett vindkraftverk, att en fastighetsägare inte får bygga som denne vill, att ett företag inte får bryta torv, att ett kraftbolag inte får dra fram en ledning till en industri eller att en markägare inte får bruka marken på det sätt denne vill.

---

<sup>114</sup> SOU 2013:59 *Ersättning vid rådighetsinskränkningar*, s. 155.

#### 8.6.4 Fråga 2: Ligger reduceringen av fastighetsägarnas effektiva utövande av sitt ägande i det allmännas intresse?

Även ganska tyngande begränsningar av ägarens rättigheter kan accepteras i det allmänna intresset i och med att staten tillerkänts ett relativt stort utrymme för att bedöma vilka inskränkningar som ter sig som rimliga. Att skyddet av biologisk mångfald är ett viktigt allmänt intresse är tydligt, inte minst mot bakgrund av Sveriges internationella åtaganden och EU-rättsliga förpliktelser samt de nationella miljökvalitetsmålen som har beslutats av riksdagen. Till detta kommer att Europadomstolen redan 1994, i *Fredin mot Sverige*, ansåg att skydd av miljö är hänsyn som blir viktigare och viktigare.

#### 8.6.5 Fråga 3: Framgår reduceringen av fastighetsägarnas effektiva utövande av sitt ägande av författning?

En konsekvens av att myndigheter i allt större utsträckning börjat tillämpa befintliga regler är att de verksamheter, där genomförandeunderskottet varit som störst, upplever att situationen har förändrats.

Situationen kan illustreras av Treschow et al.<sup>115</sup> som i ett *Working Paper* (WP) drar slutsatsen att myndigheterna har utvecklat en tillämpning av artskyddsförordningen som saknar stöd i gängse rättskällor, som lagtext, förarbeten och praxis. Tillämpningen har, enligt WP:s slutsatser, etablerats i internt framtagna riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden, vilket inneburit att det runt år 2016 skett en omsvängning i tillämpningen av artskyddsförordningen som konsekvent är till nackdel för den enskilde skogsbrukaren.<sup>116</sup>

Enligt WP sammanfaller omsvängningen i tid med projektet *Artskyddet i skogen* som genomfördes av Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen tillsammans med länsstyrelserna under åren 2015–2016<sup>117</sup>, ett projekt som utmynnade i att Skogsstyrelsen och Naturvårds-

<sup>115</sup> Treschow et al., *Konflikterna i skogen – en analys av regelkonflikter och myndighetsagerande*, Working Paper 2020:4 (Fastighetsvetenskap, Lunds universitet Lunds tekniska högskola).

<sup>116</sup> *Ibid.*, sammanfattning.

<sup>117</sup> Enligt WP går initiativet till projektet Artskyddet i skogen inte att finna i Skogsstyrelsens regleringsbrev utan projektet nämns först i 2016 års regleringsbrev när Skogsstyrelsen fick i uppdrag att redovisa resultatet av projektet. Initiativet till projektet verkar, enligt WP, härstamma ur förstudien av Mattisson och Thomasson (2014). Den studien genomfördes gemensamt av Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket.

verket fastställde nya riktlinjer för handläggning av skogsbruksärenden som berör fridlysta arter skyddade genom 4 och 7 §§ i artskyddsförordningen och den nya tillämpningen ledde snart till stoppade avverkningar och domstolsprocesser.<sup>118</sup>

Om slutsatsen, att nuvarande tillämpning av artskyddsförordningen saknar rättsligt stöd, skulle det kunna innebära att nuvarande tillämpning av artskyddsförordningen inte är förenlig med EKMR:s förutsättningar för när det effektiva utövande av ägandet får inskränkas. Det finns därför anledning att närmare se till Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets riktlinjer och huruvida dessa återspeglar vad som framgår av författningen eller inte.

### *Vad som hände på vägen mot Riktlinjerna*

Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket, Riktlinjerna<sup>119</sup>, innehåller myndigheternas gemensamma tolkningar och rekommendationer för handläggning av ärenden där skogsbruksåtgärder berör fridlysta arter och publicerades i juni 2016. Riktlinjerna har i olika sammanhang beskrivits som inledningen på en skärpning av regelverket från myndigheternas sida. Det som kan uppfattas som en omsvängning i myndigheternas praxis handlar i själva verket om en långsam genomförandeprocess mot tydligare och mer samordnad tillämpning av befintliga regler, vilket beskrivs i sammanfattning nedan.

Mot bakgrund av utredningens slutsatser rörande 2 kap. miljöbalkens tillämplighet och den fördröjning med vilken miljöbalkens hänsynsregler har börjat tillämpas på areella näringar, anser vi det nödvändigt att se till när olika författningar antogs och vilka händelser i övrigt som påverkade dessas genomförande som ägt rum, från det att biologisk mångfald blev en fråga fram till tiden för Riktlinjernas publicering, 2016.

Bernkonventionen, konventionen för skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö<sup>120</sup>, ratificerades av Sverige den 14 april 1983 och den trädde i kraft för Sverige den 1 oktober

<sup>118</sup> Treschow et al., a.a., s. 10.

<sup>119</sup> Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen (2016). *Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket*, 21 juni 2016.

<sup>120</sup> För en utförligare beskrivning av Bernkonventionen, se avsnittet om den internationella regleringen av biologisk mångfald.

1983. I samband med det uppdrog regeringen åt Naturvårdsverket att vidta de åtgärder som erfordras för konventionens tillämpning i Sverige. Utredningen har inte kunnat se att implementeringen av Bernkonventionen medförde några omedelbara ändringar i naturvårdslagen<sup>121</sup>, naturvårdsförordningen<sup>122</sup> eller Naturvårdsverkets föreskrifter under de närmast kommande åren i och med att nästa större lagändring gällande artskydd ägde rum 1991, när biotopskydd införs i 19 § naturvårdslagen. År 1994 trädde en ny bestämmelse som införts i 23 § naturvårdsförordningen i kraft. Bestämmelsen innebar att den som gör en avverkningsanmälan till Skogsstyrelsen samtidigt ska anses ha anmält åtgärden för samråd enligt 20 § samma förordning.

Genom att Sverige gick med i EU uppstod en skyldighet att genomföra de båda naturvårdsdirektiven, fågeldirektivet samt livsmiljödirektivet, såväl faktiskt (med avseende på resultat) som rättsligt (med avseende på rättsligt bindande regler som upprätthålls).<sup>123</sup> En ny bestämmelse infördes i 19 b § naturvårdslagen som gav regeringen rätt att utse särskilda skydds- och bevarandeområden enligt direktiven. *Utpenade områden* förtecknades i bilaga 4 till naturvårdsförordningen genom en tilläggsförordning (1996:203) som trädde i kraft den 1 maj 1996.

Året efter världsmiljökonferensen i Rio 1992 (i samband med vilken konventionen för biologisk mångfald, CBD antogs<sup>124</sup>), dvs. år 1993, bildades *Forest Stewardship Council*, FSC, i Kanada. Grundarna kom från många olika länder och ville med FSC skapa ett marknadsdrivet verktyg för att främja ett ansvarsfullt bruk av världens skogar.<sup>125</sup> FSC kom till Sverige 1996, vilket medförde att markägarna fick ett ökat behov av information om hur de skulle göra för att uppfylla kraven enligt certifieringen, vad gäller hänsyn till naturvärden.

Efter miljöbalkens ikraftträdande 1999 har det varit klart att balken ska tillämpas parallellt med skogsvårdslagen och att balken gäller i skogen. I propositionen 1997/98:90 om följdlagstiftning till miljöbalken konstateras också att miljöbalkens allmänna hänsynsregler ska iakttas av var och en samt att reglerna innebär att förebyggande åtgärder och andra försiktighetsmått ska vidtas så snart det kan be-

<sup>121</sup> Naturvårdslag (1964:822).

<sup>122</sup> Naturvårdsförordning (1976:484).

<sup>123</sup> Se avsnittet om biologisk mångfald i EU och vilka skyldigheter som åligger medlemsstaterna när direktiv implementeras.

<sup>124</sup> Se avsnittet om regleringen av biologisk mångfald på internationell nivå.

<sup>125</sup> FSC Sweden: <https://se.fsc.org/se-se/om-fsc/vr-historia>.

faras att skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön kan uppkomma.<sup>126</sup> Innebörden är att miljöbalken och andra lagar gäller parallellt och att något särskilt stadgande om detta inte behövs. Huvudregeln ska vara att miljöbalkens materiella krav utgör miniminivå. Det innebär att alla verksamheter som riskerar att medföra likartad negativ påverkan på hälsa, miljö och hushållning med naturresurser omfattas av de grundläggande materiella kraven i miljöbalken. Skillnad bör inte göras mellan verksamheter som enbart regleras i balken och verksamheter som även regleras i andra lagar.<sup>127</sup>

Genom SFS 1998:821 utökades Skogsvårdslagen (1979:429) med följande bestämmelse:

4 § Bestämmelser i denna lag eller med stöd av lagen meddelade föreskrifter ska inte tillämpas i den mån vad där sägs strider mot 7 kap. 11 § andra stycket miljöbalken eller mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 eller 8 kap. samma balk eller med stöd av annan lag.

Bestämmelsen i skogsvårdslagen trädde i kraft den 1 januari 1999, alltså samtidigt med miljöbalken samt de delar av 1998 års artskyddsförordning som inte redan trätt i kraft per den 1 juli 1998. Det finns således inte något begränsande i skogsvårdslagen utan miljöbalken ska tillämpas parallellt. Det som finns är en erinran om att skogsvårdslagens bestämmelser (eller lagens föreskrifter) inte ska tillämpas i den mån den strider mot föreskrifter som meddelats med stöd av bland annat 7 eller 8 kap. miljöbalken.

I miljöbalkspropositionen är regeringen tydlig med att balkens tillämpningsområde framgår av dess bestämmelser och inte behöver regleras särskilt. Regeringen påpekar att det inte är ovanligt; att olika lagar gäller parallellt märks väl för den som vill bedriva näringsverksamhet eftersom en verksamhet alltid ska bedrivas med beaktande av bokföringsregler, skatteregler, arbetsrättsregler, särskilda regler för den aktuella verksamheten som till exempel kan innebära krav på tillstånd med hänsyn till hälsoskydd, olycksrisk och miljö och vissa kompetenskrav på utövaren.<sup>128</sup>

I 1998 års artskyddsförordning fanns en begränsning för tillämpningen av *nationella* fridlysningsregler vad avser pågående markanvändning i 1 e §. Förbud fick inte hindra att marken utnyttjades på ett ändamålsenligt sätt, om inte annat föreskrevs när förbud med-

<sup>126</sup> Prop. 1997/98:90. *Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.*, s. 143.

<sup>127</sup> *Ibid.*, s. 148.

<sup>128</sup> *Ibid.*, s. 189.

delades. Begränsningen var alltså inte absolut. Begränsningen omfattade heller *inte* de arter som skyddas av EU:s naturvårdsdirektiv utan enbart nationellt fridlysta arter. Begränsningen togs bort i och med revideringen av artskyddsförordningen år 2007.

Skogsstyrelsen bestod fram till den 1 januari 2006 av tio fristående Skogsvårdsstyrelser samt en övergripande Skogsstyrelse. Dessa slogs därefter ihop till en sammanhållen myndighet: Skogsstyrelsen. Året efter organisationsförändringen försvann en betydande del av underlaget för myndighetens uppdragsverksamhet när regeringen beslutade att avveckla arbetsmarknadsåtgärden *Gröna jobb*. Skogsstyrelsens ekonomiska resurser minskade därigenom kraftigt. Bildandet av en myndighet och den minskade uppdragsvolymen medförde att Skogsstyrelsen fick ekonomiska problem.

År 2009 publiceras Naturvårdsverkets handbok för artskydd.<sup>129</sup> I handbokens avsnitt 3.1.1 om hänsynsregler för areella näringar framhåller Naturvårdsverket att det finns ett behov av att Skogsstyrelsens hänsynsregler och Jordbruksverkets föreskrifter tydligare kopplas till artskyddsförordningen<sup>130</sup> och anpassas till dess regler, till exempel med tvingande krav och påföljder. I handboken kunde viss kritik mot Skogsstyrelsen utläsas (kritik riktades för övrig även mot Jordbruksverkets föreskrifter). Som exempel på förändringar att överväga angavs avverkningsförbud i vissa skogstyper under den period då hotade fågelarter häckar, skydd av vissa hotade arters boträd och området närmast omkring samt förbud mot tidig avslagning av vall i vissa områden.<sup>131</sup>

Skogsstyrelsen hade också fått omfattande kritik från Riksrevisionen för att inte ha följt regelverket för intern styrning och kontroll samt för brister i den ekonomiska redovisningen.<sup>132</sup> År 2010 presenterade Statskontoret sin analys i en rapport.<sup>133</sup> I rapporten konstaterar Statskontoret att det finns hög risk för resursbrist inom lagtillsynen hos Skogsstyrelsen, vilket kan leda till att tillsyn i fält och kontakten med ombud och skogsägare inte hinns med och att resurserna för handläggning och kontroll av avverkningsanmälningar blir otillräckliga. Den försämrade ekonomiska situationen hade påverkat vissa av Skogsstyrelsens myndighetsuppgifter, till exempel hade Skogs-

<sup>129</sup> Naturvårdsverket (2009), *Handbok för artskyddsförordningen Del 1 – fridlysning och dispenser*.

<sup>130</sup> *Ibid.*

<sup>131</sup> *Ibid.*

<sup>132</sup> Statskontoret (2013) *Myndighetsanalys av Skogsstyrelsen*. 2010:13, s. 7.

<sup>133</sup> *Ibid.*

styrelsen nedprioriterat kontroller och fältbesök inom tillsynen. Även verksamheten med rådgivning och information hade minskat och var i hög grad beroende av EU-medel. Inom lagtillsynen fanns också risk för bristande rättssäkerhet och kvalitet i handläggningen på grund av att skogsvårdslagen och miljöbalken tillämpades på olika sätt. Bristande kompetens inom detta område utgjorde också en tillhörande risk.<sup>134</sup> Det konstaterades att Skogsstyrelsen hade lokalkontor på 105 orter samt att närmare vart tionde kontor var bemanat med en person. Det noterades också att Skogsstyrelsen inte analyserat vilket mervärde det stora antalet kontor gav i förhållande till kostnaderna och att finansieringen av lokalkontoren utgör ett problem för Skogsstyrelsen.<sup>135</sup> I rapportens slutkapitel sammanfattade Statskontoret vilka utmaningar man såg för Skogsstyrelsens framtida verksamhet. Statskontoret föreslog bland annat att Skogsstyrelsen, för att kunna styra verksamheten i riktning mot ökad enhetlighet, behövde följa upp vilka skillnader som fanns mellan distrikten eller regionerna när det gällde tillsynen, men även andra myndighetsuppgifter. Enligt rapporten borde myndigheten också analysera varför det fanns skillnader och vid behov vidta åtgärder för att komma tillrätta med olikheter som inte kunde förklaras av att exempelvis skogsbruket eller natur- och kulturmiljön skiljer sig åt i landet.<sup>136</sup>

Som en följd, bland annat av kritiken i Naturvårdsverkets handbok från 2009 om att inte beakta artskyddsförordningen, påbörjade Skogsstyrelsen år 2010 ett arbete med att uppdatera, komplettera och förtydliga föreskrifter och allmänna råd för 30 § skogsvårdslagen. Del 1 publicerades 2011 och avhandlade *Allmänna frågor, Trädslagsblandning, Träd, trädssamlingar och döda träd, Hyggen, Skogsbilvägar och traktorvägar, Hänsynskrävande biotoper, Kulturmiljöer och kulturlämningar, Skyddszoner, Mark och vatten* samt *Återställande efter skada*.<sup>137</sup> Del 2 publicerades 2014.

År 2011 meddelade EU-domstolen dom i målet om *den slovakiska brunbjörnen*.<sup>138</sup> Domen kom att få stor betydelse i många EU-länder, inklusive Sverige, eftersom den typ av klagorätsregler som var aktuella i målet (i princip anses endast sökanden/fastighetsägare

<sup>134</sup> *Ibid.*, s. 67 f.

<sup>135</sup> *Ibid.*, s. 9.

<sup>136</sup> *Ibid.*, s. 105.

<sup>137</sup> Skogsstyrelsens meddelande 2011:6. *Översyn av föreskrifter och allmänna råd för 30 § SvL – del 1*.

<sup>138</sup> Mål C-240/09, *Lesoochránárske zoskupenie VLK mot Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*.

och beslutande myndighet var berörda parter) var vanligt förekommande i flera medlemsstaters administrativa processlagar, vilket utslöt att till exempel miljöorganisationer kunde klaga på beslut som gick i gynnande riktning för den sökande, i alla fall om sökande och fastighetsägare är en och samma (beslutet anses då inte ha berört någon annan och ett gynnande beslut har ju inte gått sökanden emot). Enligt *den slovakiska brunbjörnen* ska nationell processrätt stå i överensstämmelse med såväl både Aarhuskonventionen som målet att säkerställa ett effektivt domstolsskydd av rättigheterna enligt unionsrätten. Det innebär i sin tur att en miljöskyddsförening ska ges möjlighet att vid domstol väcka talan mot ett beslut som kan strida mot unionens miljölagstiftning. Domen tydliggjorde miljöorganisationers klagorätt enligt såväl Aarhuskonventionen som EU-rätten.

Mark- och miljööverdomstolen klargjorde genom MÖD 2012:47 (åkergrödan i Härryda) och MÖD 2012:48 (asfaltering av Varbergs flygplats) att miljöorganisationer kan överklaga tillsynsbeslut trots att denna beslutskategori inte nämns i 16 kap. 13 § miljöbalken. Domstolen pekade särskilt på *Den slovakiska brunbjörnen* och konstaterade att tillsynsbeslut, att inte ingripa, tveklöst är beslut som omfattas av Aarhuskonventionens artikel 9.3. Besluten har också en nära koppling till dispens från artskyddsförordningen och tillstånd enligt Natura 2000-reglerna, vilket båda är kategorier som täcks av 16 kap. 13 § miljöbalken och som dessutom omfattas av EU-rätten. Därmed finns inte bara en förpliktelse som följer av Aarhuskonventionen, utan även en materiell EU-rättslig skyldighet som den nationella domstolen ska säkerställa.<sup>139</sup>

Den 1 mars 2014 trädde föreskrifter om ändring i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2011:7) till Skogsvårdslagen i kraft och enligt dessa ska hänsyn tas till naturvården, kulturmiljövården och rennäringen. Bland annat ska vid all avverkning buskar och enstaka träd, trädsamlingar och döda träd lämnas kvar, av hänsyn till arter, kulturmiljön och landskapsbilden.

År 2014 meddelade Högsta förvaltningsdomstolen dom i Änok-målet<sup>140</sup> och konstaterade bland annat följande (noterna i punktlistan hänvisar till HFD:s referenser).

<sup>139</sup> För vidare analys, se Darpo (2020) Om allmänhetens stöd och icke-beslut i skogen, *JP infonet* den 23 november 2020, s. 6.

<sup>140</sup> HFD 2014 ref. 8.



- Det nationella miljömålet för skogsbruket är jämställt med produktionsmålet.<sup>141</sup>
- Skogen ska skötas så att den uthålligt ger god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls.<sup>142</sup>
- Målparagrafen i 1 kap. 1 § miljöbalken och de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. gäller också verksamheter enligt skogsvårdslagen.<sup>143</sup>
- Miljöbalken tillämpas parallellt med skogsvårdslagen men har företräde i vissa avseenden; det gäller miljöbalkens bestämmelser om biotopskyddsområden och föreskrifter meddelade enligt miljöbalken om områdesskydd eller skydd för djur- och växtarter.<sup>144</sup>
- Artikel 9.3 i Aarhuskonventionen är tillämplig på ett bredare spektrum av handlingar och försummelser och den lagstiftning som avses är inte begränsad till lagstiftning rörande rätten till information och deltagande eller till lagstiftning som enligt sin rubrik behandlar miljöfrågor. Det avgörande är om bestämmelsen på något sätt är relaterad till miljön. Det krävs inte att det är fastslaget att det föreligger en lagstridighet, utan det räcker med ett påstående om förekomsten av en handling eller försummelse som strider mot nationell lagstiftning relaterad till miljön.<sup>145</sup>
- För att säkerställa tillgång till effektiva rättsmedel för allmänheten bör besluten anses angå miljöorganisationer i den mening som avses i 22 § förvaltningslagen; föreningen hade således haft rätt att överklaga besluten.

Härigenom stod det alltså klart att miljöorganisationer också enligt förvaltningslagen har rätt att klaga på beslut som rör bestämmelser som på något sätt är relaterade till miljön vid påstående om förekomsten av en handling eller försummelse som strider mot nationell lagstiftning relaterad till miljön. Sådana beslut *angår* miljöorganisationerna.<sup>146</sup>

<sup>141</sup> Prop. 1992/93:226. *Om en ny skogspolitik*, s. 31 och prop. 2007/08:108. *En skogspolitik i takt med tiden*, s. 33.

<sup>142</sup> 1 § skogsvårdslagen.

<sup>143</sup> Prop. 1997/98:90. Följdlagstiftning till miljöbalken m.m., s. 241 ff.

<sup>144</sup> 4 § skogsvårdslagen.

<sup>145</sup> Handbok till Aarhuskonventionen, s. 206 f.

<sup>146</sup> För vidare analys, se Darpo (2014) Med lagstiftaren på åskådarplats. Om implementeringen av Århuskonventionen genom rättspraxis. *InfoTorg Juridik-Rättsbanken* 2014-03-05, s. 5.

Samma år, 2014, publicerades del 2 av de föreskrifter som Skogsstyrelsen börjat ta fram redan 2010 inom projektet för översyn av föreskrifter och allmänna råd. Del 2 avhandlade *Prioritering av hänsyn* samt *Växt- och djurarter*. Skogsstyrelsen konstaterar bland annat följande.<sup>147</sup>

- Skogsstyrelsen har, enligt miljötillsynsförordningen, inte ansvar för tillsynen av artskyddsförordningen.
- Länsstyrelserna har ansvar för tillsynen av artskyddsförordningen.
- Skogsstyrelsen har, som sektorsmyndighet, ett ansvar att bidra till implementering och efterlevnad av naturvårdsdirektiven genom att arbeta fram generella föreskrifter, rådgivning och information.
- Skogsbruk kan enligt gällande kriterier i naturvårdsdirektiven inte ges dispens från reglerna.
- Redan i dagsläget arbetar Skogsstyrelsen med artskydd i skogen men kunskapen behöver fortsätta att utvecklas inom hela myndigheten.
- De nu beslutade föreskrifterna och den efterföljande implementeringen kommer att bidra på ett bra sätt för att höja denna kunskapsnivå därmed förbättra hänsynen till arter i skogen.
- Hänsynsreglerna enligt 30 § skogsvårdslagen gäller vid all skötsel av skog.
- Ett beslut med stöd av 30 § skogsvårdslagen kan inte vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras.
- Samrådsparagrafen i 12 kap. 6 § miljöbalken är generellt utformad och gäller alla verksamheter eller åtgärder som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Samrådsparagrafen täcker därmed även fall som inte omfattas av 30 § skogsvårdslagen men blir tillämplig först vid en viss nivå (väsentligt ändra).
- En åtgärd som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön måste anmälas enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

---

<sup>147</sup> Skogsstyrelsens meddelande 2014:1 *Översyn av föreskrifter och allmänna råd för 30 § SvL – del 2*, s. 43.

- Skogsstyrelsen har i föreskrifter pekat ut ett antal skogsbruksåtgärder som väsentligt kan ändra naturmiljön, till exempel avverkning i nyckelbiotoper.
- Var och en alltid är skyldig att följa miljöbalkens regler även om Skogsstyrelsen inte har möjlighet att agera som tillsynsmyndighet enligt balken.
- Ett föreläggande eller förbud kan meddelas enligt miljöbalken även om pågående markanvändning avsevärt försvåras. Ett sådant beslut kan medföra rätt till ersättning.
- Att tillsynen av artskyddet i skogen är delad innebär risk att frågor hamnar mellan stolarna och skyddet för arter i skogen blir lidande. Det vore önskvärt att det togs ett samlat grepp om denna frågeställning.

I sitt remissvar ställde sig Naturvårdsverket positivt till att arbeta vidare med frågorna tillsammans med bland annat Skogsstyrelsen.

Samma år (2014) publicerade Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket, på initiativ av Skogsstyrelsen, en förstudie inför ett projekt om artskyddet i skogsbruket.<sup>148</sup> Studien genomfördes med deltagande av Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och fem länsstyrelser.

Förstudien identifierar oklarheter kring tillämpningen av artskydds-förordningen samt praktiska och organisatoriska problem kopplade till det. Förstudien identifierar ett antal problemområden och frågeställningar att utreda och besvara i en kommande huvudstudie gällande artskyddet i skogen:

- Tillsynsansvarets fördelning mellan olika myndigheter är otydligt.
- Förhållandet mellan olika författningar, vilket tolkningsutrymme som finns och hur de kan/ska tillämpas av tillsynsmyndigheten är otydligt.
- Möjligheten till ersättning för markägare kan bero på vilka regler som tillämpas.
- Verksamhetsutövarens eller markägarens ansvar när det gäller artskydd i skogen är otydligt.

---

<sup>148</sup> Mattisson och Thomasson (2014). *Förstudie Artskydd i skogen*. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen Slutrapport 2014:7.

- Otillräckligt kunskapsunderlag för en rättssäker handläggning.
- Kunskapsnivån hos handläggarna på respektive myndighet, om regelverk, handlägningsrutiner samt grundläggande begrepp, är ojämn och otillräcklig.
- Ett systematiskt arbetssätt för artskyddsärenden i skogen saknas.
- Länsstyrelserna och Skogsstyrelsen har olika rutiner för hantering av 12:6-samråd.
- Verksamhetsutövare saknar tillgång till kunskapsunderlag.

År 2015 tog Högsta förvaltningsdomstolen åter ställning för rättskyddsprincipen genom att tolka överklagandereglererna i ljuset av Aarhuskonventionen och principerna som växt fram i EU-domstolens praxis.<sup>149</sup> Den här gången handlade det om licensjakt på varg. Trots att Naturvårdsverkets beslut om licensjakt inte var överklagbart enligt svensk lagstiftning kom HFD fram till att unionsrätten kräver att frågan om huruvida de klara och ovillkorligt formulerade förpliktelserna om det strikta artskyddet har uppfyllts på nationell nivå måste kunna prövas i domstol. Med hänvisning till såväl *den slovakiska brunbjörnen* som *Wadenzee-målet*<sup>150</sup> konstaterade HFD att överklagandeförbudet stred emot unionsrätten varför Kammarrätten borde ha bortsett från bestämmelsen (enligt principerna om EU-rättens ändamålsenliga verkan, *effet utile*, och gemenskapsrättens företräde) när den prövade överklagandena. Målet gällde alltså själva beslutets *överklagbarhet*.<sup>151</sup>

Den 25 januari 2016 meddelade Mark- och miljööverdomstolen dom i ett mål som gällde tillstånd till befintlig och utökad täktverksamhet vid Klinthagentäkten i Gotlands kommun.<sup>152</sup> I korthet innebär domen att ny praxis etablerades i och med att MÖD konstaterade att ifråga om verksamheter där 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 samt 8 och 9 §§ artskyddsförordningen.

<sup>149</sup> HFD 2015 ref. 79.

<sup>150</sup> Mål C-127/02.

<sup>151</sup> För vidare läsning om och en analys av detta mål, se Darpo (2017) Klaga inte på vargen ...! Om överklagandeförbudet i jaktförordningen och EU-rätten – Rättsfallskommentar till HFD 2015 ref. 79. *Europarättslig tidskrift (ERT)* 2017 s. 111.

<sup>152</sup> MÖD 2016:1.

I juni 2016 fastställde så Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen de gemensamma riktlinjer för handläggning av skogsbruksärenden som berör arter som är fridlysta enligt 4 och 7 §§ artskyddsförordningen (2007:845). Riktlinjerna riktar sig till handläggare och konsulenter på länsstyrelserna och Skogsstyrelsen och syftar till att vara ett stöd i den dagliga handläggningen av ärenden samt i dialogen mellan myndigheterna. I riktlinjerna behandlas *inte* giltigheten av den svenska fridlysning i 6, 8 och 9 §§ artskyddsförordningen (bilaga 2-arter) eftersom giltigheten av dessa bestämmelser har ansetts oklar vad gäller pågående markanvändning.

*Huruvida förvaltningsmyndigheternas riktlinjer och allmänna råd går utöver lagstiftningens krav*

Det som kan uppfattas som en omsvängning i myndigheternas praxis handlar i själva verket om en långsam genomförandeprocess rörande tillämpning av befintliga regler. Placeringen av utredningsansvar och bevisbörda (i den mån detta betraktas som en rådighetsinskränkning) har redan hanterats av utredningen och vår slutsats i den delen är att miljöbalkens utredningskrav och bevisbörda gäller och har gällt sedan miljöbalken infördes 1999. Den slutsatsen överensstämmer med såväl Skogsutredningens slutsats<sup>153</sup> som Högsta förvaltningsdomstolens slutsats i HFD 2014 ref. 8.

När det gäller möjligheten att, i syfte att skydda arter, förelägga om längre gående åtgärder än vad som ryms inom pågående markanvändning utan att avsevärt försvåra denna innehåller inte miljöbalken någon sådan begränsning. Den begränsning som finns regleras i 30 § skogsvårdslagen. I 1998-års artskyddsförordning fanns en motsvarande bestämmelse, men den gällande endast nationellt fridlysta arter, alltså inte vilda fåglar eller arter som skyddas enligt EU:s livsmiljödirektiv. 1998 års regel var heller inte absolut.

Det har tagit tid för ansvariga myndigheter att få på plats genomförandet av de krav som kan och ska ställas enligt miljöbalken och artskyddsförordningen, bland annat på grund av begränsningar i resurser men också på grund av svårigheter med att arbeta fram praktiska riktlinjer för tillämpningen av regelverket samt att sprida kunskapen till alla som arbetar med frågorna inom myndigheterna. En

---

<sup>153</sup> SOU 2020:73. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*, s. 811.

annan anledning kan vara att praxisutvecklingen rörande artskyddsreglernas genomslag knappast existerade innan miljöorganisationer gavs möjlighet att klaga på för markägaren gynnande beslut.

Sammanfattningsvis kan vi inte se annat än artskyddets inskränkande effekter på fastighetsägares effektiva ägande har författningsstöd. Grunden finns i 8 kap. miljöbalken där bemyndigandet till regeringen återfinns. Med stöd av bemyndigandet har artskyddsförordningen antagits. Till detta kommer att flera av de inskränkande effekterna har sin grund i specifika regler i EU-direktiv som ställer klara, detaljerade och ovillkorliga materiella krav på medlemsstaternas lagstiftning samt att det sedan länge är klarlagt att direktivbestämmelser som är tillräckligt precisa och ovillkorliga ger upphov till rättigheter för enskilda som ska kunna prövas i nationell domstol.<sup>154</sup>

Det innebär också att principerna för statens maktutövning har följts samt att myndigheterna, genom antagandet av riktlinjerna för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket, har sökt motverka att reglerna tillämpas på olika sätt i olika delar av landet och på så sätt även sökt motverka att rättstillämpningen upplevs som godtycklig eller diskriminerande. Riktlinjer som utgår från bestämmelserna kan också bidra till förutsebarhet i tillämpningen.

#### 8.6.6 Fråga 4: Proportionaliteten av en sådan reducering

Proportionaliteten ska avgöras i det enskilda fallet. En sådan proportionalitetsavvägning ska också, enligt miljöbalken, också alltid göras i det enskilda fallet när det handlar frågor som hanteras enligt miljöbalkens andra kapitel, i och med avvägningsregeln i 2 kap. 7 § miljöbalken som föreskriver att kraven i 2–5 §§ och 6 § första stycket gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Avvägningen omfattar alltså även kunskapskravet, dock inte bevisbördans placering som regleras i 2 kap. 1 § miljöbalken.

Mot bakgrund av den principiella utgångspunkten, att överträdelser i första hand ska beivras på det nationella planet, är det rättsliga medel man har till sitt förfogande, om man anser att ett beslut som fattas är oproportionerligt, att överklaga beslutet. Först sedan de inhemska rättsmedlen har uttömts kan Europadomstolen pröva ett klagomål.

---

<sup>154</sup> Jfr Högsta förvaltningsdomstolen 2015 ref. 79.

### 8.6.7 Förenlighet med EKMR:s krav på ersättning

Något krav på att ersättning ska betalas för egendomen uppställs, som redogjorts för ovan, inte i artikelns text. Enligt Europadomstolen ska dock, i samband med proportionalitetsbedömningen, hänsyn tas till om den enskilde tillerkänns ersättning i någon form.<sup>155</sup> Bestämmande av ersättning faller alltså inom proportionalitetsprincipen, varför ersättning bör utgå om ingreppet anses oproportionerligt betungande för den enskilde.

## 8.7 Regleringen av egendomsskyddet i Sverige

Nedan går vi, i syfte att förklara det svenska egendomsskyddet, med ett visst historiskt anslag, igenom vilka olika typer av regler som begränsar ägandet med avseende på biologisk mångfald i allmänhet och fridlysningsregler i synnerhet. Orsaken till det historiska anslaget är att vi anser det vara av intresse att se om det finns någon synbar förändring över tid och i så fall hur den ser ut. Därefter övergår vi till att närmare analysera vad som följer av 2 kap. 15 § regeringsformen och då med avseende på artskyddsbestämmelserna. Avslutningsvis diskuteras rättssäkerhetsbegreppet och på vilket sätt rättssäkerheten kan stärkas i syfte att värna äganderätten.

### *Allmänt om det äganderättsliga skyddet i Sverige*

Omkring 1350 tillkom Magnus Erikssons allmänna landslag. Landslagen adresserade på ett tydligt sätt individens rättigheter gentemot den politiska makten.<sup>156</sup> Landslagens första balk, Konungabalken, stadgade bland annat att varje tillträdande svensk konung ska gå ed på att

styrka rättvisa och sanning och nedtrycka vrångvila, osanning och orätt

---

<sup>155</sup> SOU 2020:73. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*, s. 168.

<sup>156</sup> Bring et al. (JUNO version 6) Sverige och folkrätten, s. 233.

samt att

vara allmogen trygg och trogen, ingen fattig eller rik fördärva till liv eller lem, utan att han blivit förvunnen efter rikets lag, och ej av någon taga hans gods utan efter laga dom.<sup>157</sup>

Ett visst skydd, i alla fall för personlig frihet och egendom kan alltså utläsas.

I 1809 års regeringsform var skyddet för de medborgerliga rättigheterna svagt och följde av 16 §:

Konungen bör rätt och sanning styrka och befordra, vrångvila och orätt hindra och förbjuda, ingen fördärva eller fördärva låta, till liv, ära, personlig frihet och välfärd, utan han lagligen förvunnen och dömd är, och ingen avhända eller avhända låta något gods, löst eller fast, utan rannsaking och dom, i den ordning, Sveriges lag och laga stadgar föreskriva; ingens fred i dess hus störa eller störa låta; ingen från ort till annan förvisa; ingens samvete tvinga eller tvinga låta, utan skydda var och en vid en fri utövning av sin religion, så vitt han därigenom icke stör samhällets lugn eller allmän förargelse åstadkommer. Konungen låte en var bliva dömd av den domstol, varunder han rätteligen körer och lyder.

1809 års regeringsform innehöll alltså ingen rättighetskatalog och var, enligt Nergelius, anmärkningsvärt opåverkad av tidens liberala upplysningsströmningar. Det var alltså först den 1 januari 1975<sup>158</sup> som Sverige fick en någorlunda utförlig rättighetskatalog med rättighetsregler som är bindande för lagstiftare och domstolar. Skyddet dessförinnan innebar dock ett betydligt starkare skydd för de medborgerliga rättigheter än vad som följde av 1809 års regeringsform. Detta berodde dels på att tryckfriheten varit grundlagsskyddad sedan 1766, dels på att myndigheter och lagstiftaren sedan lång tid, i praktiken, visat att de respekterade betydligt fler rättigheter än de som nämndes i 1809 års regeringsform.<sup>159</sup>

I 1909 års lagberednings förslag till ny jordabalk behandlades principiellt markäganderättens innebörd. Det uttalades bland annat att den rättsliga makt som jordäganderätten innebär inte är ovillkorlig, utan att den är given av rättsordningen och därmed underkastad den begränsning som rättsordningen kräver. Som exempel på begränsande regler nämndes politik- och näringslagstiftning, grannelagsrättsliga

<sup>157</sup> Såsom återgivet i Nergelius (JUNO, version 1) *De europeiska domstolarna och det svenska äganderättsskyddet*, s. 21.

<sup>158</sup> Det datum nu gällande regeringsform trädde i kraft.

<sup>159</sup> Nergelius, a.a., s. 21 f.



regler och den rätt som även annan än markägaren har, att beträda marken och där tillgodogöra sig vissa naturalster – det vill säga det som vi i dag benämner allemansrätten. Principen om att markägarerätten inte är ovillkorlig, utan är underkastad de begränsningar som rättsordningen uppställer, framkommer även i 1966 års proposition till ny jordabalk och har präglat allt lagstiftningsarbete därefter.<sup>160</sup>

En ledande tanke i svensk rätt är, enligt skogsutredningen, att all markanvändning står under offentlig kontroll. Staten och kommunerna har till uppgift att kontrollera hur marken används. Ett uttryck för det är plan- och bygglagens bestämmelse om kommunernas planmonopol samt regleringarna i fastighetsbildningslagen. Ett annat utmärkande drag för fastighetsrätten är syftet att skapa förutsättningar för en fastighetsanvändning som är effektiv ur samhällelig synpunkt.<sup>161</sup>

Fastighetsrätten utgör emellertid en central del av det marknads-ekonomiska systemet, där det i rättsordningen bör skapas regler och institutioner som ger goda förutsättningar för den ekonomiska aktiviteten i samhället. En av fastighetsrättens funktioner är därför att klargöra vilka rättigheter som finns till en fastighet och förhållandet mellan olika rättigheter. En ordnad fastighetsindelning har även varit en hörnsten i den svenska ämbetsstaten och i byggandet av en stark och ordnad välfärdsstat, genom att man har kunnat använda marken som en effektiv produktionsfaktor och som en viktig inkomstkälla för staten via beskattningen. Den tidiga fastighetsregistreringen och Lantmäteriets verksamhet har haft en avgörande betydelse för att det finns klara och tydliga rättighetsförhållanden.<sup>162</sup>

Utöver detta präglas den fastighetsrättsliga lagstiftningen av de intresseavvägningar som ska göras mellan olika intressen. I dessa avvägningar är begreppen allmänna och enskilda intressen centrala.<sup>163</sup>

Det finns alltså en mycket omfattande reglering som innebär att markägaren inte fritt får förfoga över sin egendom. Mest framträdande är kanske plan- och bygglagen som tillsammans med miljöbalken anger vad som från samhället är den önskvärda markanvändningen och på olika sätt reglerar hur marken får nyttjas. Därtill finns bland annat fastighetsbildningslagen och jordförvärvslagen som be-

<sup>160</sup> SOU 2020:73. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*, s. 153 som i sin tur hänvisar till Åslund (2008) *Allemansrätten och marknyttjande*. Diss., Linköpings universitet, s. 85.

<sup>161</sup> SOU 2020:73. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*, s. 154.

<sup>162</sup> SOU 2020:73. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*, s. 154.

<sup>163</sup> *Ibid.*, med hänvisning till Brännström (2017) *Skogsbruk och renskötsel på samma mark*. Diss., Umeå universitet, s. 44 f.

gränsar möjligheterna att fritt överlåta hela eller delar av en fastighet. Vid sidan av de lagar som anger hur avvägningar mellan enskilda och allmänna intressen ska gå till samt den reglering som har till avsikt att planera markanvändningen finns även instrument som tar sikte på förhållandet mellan konkurrerande enskilda intressen. Plan- och bygglagens regler om hänsyn till enskilda intressen, jordabalkens 3 kap. om rättsförhållandet mellan grannar och fastighetsbildningslagens bestämmelser om servitut är exempel på sådan lagstiftning. En markägare kan därför tvingas tåla att andra tillgodogör sig dennes mark eller hindrar en önskvärd markanvändning. Det kan till exempel nämnas att det i dag i Sverige finns ett nät av ledningsgator, med en total längd av cirka 450 000 kilometer och en yta av cirka 300 000 hektar, som till övervägande del är förlagda på enskildas marker med stöd av reglerna om ledningsrätt, utan att ägarna haft möjlighet att hindra detta.<sup>164</sup>

### 8.7.1 Egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen

Regeln om eigendomsskydd i regeringsformen utgör en precisering av det skydd av eigendom som EKMR innehåller.<sup>165</sup>

Av 2 kap. 15 § regeringsformen framgår bland annat att

Var och ens eigendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin eigendom 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.

Den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin eigendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Ersättning ska också vara tillförsäkrad den för vilken 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. Ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller dock vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning.

<sup>164</sup> *Ibid.*, s. 155 med hänvisning till Grusell & Miliander (2004) *GIS-baserad identifiering av artrika kraftledningsgator inom stamnätet*. Rapport för Svenska Kraftnät, nr 1960900.

<sup>165</sup> Prop. 1993/94:117. *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor*, s. 15.

Alla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivits ovan.

Skyddet består alltså dels i att inskränkningar i markanvändningen endast får ske för att tillgodose angelägna allmänna intressen, dels i att sådana inskränkningar i vissa fall grundar rätt till ersättning. Ur naturvårdssynpunkt kan skyddet för egendom i 2 kap. 15 § sägas vara en fördelningsregel mellan det allmänna och den enskilde markägaren vad gäller kostnadsansvaret för att bevara biologisk mångfald.<sup>166</sup>

I första stycket ges skydd mot två typer av ingrepp. Dels skyddas mot åtgärder som innebär att det allmänna tar egendom från någon enskild genom s.k. expropriation eller något liknande ingrepp, dels skyddas mot inskränkningar i hur mark och byggnader används.

Med att tvingas avstå sin egendom avses att en förmögensrätt med ekonomiskt värde såsom äganderätt, nyttjanderätt eller servitut överförs eller tas i anspråk utan samtycke. I detta ligger också ett krav på att värdet av det avtvingade kommer någon annan till godo, även om det är något oklart exakt hur ett sådant krav på förmögensöverföring ska förstås i praktiken.<sup>167</sup> Markägare kan helt tvingas avstå sin egendom för att bevara värdefulla naturområden. Detta kan ske som en konsekvens av att områdesskydd bildas, till exempel ett naturreservat. Om till exempel naturreservatsföreskrifter blir så långtgående att synnerlig olägenhet uppstår vid pågående markanvändning har markägaren rätt att få sin fastighet inlöst.<sup>168</sup> I dessa fall har markägaren rätt till ersättning.

Den andra regeln gäller rådighetsinskränkningar och omfattar endast åtgärder som riktar sig mot fast egendom, det vill säga mark och byggnader. Det kan till exempel handla om byggnadsförbud eller beslut om naturreservat.<sup>169</sup> Inskränkningar i rätten att använda marken kan många gånger vara tillräckligt för att skydda naturvärden. För rådighetsinskränkningar har markägaren rätt till ersättning om ”pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras”. För den naturvårdshänsyn som ryms under intrångstaket har markägaren själv ett ekonomiskt ansvar.<sup>170</sup>

<sup>166</sup> Forsberg (2018) Landskapsplanering för naturvård och virkesproduktion – särskilt med koppling till ersättningsrätten. *NMT* 2018:1.

<sup>167</sup> Bull och Sterzel (2019) *Regeringsformen*, s. 84 som hänvisar till NJA 1992 s. 337.

<sup>168</sup> Se 7 kap 5 och 6 §§ miljöbalken samt 31 kap. 4 § och 31 kap. 8 § miljöbalken.

<sup>169</sup> Bull och Sterzel (2019) a.a., s. 84 som hänvisar till NJA 1996 s. 110, NJA 2004 s. 106 och NJA 2013 s. 350 samt RÅ 2001 ref. 72, HFD 2014 ref. 44 och HFD 2016 ref. 76.

<sup>170</sup> Michanek et al. (2019) *Landskapsplanering av skog – för biologisk mångfald och ett varierat skogsbruk*, Naturvårdsverkets rapport 6909, s. 44.

När det gäller gränsdragningen mellan vad som är expropriation eller liknande och vad som utgör rådighetsinskränkningar har definitionen av vad som utgör rådighetsinskränkningar främst skett genom hänvisningar till begreppets betydelse i plan-, naturvårds- och miljöskyddslagstiftning. Det som ska anses vara expropriation eller annat sådant förfogande är inte rådighetsinskränkningar. I de flesta fall är det inte svårt att avgöra vad som utgör expropriation eller annat sådant förfogande och vad som utgör rådighetsinskränkningar, men i något fall kan gränsdragningen vara mer otydlig. När det inte med full säkerhet går att säga om det rör sig om ett expropriationsliknande förfarande eller en rådighetsinskränkning talar mycket för att välja det alternativ som ger den enskilde ett bättre skydd mot ingrepp från det allmännas sida.<sup>171</sup>

### 8.7.2 Rådighetsinskränkningar vid angelägna allmänna intressen

Skyddet mot att tvingas avstå egendom och mot rådighetsinskränkningar i 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen är inte absolut, utan kan ge vika då det krävs för angelägna allmänna intressen. I regeringsformen finns alltså en kvalificering av de allmänna intressena jämfört med EKMR genom att de enligt regeringsformen ska vara *angelägna*. Dessa allmänna intressen kan bland annat vara natur- och miljövårdsintressen.

Av propositionen om ändring av regeringsformen framgår att med angelägna allmänna intressen avses främst sådana ingrepp som är motiverade med hänsyn till naturvårds- och miljöintressen men även till totalförvarsintressen och ingrepp för att tillgodose samhällets behov av mark för bostäder och gator och andra kommunikationsleder m.m.<sup>172</sup> Av författningskommentaren framgår att samhällets behov av mark för naturvårds- och miljöintressen, totalförvarsändamål och för bostadsbyggande, trafikleder, rekreation och andra liknande ändamål självfallet måste kunna tillgodoses.<sup>173</sup>

I 1994 års lagstiftningsärende konstaterade regeringen och Konstitutionsutskottet vid flera tillfällen att grundlagsskyddet för rådighetsinskränkningar

<sup>171</sup> SOU 2013:59. *Ersättning vid rådighetsinskränkningar*, s. 43.

<sup>172</sup> Prop. 1993/94:117. *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor*, s. 16.

<sup>173</sup> *Ibid.*, s. 48.

hetsinskränkningar inte skulle medföra någon ändring i gällande rätt på området och att befintlig lagstiftning därför stod i överensstämmelse med grundlagsbestämmelsen. Såväl kommittén som regeringen framhöll att det var inskränkningar genom byggnads- och markreglerande bestämmelser som avsågs omfattas av bestämmelsen.<sup>174</sup>

### 8.7.3 Proportionalitet

Om en författning ska införas som innebär att en rådighetsinskränkning sker måste det alltså grundas på att ett *angeläget* allmänt intresse ska tillgodoses. I att de allmänna intressena ska vara angelägna ligger att intressena ska vägas mot enskilda intressen enligt den s.k. proportionalitetsprincipen.<sup>175</sup> Denna prövning omfattar tre moment som i princip motsvarar den proportionalitetsbedömning som beskrevs ovan rörande EKMR:

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, eller nästan lika, lämpade för ändamålet och som är realistiska ur kostnads- och effektivitetssynpunkt? Är svaret jakande är ingreppet oproportionerligt. 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 för att se om det råder en rimlig balans dem emellan.

Proportionalitetsprincipen har betydelse vid rättighetsbegränsande lagstiftning också på andra områden än just sådant som rör egendomsskyddet och anses vara en allmän rättsprincip som har betydelse

<sup>174</sup> SOU 2013:59. *Ersättning vid rådighetsinskränkningar*, s. 55 som hänvisar till Prop. 1993/94:117 s. 17 och 49 f. och bet. 1993/94:KU 24 s. 29.

<sup>175</sup> Bull och Sterzel (2019) a.a., s. 85 som hänvisar till RÅ 1999 ref. 76, NJA 2016 s. 868 och NJA 2018 s. 753.

när det allmänna vidtar åtgärder som är betungande för enskilda.<sup>176</sup> Vilka krav principen ställer i sådana situationer är dock något oklart.<sup>177</sup>

#### 8.7.4 Författningstyp som kan begränsa egendomsskyddet

Bestämmelsen i regeringsformen saknar krav rörande vilken typ av regler som kan begränsa egendomsskyddet. Det finns alltså inte något krav ett krav på att begränsningar måste genomföras genom lag. Avsaknaden av en sådan bestämmelse innebär att det är reglerna i 8 kap. regeringsformen om normgivning som gäller för de föreskrifter som kan komma i fråga när begränsningar genomförs.<sup>178</sup> Vi återkommer till dessa bestämmelser när det gäller huruvida fridlysningsreglerna ska meddelas genom lag eller förordning.

#### 8.7.5 Full ersättning vid expropriation

Enligt andra stycket 2 kap. 15 § regeringsformen är den som blir föremål för ett ingrepp enligt första stycket berättigad till ersättning. För den som drabbas av expropriation eller liknande ska full ersättning för förlusten utgå. Detta är en nyhet som infördes vid grundlagsreformen 2010 och som delvis har tillkommit i förtydligande syfte. Många andra faktorer kan komma att påverka hur stor en ersättning bör vara för att anses som *full*. Inte minst kan svårigheter uppstå i att beräkna vad förlusten uppgår till. Hit hör frågor om hur värderingen ska göras och vilka typer av förluster som ska vara ersättningsgilla. Grundlagsbestämmelsen förutsätter att dessa frågor löses i vanlig lag.<sup>179</sup>

---

<sup>176</sup> Bull och Sterzel (2019) a.a., s. 85 HFD 2012 ref. 12 och HFD 2017 ref. 5.

<sup>177</sup> *Ibid.*, med hänvisning 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.

<sup>178</sup> *Ibid.*

<sup>179</sup> Bull och Sterzel (2019) a.a., s. 85 f.

### 8.7.6 Ersättning vid inskränkning i användningen av egendom

Ersättning utgår också till den som tvingats tåla inskränkningar i användningen av fast egendom om det avsevärt påverkar pågående markanvändning eller en betydande skada uppkommer. De praktiska fall som främst avses är när det av natur- eller miljöskäl införs begränsningar i hur mark får användas. I sådana fall kan inte ägaren använda sin egendom fullt ut, även om äganderätten består. Här gäller således inget krav på full ersättning, utan ersättning utgår enligt grunder som anges i lag.<sup>180</sup>

### 8.7.7 Ersättning är huvudregel enligt andra stycket

Huvudregeln enligt 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen är alltså att ersättning ska lämnas till den enskilde när det allmänna inskränker användningen av dennes mark eller byggnad.

I och med ändringen i regeringsformen 1994 konstaterade regeringen att grundlagsskyddet för rådighetsinskränkningar inte skulle medföra någon ändring i gällande rätt. I de fall där ersättning redan utgick enligt lag skulle ersättningsrätten beredas ett starkare skydd genom grundlagsbestämmelsen. I de fall där ersättning inte utgick, såsom vid ingrepp i form av strandskyddsförordnande eller förordnande om naturvårdsområde, vid uteblivet tillstånd till en ny verksamhet som grustäkt eller markavvattning, vid vägrad strandskyddsdispens eller – till tid och omfattning – mindre ingripande inskränkningar, skulle någon rätt till ersättning inte kunna grundas på grundlagsparagrafen.<sup>181</sup>

En ledande princip inom svensk rätt har varit att ersättning normalt inte utgår vid ingripanden som riktas mot verksamheter som innebär ett hot mot säkerhet, hälsa och miljö. Ersättningsregler saknas därför som regel i lagar som tillåter att tillstånd dras in eller att förbud eller restriktioner meddelas verksamheter av det slaget. Som skäl för denna princip har hävdats att när tillräckligt starka allmänna intressen motiverar ett ingrepp ska inga ekonomiska hänsyn hindra det allmänna från att vidta lämpliga åtgärder för att trygga säkerhet,

<sup>180</sup> *Ibid.*, s. 86.

<sup>181</sup> SOU 2013:59. *Ersättning vid rådighetsinskränkningar*, s. 55 som hänvisar till prop. 1993/94:117 s. 17 och 49 f. och bet. 1993/94:KU 24 s. 29.

hälsa och miljö. Enligt kritikerna innebär 1994 års ändring, trots de tydliga förarbetsuttalandena, att denna princip kunde åsidosättas med stöd av grundlagsbestämmelsen.<sup>182</sup>

### **8.7.8 Vid vissa inskränkningar enligt tredje stycket gäller inte andra stycket och ersättning regleras i lag**

Om huvudregeln i andra stycket är ersättning så gäller det motsatta emellertid enligt 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen när rådighetsinskränkningen sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl.<sup>183</sup> Det tredje stycket är helt nytt från 2010 års reform och innebär att rätten till ersättning på grund av inskränkningar av äganderätten som sker av bland annat miljöskyddsskäl regleras helt i vanlig lag. Andra styckets regel om full ersättning gäller således inte på dessa områden.

Bestämmelsen tillkom för att tydliggöra något som ansetts gälla redan tidigare, men där ordalydelsen gav intryck av att det också på dessa områden fanns en rätt till full ersättning. Bestämmelsen kan sägas komplettera den begränsade ersättningsrätten vid rådighetsinskränkningar enligt andra stycket i de fall där det skulle kunna bli mycket kostsamt för det allmänna att bedriva en rimlig natur- och miljövardspolitik.<sup>184</sup>

## **8.8 Vad som regleras i 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen och vad som regleras i tredje**

En fråga som starkt anknyter till hur omfattande inskränkningar i förfoganderätten som kan göras, samt i vilken mån ersättning bör eller ska utgå, är hur ansvaret för att bevara biologisk mångfald ska fördelas.

Att skyddet av arter kan begränsa markägare som vill utnyttja fastighetens ekonomiska möjligheter har tydliggjorts i praxis. Till exempel har Regeringsrätten vid rättsprövning upphävt regeringens beslut att anta en detaljplan för ett villaområde eftersom miljökonsekvensutredningen inte har beaktat exploateringsens betydelse för den

---

<sup>182</sup> *Ibid.*, med hänvisning till Bengtsson (1991) *Ersättning vid offentliga ingrepp* 2, s. 152 f.

<sup>183</sup> *Ibid.*, s. 12.

<sup>184</sup> Bull och Sterzel (2019) a.a., s. 86.



större vattensalamandern som förekom inom området.<sup>185</sup> Mark- och miljödomstolen har av liknande skäl upphävt en detaljplan som medförde risk för den gröNFLäckiga paddan.<sup>186</sup>

I samtliga nämnda fall har det varit frågan om hinder för ändrad markanvändning. Här föreskrivs inte någon rätt till ersättning, varken i 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen eller i 31 kap. miljöbalken. Pågående markanvändning är ett centralt begrepp för att ersättning ska utgå enligt nuvarande lagstiftning och vi återkommer till det begreppet. Huruvida det handlar om pågående markanvändning eller inte kan emellertid inte avgöras utifrån artskyddsbestämmelsernas karaktär. Om det handlar om pågående markanvändning eller inte måste karaktäriseras utifrån den åtgärd eller den verksamhet som man står i begrepp att vidta eller starta relativt vad man har gjort på platsen innan.

När det gäller att avgöra huruvida det handlar om andra eller tredje stycket i 2 kap. 15 § regeringsformen saknar verksamhetens eller åtgärdens karaktär av pågående eller ändrad verksamhet betydelse. För att avgöra vilket stycke det handlar om måste man se av vilket skäl egendomsskyddet inskränks, i vilket intresse. Är syftet med inskränkningen miljöskyddsskäl eller naturvårdsskäl? Eller mer konkret, för utredningens syften; är fridlysningsreglerna att anse som miljöskyddsregler eller naturvårdsregler? Det är genom att svara på den frågan det avgörs om det finns skäl att fundera över om det är huvudregeln (ersättning om inskränkningen innebär avsevärt försvårande av pågående markanvändning) i andra stycket som ska tillämpas eller om man måste börja leta efter en tillämplig lag för att avgöra om ersättningsrätt över huvud taget föreligger (tredje stycket).

### 8.8.1 Frågan om markägare utan särskilt stöd i lag kan få ersättning

Frågan huruvida en domstol kan grunda rätten till ersättning enbart på grundlagsregeln om egendomsskydd, utan annat lagstöd, utvecklas och diskuteras av Bertil Bengtsson.<sup>187</sup>

---

<sup>185</sup> RÅ 2005 ref. 44.

<sup>186</sup> MÖD 2014:4.

<sup>187</sup> Framställningen i detta avsnitt grundar sig huvudsakligen på Bengtsson (2018) Om bombmörklor och egendomsskydd. *Vänbok till Fredrik Wersäll*. Bäcklund et al. (red.).

En vanlig uppfattning är att rättighetsregler i regeringsformen riktade sig till lagstiftaren och inte var avsedda att tillämpas direkt av domstolarna. I NJA 1989 s. 20 uttryckte emellertid HD en annan mening. En fastighetsreglering hade resulterat i att en partiell nyttjanderätt upphörde att gälla utan att ersättning utgick till nyttjanderättshavaren. Majoriteten ställde frågan om regleringen stod i överensstämmelse med den, efter fastighetsbildningslagen tillkomna, bestämmelsen om vederlag vid expropriation. Enligt grundlagsregeln skulle ersättning för förlusten utgå vid förfoganden av detta slag. I målet hade emellertid ersättningsfrågan inte aktualiserats, därför saknades anledning att lägga annan reglering än fastighetsbildningslagen till grund för avgörandet. Enligt Bengtsson lär resonemanget bygga på att, om frågan kommit upp, så kunde ersättning ha utgått enbart med stöd av grundlagsregeln. HD hade en liknande inställning i NJA 2007 s. 695, också ifråga om expropriation. På denna punkt var tolkningen av grundlagsregeln klar; överfördes tvångsvis äganderätt eller särskild rätt till annan måste ersättning utgå.<sup>188</sup>

I det så kallade bombmurklemålet<sup>189</sup> hänvisar MÖD till rättsfallet NJA 2014 s. 332 genom att konstatera att Högsta domstolen sedermera slår fast att ersättningsrätt kan föreligga direkt enligt regeringsformen i ett sådant fall som angavs i 2 kap. 18 § regeringsformen (nuvarande 2 kap. 15 § regeringsformen) om ersättningsrätten inte är reglerad.<sup>190</sup>

## 8.8.2 Miljöskyddsskäl eller naturvårdsskäl

Vi behöver alltså, som en utgångspunkt, gå djupare i vad miljöskyddsskäl respektive naturvårdsskäl kan innebära. En skillnad som brukar anföras mellan de två typerna är att miljöskyddsregler syftar till att skydda omgivningen mot skadlig påverkan medan naturvårdsregler syftar till att skydda värden inom ett område.<sup>191</sup> I takt med ökad kunskap om betydelsen av biologisk mångfald för resilienta ekosystem och klimatreglering minskar skillnaderna liksom motiven bakom

---

<sup>188</sup> Bengtsson (2018), a.a., s. 108 f.

<sup>189</sup> MÖD 2017:7.

<sup>190</sup> Angående att HD:s uttalandet möjligen har mist sin betydelse, se Bengtsson (2018) a.a., s. 113.

<sup>191</sup> Forsberg (2018) a.a. samt (2012) *Skogen som livsmiljö – en rättsvetenskaplig studie om skyddet för biologisk mångfald*. Diss., Uppsala universitet, avsnitt 4.5.6.2.

att särskilja hälsoskydds- miljöskydds- och säkerhetsskäl från skäl att bevara naturen.<sup>192</sup>

Det renodlade fallet innebär att om en markägare skulle få ersättning för att inte förorena sin omgivning, så skulle det strida mot den internationellt erkända principen om att förorenaren betalar medan inskränkningar av naturvårdsskäl faller under huvudregeln i 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen och är ersättningsgrundande.<sup>193</sup> Det är uppenbart att det finns en gråskala mellan de två typerna av rådighetsinskränkningarna och att det inte är självklart var skiljelinjen går mellan miljöskydds- och naturvårdsskäl.<sup>194</sup> Eftersom praxis pekar på att en rätt till ersättning kan grundas direkt på grundlagen så har avgränsningen betydelse.<sup>195</sup>

### 1994 års revidering av regeringsformen

Förarbetena till utformningen av bestämmelsen i regeringsformen kastar inte särskilt mycket ljus över frågan, de bidrar snarare till otydligheterna.<sup>196</sup> Avsikten med regleringen var att endast de typer av rådighetsinskränkningar som redan var förenade med rätt till ersättning vid tiden för grundlagsrevisionen skulle fortsätta vara det.<sup>197</sup> Detta innebar att grundlagstexten och motiven kom att divergera på ett olyckligt sätt: enligt lagtexten ska ersättning utgå så snart en inskränkning av användning av mark eller byggnad medför avsevärt försvårande av pågående markanvändning eller skada som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Samtidigt betonade regeringen att någon ändring inte var avsedd i gällande rättsregler

---

<sup>192</sup> Forsberg (2018) a.a.

<sup>193</sup> Forsberg (2018) a.a.

<sup>194</sup> Se till exempel till exempel Bengtsson (2018) a.a., s. 110 f. och Michanek (1995) Markägare med rätt att döda? *Miljörättslig tidskrift* 1995:2 s. 155–184, som lyfter fram att det saknas väsentliga skott mellan de två typerna. Samma slutsats dras i SOU 2013:59. *Ersättning vid rådighetsinskränkningar*, s. 57.

<sup>195</sup> NJA 1989 s. 20, Jfr SOU 2013:59. *Ersättning vid rådighetsinskränkningar*, s. 60.

<sup>196</sup> 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.

<sup>197</sup> Prop. 1993/94:117. *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor*, s. 17.

på området.<sup>198</sup> En omfattande diskussion utbröt därmed rörande konsekvenserna av denna diskrepans.<sup>199</sup>

Redan 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, kulturresevat, biotopskyddsområde, vattenskyddsområde samt föreläggande och förbud enligt den s.k. samrådsparagrafen (12 kap. 6 § miljöbalken).<sup>200</sup>

Lagrådet tog, enligt Bengtsson, upp frågan om ersättningsrätt vid granskningen av förslaget till miljöbalk. Förslaget innehöll, som nämnts, regler om ersättning i vissa situationer där pågående markanvändning avsevärt försvårades, däremot inte vid ingrepp mot föroreningar eller annan miljöfarlig verksamhet. Här gällde den internationellt accepterade principen om att förorenaren ska betala – inte få betalt – för inskränkningar i sin verksamhet. Lagrådet utvecklade att denna ståndpunkt inte stämde med ordalydelsen i 2 kap. 18 § (nuvarande 15 §) andra stycket regeringsformen och framhöll att om man inte ändrade grundlagsregeln så fick man räkna med möjligheten att markägare och andra kunde komma att väcka talan om ersättning från det allmänna under direkt åberopande av det lagrummet. Med tanke på detta föreslog Lagrådet en regel om att miljödomstol skulle vara behörig att pröva en sådan talan. Enligt Lagrådet torde ersättning i sådana fall, i brist på grunder som angavs i lag, bestämmas genom tillämpning av miljöbalken analogt, varvid en allmän skälighetsbedömning skulle göras.<sup>201</sup>

Bengtsson konstaterar att Regeringen tydligen fann saken bekymmersam. 1994 års förstärkningar av egendomsskyddet byggde på en kompromiss vars grunder i så fall skulle rubbas. Efter att frågan diskuterats framhölls att det – trots grundlagsstadgandets otvetydiga formulering – rådde delade meningar om stadgandets innebörd. En entydig tolkningsprincip kunde inte tillämpas, därför var det inte möjligt att hävda strikt bokstavstolkning utan ett vidare perspektiv med ända-

<sup>198</sup> Bengtsson (1994) En problematisk grundlagsändring. *SvJT* 1994 s. 920.

<sup>199</sup> Se till exempel till exempel 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 och Michanek (1995) a.a., 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.

<sup>200</sup> Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 1, s. 546 f.

<sup>201</sup> Bengtsson (2018) a.a., s. 109 som hänvisar till prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 2 s. 215 f.

målssynpunkter borde anläggas. Ändamålssynpunkter skulle inverka vid lagtolkningen och det framhölls att någon utvidgning av rätten till ersättning inte skett genom 2 kap. 18 § (nu 15 §) regeringsformen. De vidare perspektiven skulle alltså medföra en tolkning i strid med ordalydelsen. Några ytterligare ersättningsregler borde inte införas i miljöbalken. Riksdagen delade den uppfattningen.<sup>202</sup>

En utredning tillsattes för att överväga formuleringen av grundlagsregeln vid egendomsskydd<sup>203</sup> men kom inte fram till något resultat i frågan (enligt Bengtsson närmast på grund av politiska mot-sättningar).

## 2010 års grundlagsreform

SOU 2008:25 hade större framgång och dess förslag genomfördes i 2010 års grundlagsreform. Lösningen blev att lägga till det tredje stycket.<sup>204</sup>

Vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller dock vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning.

I dessa fall gäller alltså inte något grundlagsskydd för rätten till ersättning. En sådan rätt kräver stöd i vanlig lag. Tillägget av tredje stycket 2010 riktade alltså in sig på reglernas syfte. Huvudregeln ska vara ersättning (enligt andra stycket) men om inskränkningarna skett av vissa uppräknade skäl finns ersättningsrätt endast efter anvisning i vanlig lag (tredje stycket).

För att vara berättigad till ersättning när inskränkningen skett av miljöskyddsskäl krävs alltså att det finns lagstiftning som grundar sådan rätt. Vidare förklarade regeringen att förslaget innebär att den detaljerade avgränsningen av det område där ersättning bör lämnas får göras i vanlig lag vilket innebär att vid stiftande av lag som medför rätt för det allmänna att inskränka användningen av mark eller byggnad av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl får det därför övervägas om en rätt till ersättning ska införas. Regeringen påpekade också att en grundläggande förutsättning bör vara att den enskilde är utan skuld till att ingripandet sker; ersättning bör således inte vara

<sup>202</sup> *Ibid.*, s. 110 med hänvisning till prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 1 s. 558 ff.

<sup>203</sup> SOU 2001:19. *Vissa grundlagsfrågor*.

<sup>204</sup> Bengtsson (2018) a.a., s. 110.

aktuell om inskränkningen sker med anledning av att verksamheten bedrivits i strid med lagar eller andra föreskrifter eller tillståndsvillkor.<sup>205</sup>

Vid en första anblick förefaller tredje stycket klart och tydligt. Inskränkningar av miljöskyddskäl innebär endast rätt till ersättning om det följer av lag. Tittar man vidare i förarbetena blir det mer komplicerat. Grundlagsändringen avsåg sannolikt göra skillnad mellan naturvårdsregler och miljöskyddsregler. Av propositionen framgår bland annat följande.

Huvudregeln att rätt till ersättning föreligger när det allmänna inskränker användningen av mark- eller byggnad påverkas inte av förslaget. Rätt till ersättning föreligger således exempelvis vid inskränkningar till följd av beslut enligt miljöbalken om nationalparker, naturreservat, kulturreservat och biotopskyddsområden. 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. Denna undantagsregel omfattar t.ex. de bestämmelser i miljöbalken som tidigare fanns i hälsoskyddslagen och miljöskyddslagen.<sup>206</sup>

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.<sup>207</sup> 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.<sup>208</sup> Frågan är också var gränsen går mellan när syftet med en restriktion är naturskydd eller miljöskydd.

Som konstateras av Utredningen om ersättning vid rådighetsinskränkningar: det går inte att komma ifrån att en tolkning av orden hälsoskydds- och miljöskyddsskäl som går ut på att till exempel inrättandet av ett vattenskyddsområde inte syftar till att skydda hälsa och miljö känns onaturlig.<sup>209</sup> Utredningen om ersättning och rådighetsinskränkningar fortsätter med att konstatera att detsamma gäller miljöbalken. Samtliga bestämmelser i miljöbalken måste, mot bakgrund av 1 kap. 1 § miljöbalken, sägas syfta till att skydda miljön på ett eller annat sätt. I propositionen uttalas att med uttrycket skydd

<sup>205</sup> Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, s. 168 f.

<sup>206</sup> *Ibid.* s. 169 f.

<sup>207</sup> Bertil Bengtsson (2010) Nya ersättningsfrågor i fastighetsrätten. *SvJT* 2010 s. 726.

<sup>208</sup> Bengtsson (2018) a.a., s. 111.

<sup>209</sup> SOU 2013: 59. *Ersättning vid rådighetsinskränkningar*, s. 57.

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 kulturresurser avses, då sådant är av direkt betydelse för miljön och i förlängningen även för människors hälsa.<sup>210</sup>

För utredningen har gränsdragningen betydelse eftersom vi enligt utredningsdirektiven ska säkerställa att lagstiftningen är tydlig gentemot markägare om när dessa *har rätt* till ersättning. Det ska även säkerställas att markägare får ekonomisk kompensation för inskränkningar i ägande- och nyttjanderätten *i den utsträckning de har rätt till*. För att nå det syftet ska vi ta ställning till om *ändringar i miljöbalkens ersättningsbestämmelser* eller andra delar av balken är nödvändiga. Det ligger utanför vårt uppdrag att föreslå ändringar av grundlagsbestämmelsen. Dock omfattas vårt uppdrag av att säkerställa ett regelverk som är tydligt gentemot markägare om när man har rätt till ersättning.<sup>211</sup> För att kunna avgöra om det med stöd av 2 kap. 15 § regeringsformen föreligger en rätt till ersättning som inte följer av 31 kap. miljöbalken (som vi i så fall ska föreslå ändringar i) måste vi

1. ta ställning till huruvida bestämmelsernas karaktär har betydelse för att avgöra om det är andra eller tredje stycket i 2 kap. 15 § regeringsformen som ska tillämpas, samt
2. om karaktären har betydelse; av vilken karaktär artskyddsbestämmelserna är.

### 8.8.3 Betydelsen av bestämmelsernas karaktär<sup>212</sup>

Att utreda 2 kap. 15 § regeringsformen är inte något som omfattas av utredningens uppdrag, icke desto mindre måste vi förhålla oss till utformningen på så sätt att vi måste tolka bestämmelsen för att avgöra ersättningsrättens omfattning.

Ett annat sätt att beskriva relationen mellan andra och tredje stycket i 2 kap. 15 § regeringsformen är att en markägare i princip inte har bara rättigheter att använda sin egendom (andra stycket) utan även vissa förpliktelser som måste iakttas utan rätt till ersättning

<sup>210</sup> *Ibid.*, s. 58 som hänvisar till prop. 1997/98:45. Miljöbalk. Del 1 s. 206 och 214.

<sup>211</sup> SOU 2013: 59. *Ersättning vid rådighetsinskränkningar*, s. 59.

<sup>212</sup> Den inledande delen av detta avsnitt baseras i hög utsträckning på Michanek (2016) Artskyddet, juridiken och politiken. *Festskrift till Bertil Bengtsson 90 år*, s. 397.

(tredje stycket) vilket normalt gäller när det allmännas restriktioner begränsar markäganderätten av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl.<sup>213</sup>

Michanek lyfter fram att det finns en bred politisk konsensus om den biologiska mångfaldens avgörande betydelse för nuvarande och kommande generationer, inte minst som ett slags ”försäkring” för utvecklande av livsmedel och läkemedel och för att motverka översvämningar vid kommande klimatuppvärmning. Han menar att distinktionen mellan olika naturvård och miljöskydd i grundlagsregeln förefaller föråldrad. Den är heller inte internationellt allmängiltig.<sup>214</sup> Samtidigt är det en spridd uppfattning att verksamhetsutövare med flera utan ersättningsrätt bör få tåla miljökrav som syftar till att motverka förorening och liknande störningar, eftersom dessa kan nå omgivningen och utanför fastighetsgränsen. Det bör i sammanhanget noteras, vilket Michanek påpekar, att förorenaren-betalarprincipen gäller även inom en fastighet, alltså inte endast miljöpåverkan som sprids utanför fastigheten.<sup>215</sup>

Trots Bengtssons ovan refererade uttalande, att en oklar grundlagsregel bör tolkas till förmån för den skyddade enskilde medborgaren, särskilt när motiven ger stöd för detta,<sup>216</sup> noteras att rättskällevärdet av förarbeten inom det konstitutionella området inte är helt klart.<sup>217</sup> Det finns förvisso indikationer på att grundlagstolkning ska ske enligt samma metoder som tolkning av vanlig lagstiftning, vilket skulle indikera att betydande vikt bör ges åt förarbeten, samtidigt har det påpekats i litteraturen att grundlagsförarbetena ofta är knapphändiga.<sup>218</sup>

Fridlysningsreglerna i artskyddsförordningen är av mycket skiftande karaktär och att de regler som vi avser analysera här är bestämmelserna i 4–15 §§ artskyddsförordningen. Dessa bestämmelser innefattar olika former av fridlysningsbestämmelser samt vissa undantag. Den slutsats vi tar med oss in i följande avsnitt är att det med stor sannolikhet finns beslut till följd av artskyddsbestämmelserna som bör kunna medföra rätt till ersättning med stöd av 2 kap. 15 § andra

<sup>213</sup> Michanek (2016) a.a., s. 397.

<sup>214</sup> *Ibid.*, med hänvisning till Michanek (1996) Principer för ersättning vid rådighetsinskränkningar i vissa stater. Med särskild inriktning på skydd för biologisk mångfald. *Miljörättslig tidskrift* 1996:1, s. 32 ff.

<sup>215</sup> *Ibid.*

<sup>216</sup> Bertil Bengtsson (2010) a.a., s. 726.

<sup>217</sup> Derlén et al. (2020) a.a., s. 102.

<sup>218</sup> *Ibid.*



stycket regeringsformen. Det gäller beslut som i praktiken motsvarar ett områdesskydd, i den mån beslutet inskränker förfoganderätten på ett sätt som innebär ett avsevärt försvårande av pågående markanvändning.

## 8.9 Ersättning 31 kap. 4 § miljöbalken

Regleringen i 31 kap. 4 § miljöbalken innebär 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 i vissa uppräknade fall. Det saknas helt hänvisning till artskyddsbestämmelserna men i punkten 7 ges en möjlighet till ersättning om beslutet gäller förelägganden eller förbud enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket som rör viss verksamhet.

I 31 kap. 5 § regleras situationen när beslut om områdesskydd förenas med krav på tillstånd för vissa aktiviteter och sådant tillstånd nekas eller förenas med villkor.

### 8.9.1 Bakgrund till 31 kap. 4 § miljöbalken

De ersättningsbestämmelser som återfinns i 31 kap. 4 § miljöbalken hade huvudsakligen sina motsvarigheter i naturvårdslagen och vattenlagen. Vid naturvårdslagens tillkomst utformades ersättningsbestämmelserna efter motsvarande regler i naturskyddslagen<sup>219</sup>, strandlagen<sup>220</sup> och byggnadslagen<sup>221</sup> efter viss omarbetning. I motiven till naturvårdslagen uttalade departementschefen, angående de hänsyn som legat till grund för utformningen av dessa ersättningsregler, att det

torde för envar, jordägare eller inte, te sig självklart att man inte får hantera naturvärden hur som helst och att även andra än ägaren kan ha befogade anspråk på tillgång till sådana värden. Att jordägarna i gemen skulle ha ersättning för att visa rimliga hänsyn härvidlag är säkerligen helt främmande för den allmänna rättsuppfattningen. När naturvärden påkallar mera långtgående inskränkningar i enstaka jordägars förfoganderätt, ligger det däremot annorlunda till. Ersättning bör då kunna utgå efter en rimlig avvägning mellan det allmännas och den enskilde jordägarens intressen.

---

<sup>219</sup> Naturskyddslag (1952:688).

<sup>220</sup> Strandlag (1952:382).

<sup>221</sup> Byggnadslag (1947:385).

Från dessa allmänna utgångspunkter har jag låtit utarbeta ersättningsbestämmelserna i departementsförslaget.<sup>222</sup>

Vid naturvårdslagens tillkomst infördes ett kvalifikationskrav i bestämmelserna innebärande att ersättning endast utgick

om åtgärden innebar att ägaren kunde använda marken allenast på sätt som stod i uppenbart missförhållande till dess tidigare värde, eller eljest tillskyndade honom avsevärt men.

Ett resultat av 1972 års ändringar i naturvårdslagen var att detta krav byttes mot ett krav på att åtgärden skulle innebära att markanvändningen avsevärt försvåras. Senare tillkom preciseringen att det avsevärda försvårandet skulle relateras till berörd del av fastigheten.<sup>223</sup> Även vid naturvårdslagens tillkomst gällde principen om lagenlighet. Envar var skyldig att utan rätt till ersättning vidta de åtgärder som följde av den försiktighetsprincip som kom till uttryck i 1 § tredje stycket.<sup>224</sup> Principen var dock vid naturvårdslagens tillkomst inte lika långtgående som i dag. Av vissa uttalanden som departementschefen gjorde i förutnämnda förarbeten kan man dra slutsatsen att skyldigheten att utan ersättning underkasta sig åtgärder vidtagna med stöd av 1 § tredje stycket gällde så länge de åtgärder som vidtogs inte var synnerligen ingripande för den enskilde.<sup>225</sup>

Ersättning utgick till exempel till en början om tillstånd vägrades eller förenades med nya villkor trots att åtgärderna vidtogs till uppfyllande av försiktighetsprincipen. Med tiden kom dock denna rätt till ersättning att luckras upp. Särskilt genom 1974 års lagstiftningsärende skärptes kraven på vad den enskilde utan någon rätt till ersättning måste tåla i form av ingripanden från det allmänna av naturvårdshänsyn.<sup>226</sup>

Departementschefen uttalade att det fick anses vara en allmänt accepterad uppfattning att den enskilde markägaren inte hade frihet att använda sin egendom på ett sätt som skulle vara till skada för andra människor och för samhället i dess helhet och att denna skärpning i det allmänna inställning borde komma till uttryck i naturvårdslagen. I överensstämmelse med detta synsätt föreslogs bland annat

<sup>222</sup> NJA II 1965 s. 245.

<sup>223</sup> 26 § naturvårdslagen (införd genom SFS 1991:641).

<sup>224</sup> SOU 2013:59. *Ersättning vid rådighetsinskränkningar* s. 76 f.

<sup>225</sup> NJA II 1965 s. 248.

<sup>226</sup> Prop. 1974:166. *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ändringar i naturvårdslagen (1964:822) och skogsvårdslagen (1948:237), m.m.*, s. 91.

en skärpning av den allmänna hänsynsregeln 1 § tredje stycket samt slopande av det i vissa lagrum (18, 20 och 21 §§) upptagna villkoret att ingripanden av naturvårdsskäl inte fick vara oskäligt betungande. Även enligt 1918 års vattenlag gällde från 1964 att någon ersättning inte utgick vid inskränkningar till skydd för ett grundvattenområde som inte gick utöver vad som följde av den allmänna hänsynsregeln i 2 kap. 63 § vattenlagen. Enligt denna hänsynsregel skulle den som ville vidta en åtgärd som kunde befaras menligt inverka på grundvattentillgången vidta de anordningar, tåla de begränsningar av verksamheten eller i övrigt vidta de försiktighetsmått, som skäligen föranledas av omständigheterna. Det var endast mindre ingripande inskränkningar som avsågs.<sup>227</sup>

Då bestämmelserna om vattenskyddsområde infördes i 1983 års vattenlag fann man att de inskränkningar som dessa bestämmelser kunde medföra var av samma art som de som kunde tillskapas genom förordnanden om naturreservat enligt naturvårdslagen och att man därför borde utforma ersättningsrätten vid förordnande om vattenskyddsområde på samma vis.<sup>228</sup> Kravet på att inskränkningen måste avsevärt försvåra pågående markanvändning blev en förutsättning för att ersättning skulle utgå.<sup>229</sup> Frågan om hänsynsreglernas räckvidd har alltså även tidigare varit avgörande för ersättningsrättens omfattning. I dag kan tillstånd vägras, återkallas eller förenas med nya villkor till uppfyllande av försiktighetsprincipen utan att någon ersättning lämnas.<sup>230</sup>

Motsvarande utveckling i synsättet fanns vad gäller skogsbruket. 1990 års skogspolitiska kommitté<sup>231</sup> menar att skogslandskapet kan delas in i det till ytan helt dominerande vardagslandskapet där ansvar och kostnader för miljöhänsynen ska ligga på skogsbrukaren men att mer känsliga områden därutöver ska bevaras genom att stat, kommun och skogsbruk delar på ansvar och kostnader. I detta sammanhang poängterades att ju mer åtgärderna avsåg bevarande av livskraftiga populationer av växter och djur, desto mer borde kostnadsansvaret ligga på skogsnäringen. Slutligen skulle de områden som är så känsliga att de inte tål annat än en ringa grad av mänsklig påverkan skyddas;

<sup>227</sup> SOU 2013:59. *Ersättning vid rådighetsinskränkningar*, s. 76 f. som hänvisar till prop. 1981/82:130 med förslag till ny vattenlag m.m., s. 137 f.

<sup>228</sup> *Ibid.*, s. 77 med hänvisning till prop. 1981/82:130 med förslag till ny vattenlag m.m., s. 138.

<sup>229</sup> *Ibid.*, med hänvisning till prop. 1981/82:130 med förslag till ny vattenlag m.m., s. 677.

<sup>230</sup> *Ibid.*

<sup>231</sup> SOU 1992:76. *Skogspolitiken inför 2000-talet*.

främst av staten genom områdesskydd. Detta eftersom det i dessa områden handlade om att säkerställa de känsliga områdena genom mer eller mindre fullständigt skydd.<sup>232</sup>

Regeringen<sup>233</sup> föreslog i samband med miljöbalkens införande att miljöbalken ska innehålla regler om ersättning vid beslut om nationalpark, naturreservat, kulturresevat, biotopskyddsområde, vatten-skyddsområde samt föreläggande och förbud enligt den s.k. samråds-paragrafen samt att om ett sådant beslut innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet av-sevärt försvåras betalas ersättning för intrånget. Sådan reglering har också införts i 31 kap. 4 § miljöbalken.

### 8.9.2 När ersättning ska utgå enligt 31 kap. 4 § miljöbalken

I samband med miljöbalkens införande betonade riksdagen, när det gäller bevarandet av skyddsvärda naturområden m.m., vikten av att åstadkomma en lämplig och ändamålsenlig fördelning av ansvaret mellan samhället och den enskilde.<sup>234</sup> Riksdagen framhöll därtill tidigt att ökade kunskaper visar att ansvaret för att säkerställa den biologiska mångfalden inte får begränsas till att bli en fråga om statens ekonomiska resurser för intrångs- och inlösenersättningar<sup>235</sup> och uttalade att en princip, användaren betalar-principen, bör utformas, parallell med den så kallade PPP-principen (Polluter Pays Principle).<sup>236</sup> Även om en uttrycklig *user pays principle* inte infördes i miljöbalken antogs långtgående hänsynsregler som gäller för alla verksamheter, inklusive skogsbruket.<sup>237</sup>

Inte heller skulle miljöbalken innehålla regler som medger rätt till ersättning om avslag meddelas på ansökan om tillstånd till täktverk-

<sup>232</sup> *Ibid*, s. 139 f.

<sup>233</sup> Prop 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 1, s. 546 f.

<sup>234</sup> Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 1 s. 549.

<sup>235</sup> Ett exempel på när det kan bli så är situationen att länsstyrelsen överväger att inrätta ett naturreservat med föreskrifter som förbjuder avverkning av skog med värdefulla biotoper men medel saknas att ersätta markägare för att skogsråvaran på fastigheten inte får utnyttjas. Avsaknaden av medel innebär då att ett naturreservat inte kan bildas eller att föreskrifterna inte kan utformas så att biotoperna skyddas på det sätt som behövs från biologisk synpunkt; jfr principregeln som beskrevs ovan. (Exemplet formulerat av Michanek & Zetterberg (JUNO 2020) *Den svenska miljörätten*, s. 211.)

<sup>236</sup> Bet. 1990/91:JoU30 s. 255.

<sup>237</sup> Forsberg (2018) a.a., s. 90 f.

samhet.<sup>238</sup> Ersättning för mindre skador och ersättning för intrång upp till den s.k. kvalifikationsgränsen ska inte betalas.<sup>239</sup>

## 8.10 Avsevärt försvårande av pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten

**Utredningens slutsats:** Det finns beslut som till följd av fridlysningsbestämmelserna bör kunna medföra rätt till ersättning med stöd av 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen. Det gäller beslut som i praktiken motsvarar ett områdesskydd, i den mån beslutet inskränker förfoganderätten på ett sätt som innebär ett avsevärt försvårande av pågående markanvändning. 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.

Bedömningen av huruvida det föreligger ett avsevärt försvårande av pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten måste göras i (minst) tre led.

1. Det måste konstateras att ett ingrepp sker i pågående markanvändning genom att pågående (laglig) markanvändning försvåras. Att följa lagen innebär inte ett försvårande.
2. Ingreppet måste medföra att markanvändningen försvåras avsevärt (det måste nå upp till kvalifikationströskeln).
3. Det avsevärda försvårandet ska föreligga inom berörd del av fastigheten.

Hela begreppet, avsevärt försvårande av pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten, används, förutom i regeringsformen, bland annat i 31 kap. 4 § miljöbalken men också i plan- och bygglagen.<sup>240</sup> I samband med 1972 års ändring i naturvårdslagen diskuterades begreppet pågående markanvändning och det konstaterades att

<sup>238</sup> Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk.* Del 1, s. 546.

<sup>239</sup> Notera att efter 1987 (genom bestämmelser i PBL) har principen annars varit att all skada skulle ersättas, även den del som låg under toleransgränsen, så snart man kom över tröskeln (toleransgränsen). Se Michanek (1993/1995) *Svensk miljö rätt*, s. 86.

<sup>240</sup> Se till exempel 14 kap. 6 § plan- och bygglagen om ersättning på grund av vägrat marklov.

begreppet skulle ges en relativt generös tillämpning. Markägare som genom föreskrifter eller beslut hindras från att vidta en naturlig och normal rationalisering av pågående markanvändning bör få ersättning. Exakt var gränsen ska dras måste bestämmas från fall till fall beroende på vilken typ av markanvändning det är fråga om och med utgångspunkt i vad som vid varje tidpunkt framstår som en naturlig fortsättning av den pågående markanvändningen. Vid bedömningen ska hänsyn tas till det allmännas syn på lämpliga bruks- och rationaliseringsmetoder så som den kommer till uttryck i relevant lagstiftning eller på annat sätt.<sup>241</sup>

### 8.10.1 Pågående markanvändning<sup>242</sup>

En central fråga i sammanhanget är alltså hur begreppet *pågående markanvändning* ska tolkas. Vägledning för vad som ska anses vara en pågående markanvändning inom jordbruk, skogsbruk och i fråga om skyddsvärda byggnader finns i bostadsutskottets betänkande i 1987 års lagstiftningsärende om ny plan- och bygglag, när det gäller skogsbruket även i prop. 1990/91:3 och när det gäller jordbruket i miljöbalkspropositionen.<sup>243</sup> Gemensamt är att i regel bedöms inte inskränkningar som medför en förlust på grund av förväntningar som en ändrad markanvändning.<sup>244</sup> Det brukar uttryckas som att förväntningsvärden inte kompenseras. Att fastigheten inte kunnat användas på ett sätt som planerats grundar alltså inte rätt till ersättning. Samtidigt framhåller förarbetena att begreppet pågående markanvändning bör ges en relativt generös tillämpning; en markägare som hindras från att vidta en naturlig och normal rationalisering av pågående markanvändning bör få ersättning för detta.<sup>245</sup>

Ibland kan det dock uppstå vissa tolkningsproblem kring när en markanvändning ska anses vara påbörjad. Enligt 1972 års förarbeten skulle pågående markanvändning anses föreligga om en markägare enligt detaljplanebestämmelser, byggnadslov eller annat tillstånd av

<sup>241</sup> Prop. 1972:111. *Kungl. Maj:ts proposition angående regional utveckling och hushållning med mark och vatten*, bil. 2 s. 333 f.

<sup>242</sup> Detta avsnitt bygger till stor del på SOU 2013:59. *Ersättning vid rådighetsinskränkningar*, s. 51 f.

<sup>243</sup> 1986/87: BoU 1 s. 144 f.; Prop. 1990/91:3. Om skogsbruket i fjällnära skogar. s. 46 f.; och prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 1 s. 552.

<sup>244</sup> Prop. 1972:111. *Kungl. Maj:ts proposition angående regional utveckling och hushållning med mark och vatten* bil. 2 s. 329 f. och 338 och prop. 2009/2010:162 s. 72.

<sup>245</sup> *Ibid.*, s. 334. Jfr prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 1, s. 550.

myndighet får använda marken på annat sätt än tidigare och ändringen framstår som aktuell, dvs. att den inte ligger så långt fram i tiden att det är tveksamt om den ska komma att realiseras.<sup>246</sup> Miljööverdomstolen har gjort bedömningen att det inte kan vara fråga om en pågående markanvändning när ett tillstånd inte har vunnit laga kraft.<sup>247</sup>

Bedömningen ska ske från fall till fall och med utgångspunkt i vad som vid varje tidpunkt framstår som en naturlig fortsättning av den pågående markanvändningen.<sup>248</sup> Härvid bör bedömningen enligt Mark- och miljööverdomstolen utgå från den mest lukrativa användning som är möjlig inom ramen för begreppet pågående markanvändning.<sup>249</sup>

I rättsfallet NJA 2015 s. 323 framhöll Högsta domstolen bland annat att gränsen mellan pågående och ändrad markanvändning fick avgöras genom en bedömning av samtliga omständigheter i det särskilda fallet och vad som allmänt sett framstod som samma eller en annan verksamhet; man fick också väga in om verksamheterna skiljer sig i fråga om omloppstider och ibland även om en ny användning skulle få påtagligt annorlunda konsekvenser för miljön. Vidare framhöll HD att miljöbalkens regler ska tolkas i ljuset av reglerna om egendomsskydd i grundlagen och EKMR, att ingrepp i egendomen måste vara proportionerligt samt att den enskildes rätt till ersättning här skulle ha betydelse.

Om ett planerat förfarande är generellt tillståndspliktigt kan man i allmänhet utgå ifrån att det inte är fråga om en pågående markanvändning utan en ändring av tidigare markanvändning.<sup>250</sup> Om det till exempel handlar om att utföra en tillståndspliktig anläggning för uppfödning av svin, lär man alltså i allmänhet kunna utgå från att det innebär en ändring i pågående markanvändning.<sup>251</sup> I konsekvens härmed är det inte fråga om inskränkningar i en pågående markanvändning när en tillståndsansökan för en planerad verksamhet vägras.<sup>252</sup> Under alla förhållanden torde övergång till annan slags näringsverksamhet vara en ändring som inte kunde åberopas som grund för ersättning.

Att marklov enligt plan- och bygglagen krävs för till exempel träd-fällning eller schaktning inom detaljplanlagt område har inte ansetts

---

<sup>246</sup> *Ibid.*, s. 333.

<sup>247</sup> MÖD 2004:82

<sup>248</sup> Mark- och miljööverdomstolens dom av den 25 april 2014 i mål M 6093-13.

<sup>249</sup> *Ibid.*

<sup>250</sup> Prop. 1972:111. *Kungl. Maj:ts proposition angående regional utveckling och hushållning med mark och vatten*, bil. 2 s. 333; 1986/87:BoU 1 s. 145 f.; prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 1 s. 552.

<sup>251</sup> Bengtsson et al. (JUNO, version 19) *Miljöbalken*. Kommentaren till 31 kap. 4 §.

<sup>252</sup> Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 2 s. 514.

avgörande för frågan om markanvändningen kan anses ändrad.<sup>253</sup> För att ersättningsskyldigheten ska påverkas ska det tydligen vara fråga om sådana mera grundläggande tillstånd som är nödvändiga för att en verksamhet av den aktuella typen alls ska kunna bedrivas (jfr NJA 2015 s. 323).<sup>254</sup>

Bengtsson et al. menar dock att det å andra sidan stämmer väl med förarbetenas inställning till rationaliseringsåtgärder och att skogsplantering på jordbruksmark enligt miljöbalkens förarbeten inte är pågående markanvändning. Detta med hänsyn bland annat till de långa omloppstiderna inom skogsbruket, skillnaden mot jordbruk i fråga om användning av gödsel och bekämpningsmedel samt särskilt inverkan på landskapsbilden. Energiskogsodling har regeringen däremot, under hänvisning till den aktuella jordbrukspolitiken, till EU:s inställning och till den relativt korta omloppstiden, funnit övervägande skäl till att betrakta som jordbruk; förhindras sådan odling skulle det alltså utgöra ingrepp i pågående markanvändning.<sup>255</sup>

Att påbörja en husbehovstäkt till exempel av grus lär däremot utgöra ändrad markanvändning. Till stöd för detta kan åberopas att det för större täkter gäller anmälningsplikt (tidigare kunde tillståndsplikt införas) och att marken på detta vis används på ett helt nytt sätt med påtagliga konsekvenser för miljön. Däremot anses ett fortsatt uttag ur en redan öppnad täkt som pågående markanvändning, i varje fall om inte täkten utvidgas på ett sätt som kräver tillstånd. På liknande sätt torde man få bedöma torvtäkt respektive undersökningsarbete enligt lagen (1985:620) om vissa torvfyndigheter.<sup>256</sup>

### 8.10.2 Principen om lagenlighet

Oavsett om det handlar om 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen eller 31 kap. 4 § miljöbalken så begränsas *pågående markanvändning* till vad som får anses vara en *laglig markanvändning*. 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.<sup>257</sup> Vi instämmer i det.

<sup>253</sup> BoU 1986/87:1 s. 145 f.

<sup>254</sup> Bengtsson et al. (JUNO, version 19) *Miljöbalken*. Kommentaren till 31 kap. 4 § miljöbalken.

<sup>255</sup> *Ibid.*, med hänvisning till prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 1, s. 552 f.

<sup>256</sup> *Ibid.*

<sup>257</sup> SOU 2013:59. *Ersättning vid rådighetsinskränkningar*, s. 66, med hänvisning till uttalanden i prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 2 s. 514 och prop. 2009/10:80. *En reformerad grundlag*, s. 170.



Principen innebär, kortfattat, att en verksamhetsutövare är skyldig att utan någon ersättning underkasta sig rådighetsinskränkningar som vidtas med stöd av bestämmelser som gällde när verksamheten påbörjades. Detsamma gäller rådighetsinskränkningar som vidtas till följd av att villkoren i ett tillstånd inte följs. Det är svårare att bedöma om principen även kan tillämpas i fall då användningen av mark eller byggnad visserligen inte stred mot någon norm när den påbörjades, men en senare tillkommen reglering har medfört att verksamheten blivit olaglig.<sup>258</sup>

### 8.10.3 Principen om lagenlighet: hänsynsregler och artskydd

I förarbetena till miljöbalken<sup>259</sup> framhölls att en underförstådd och självklar begränsning i uttrycket pågående markanvändning är att endast en begränsning av lagenlig användning av mark eller byggnad berättigar till ersättning. En verksamhetsutövare är ju skyldig att följa miljöbalkens hänsynsregler, oavsett om myndigheten ingriper med tillsyn eller inte.<sup>260</sup> Tillsynsmyndigheter kan också ingripa direkt med stöd av hänsynsreglerna för att kräva rättelse och reglerna ska ligga till grund för villkor vid domstolars och andra myndigheters tillståndsprövningar och omprövningar av tillstånd.<sup>261</sup>

Eftersom en verksamhetsutövare är skyldig att iaktta hänsynsreglerna bör en myndighets meddelande föreläggande eller förbud som syftar till att reglerna ska följas inte innebära ett ingrepp i pågående markanvändning som medför att 31 kap. 4 § miljöbalken blir tillämplig; endast lagenlig användning kan berättiga till ersättning.<sup>262</sup>

Lagstiftaren kan knappast ha avsett att ersättningsrätt vid beslut enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket miljöbalken ska saknas så snart en begränsning eller ett förbud av en verksamhet behövs med hänvisning till 2 kap. miljöbalken. Det skulle innebära att ersättningsrätt med stöd av 31 kap. 4 § första stycket miljöbalken i princip är omöjlig.

Av domskälen i MÖD 2013:13 framgår bland annat följande.

<sup>258</sup> *Ibid.*, s. 67.

<sup>259</sup> Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*.

<sup>260</sup> De s.k. hänsynsreglerna finns i 2 kap. miljöbalken och av 2 kap. 1 § följer att när frågor prövas om tillåtlighet, tillstånd, godkännande och dispens och när sådana villkor prövas som inte avser ersättning samt vid tillsyn enligt denna balk är alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skyldiga att visa att de förpliktelser som följer av detta kapitel iaktas.

<sup>261</sup> Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 1, s. 551.

<sup>262</sup> Bengtsson et al. (JUNO, version 19) *Miljöbalken*. Kommentaren till 31 kap. 4 § miljöbalken.

Mark- och miljööverdomstolen finner, i likhet med Naturvårdsverket, att artskyddsförordningen är att se som en precisering av vad som kan följa av de allmänna hänsynsreglerna när det gäller skydd av arter. En del i prövningen blir då att med tillämpning av relevanta fridlysningsbestämmelser i artskyddsförordningen, bedöma hur de skyddade arterna påverkas av den planerade verksamheten. Genom att föreskriva villkor om 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.

Vid tillståndsprövning enligt miljöbalken, där frågan om påverkan på skyddade arter aktualiseras måste alltså ställning tas till om det finns beaktansvärd risk för skada på fridlysta arter på sätt som anges i artskyddsförordningen och, om så är fallet, en prövning göras av om det är möjligt att föreskriva särskilda skyddsåtgärder, så att skada inte uppstår. För detta ändamål måste det finnas underlag som medger en tillräckligt säker bedömning av risken för påverkan på fridlysta arter.

Även om det uttryckligen står att artskyddsförordningen är att se som en precisering *av vad som kan följa* av de allmänna hänsynsreglerna så är den prövning som sedan förutskickas snarare en tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna. Det MÖD gör är att med stöd i 2 kap. miljöbalken pröva vilka försiktighetsmått (till exempel enligt 3 §) som kan krävas. Det innebär att även rimlighetsavvägningen i 7 § borde aktualiseras. Ett problem, i den mån reglerna följer av naturvårdsdirektiven och *ska* följas, är att även om kraven inte kan ställas enligt 2 kap. 7 § miljöbalken så får verksamheten inte tillåtas ändå. Att tillämpa 2 kap. 7 § miljöbalken skulle i princip betyda att ytterligare ett dispensskäl infördes och det är inte tillåtet eftersom direktivens dispensskäl är uttömmande.<sup>263</sup> Det kan i sådana fall tänkas att ingreppet går utöver vad som kan fordras av allmän hänsyn på ett sådant sätt att ersättning aktualiseras, trots principen om lagenlighet.

Det är också tänkbart att resonera utifrån systematiken ovan, att man låter artskyddsregler endast omfatta det direkta skyddet av arter och artindivider medan de artskyddsregler som i praktiken är områdesskyddsregler också kallas för områdesskyddsregler som kan ge möjlighet till ersättning och som heller inte behöver omfattas av den praxis som handlar om artskyddet.

<sup>263</sup> Se 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.

## Skogsvårdslagen och allmän hänsyn i miljöbalken

Det finns uttalanden i propositionen om följdlagstiftning till miljöbalken m.m. som kan tolkas som att skogsvårdslagstiftningen pekas ut som *lex specialis* i förhållande till de allmänt hållna reglerna i 2 kap. miljöbalken. Det måste här framhållas att *lex specialis* är en lagvalsregel som tillämpas i en enskild situation, när tillämpningen av två tillämpliga regler leder till oförenliga resultat. Det handlar inte om ett allmänt åsidosättande av en lagstiftning. Uttalandet måste ses i ljuset av att regeringen uttalat 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. Vidare har regeringen uttalat att, i den mån en fråga anses vara olämpligt reglerad i skogsvårdsförordningen eller Skogsstyrelsens föreskrifter, så ska reglerna naturligtvis ändras.; vid utfärdandet av nya eller ändrade föreskrifter i skogslagstiftningen ska dessutom beaktas hur frågan behandlas i miljöbalken.<sup>264</sup> Lagstiftarens ambition var alltså att skogslagstiftningen skulle anpassas till miljöbalken. Så långt om hur regeringen menade att lagstiftaren skulle hantera situationen.

Uttalandena om *lex specialis* gjordes sedan regeringen övergått till att diskutera frågan om huruvida tillämpningen av enskilda bestämmelser i skogsvårdsförfattningarna, trots skogslagstiftningens anpassning, skulle kunna leda till andra resultat än tillämpningen av motsvarande bestämmelser i miljöbalken. I sådana fall föreligger en konflikt mellan bestämmelserna som måste lösas. Här menade regeringen att föreskrifter i skogsvårdslagstiftningen i vissa fall är mer detaljerade (alltså *lex specialis*) än miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Som exempel nämndes att miljöbalkens hänsynsregel om försiktighetsmått (2 kap. 3 §) därför endast blir tillämplig i de frågor som inte är särskilt reglerade i skogsvårdsförfattningarna.

När det kommer till det synsätt som etablerats i Mark- och miljööverdomstolens praxis, att artskyddsreglerna ska ses som en precisering av allmän hänsyn, bör 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. Eftersom fridlysningsreg-

<sup>264</sup> Prop. 1997/98:90. Följdlagstiftning till miljöbalken m.m., s. 240 f.

lerna utgår från arternas behov i det enskilda fallet är de i många fall mer preciserade än de generella hänsynsreglerna i skogsvårdslagstiftningen och således *lex specialis* i relation till skogsvårdslagstiftningen. Härtill kommer att det finns en uttrycklig lagvalsregel i skogsvårdslagen som blir tillämplig, nämligen 4 § som uttrycker att det är skogsvårdslagen som inte ska tillämpas om resultaten av bestämmelsernas tillämpning är oförenliga. Miljöbalkens hänsynsregler, som artskyddet kan ses som en precisering av, innefattas alltså i den lagstiftning som måste följas och som det inte ger rätt till ersättning att man följer.

#### 8.10.4 Principen om lagenlighet: ny kunskap eller nya problem

I miljöbalkspropositionen diskuteras vidare att ingripanden ibland sker från det allmänna sedan ny kunskap eller nya problem har framkommit. Det konstateras härvid att hänsynsreglerna syftar till att möta även nyupptäckta hot: inte heller i dessa situationer har därför verksamhetsutövaren rätt till ersättning för att han tvingas följa gällande regler. Härvid menar man att kravet på laglig markanvändning snarare bör knytas till uttrycket ”avsevärt försvåras” vilket skulle betyda att en markanvändning aldrig kan anses försvårad så länge det allmännas beslut enbart går ut på att fastighetsägaren ska följa en hänsynsregel.<sup>265</sup>

Enligt propositionen gällde denna begränsning redan vid miljöbalkens införande och kunde utläsas bland annat av förarbetena till vattenlagen. I det förslag till ny vattenlag<sup>266</sup> som remitterades till Lagrådet föreslogs att det uttryckligen skulle framgå av lagtexten att ersättning vid vattenskyddsområden inte ska utgå för sådan begränsning i rätten att förfoga över fastighet som följer av aktsamhetsregeln i 19 kap. 1 § eller motsvarande bestämmelse i annan lag, exempelvis 5 § i den då gällande miljöskyddslagen. Lagrådet<sup>267</sup> ansåg emellertid att en sådan bestämmelse var onödig: att ersättning inte ska utgå i sådana fall torde gälla utan att uttrycklig föreskrift meddelas om detta.<sup>268</sup>

Det sagda innebär att skulle man skärpa hänsynskraven på grund av ny kunskap om fridlysta arter eller därför att markanvändningen

<sup>265</sup> Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 1, s. 551.

<sup>266</sup> Prop. 1981/82:130 *med förslag till ny vattenlag m.m.*, s. 249.

<sup>267</sup> *Ibid.*, s. 362.

<sup>268</sup> Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 1, s. 551.

ger upphov till nya problem bör inte heller detta leda till att det allmänna ska behöva utge ersättning.<sup>269</sup>

Eftersom hänsynsreglerna delvis går betydligt längre än motsvarande äldre regler i olika lagar (till exempel miljöskyddslagen och vattenlagen), skulle detta kunna påverka förutsättningarna för ersättning, trots att något sådant inte framgår klart av lagtexten, till exempel bedömningen av vad som utgör avsevärt försvårande av markanvändningen. Enligt Bengtsson et al. lär hänsynsreglerna få särskild betydelse vid sådana verksamheter och åtgärder som inte kräver tillstånd enligt miljöbalken. Detta eftersom tillståndets villkor ofta preciserar de miljökrav som ställs på en verksamhet, och i så fall får de allmänt hållna kraven på hänsyn inte samma betydelse. Skulle ett tidsbegränsat tillstånd inte förlängas, torde några ersättningskrav inte kunna framställas på grund av paragrafen, och inte heller när ett tillstånd återkallas eller omprövas enligt villkoren eller enligt reglerna i miljöbalken (se bland annat 24 kap. 3 och 5 §§). Återkallelsen eller omprövningen anses bygga på att verksamheten inte stämmer med gällande hänsynsregler och följaktligen inte längre är lagenlig, och då hjälper det inte att åberopa att beslutet hindrar pågående markanvändning.<sup>270</sup>

Hänsynsreglerna skulle också få betydelse när en verksamhet har tillstånd endast enligt annan lagstiftning än miljöbalken; i sådana fall lär man inte kunna utgå från att gällande miljökrav har prövats eller framgår av tillståndet. Något motsvarande skulle gälla beträffande bygglov enligt plan- och bygglagen, något som inte hindrar att miljökrav kan ställas enligt miljöbalken.<sup>271</sup>

### 8.10.5 Principen om lagenlighet och gränsen mellan krav på laglighet och lag som innebär ett ingripande

Frågan är då vad som ska gälla om nya bestämmelser innebär att en icke tillståndspliktig verksamhet måste anpassas för att inte bryta mot lagen, eller om de nya bestämmelserna medför beslut om återkallelse av tillstånd för en viss verksamhet eller att ytterligare eller ändrade villkor måste meddelas till befintliga tillstånd. Det framstår, enligt Utredningen om ersättning vid rådighetsinskränkningar, inte

---

<sup>269</sup> Bengtsson et al. (JUNO, version 19) *Miljöbalken*. Kommentaren till 31 kap. 4 § miljöbalken.

<sup>270</sup> *Ibid.*

<sup>271</sup> *Ibid.*

som rimligt att, enbart med hänvisning till principen om lagenlighet, påstå att den enskilde i samtliga dessa fall ska behöva tåla inskränkningarna utan rätt till ersättning. En sådan vidsträckt tillämpning av principen skulle strida mot den huvudregel om rätt till ersättning då det allmänna inskränker användningen av mark och byggnad som, trots undantaget i tredje stycket, får anses följa av 2 kap. 15 § regeringsformen och allmänna rättsstatliga principer.

## Om ny lag stiftas

Utredningen om ersättning vid rådighetsinskränkningar menar att *då ny lag stiftas*, bör det inte gå att tillämpa principen om lagenlighet. I stället bör det krävas av lagstiftaren att denne, utifrån huvudregeln om rätt till ersättning, gör en bedömning av om det är rimligt att den enskilde omgående och utan kompensation underkastar sig de skärpta kraven. Framstår det inte som rimligt får lagstiftaren överväga om de skärpta kraven bör förenas med till exempel övergångsbestämmelser, en dispensmöjlighet eller en rätt till ersättning. Ett visst undantag från ovanstående utgångspunkt har dock ansetts gälla i fråga om de allmänna hänsynsregler som återfinns i 2 kap. miljöbalken och annan miljörettslig lagstiftning, till exempel 6–7 §§ strålskyddslagen, 1 § skogsvårdslagen och 2 § djurskyddslagen. I miljöbalkspropositionen konstaterade regeringen, med hänvisning till äldre förarbetsuttalanden, att principen om lagenlighet medför att någon rätt till ersättning inte finns då ingripanden sker med stöd av hänsynsreglerna. Eftersom hänsynsreglerna även syftar till att möta nyupptäckta hot har detta ansetts innebära att verksamhetsutövaren måste vidta åtgärder eller tåla rådighetsinskränkningar på grund av ny kunskap eller nyupptäckta risker utan kompensation.<sup>272</sup>

En omvärdering av risker, till exempel på grund av ändrade politiska ståndpunkter, kräver ny lagstiftning och i samband med det en prövning av rätten till ersättning på grund av de skärpta kraven. Nyupptäckta risker omfattas däremot av befintliga hänsynsregler och principen om lagenlighet medför därmed att verksamhetsutövaren är tvungen att tåla de skärpta kraven utan kompensation. En ytterligare situation av intresse är då detaljerade föreskrifter meddelas med

<sup>272</sup> SOU 2013:59. *Ersättning vid rådighetsinskränkningar*, s. 68 som hänvisar till prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 1 s. 551.

stöd av en generell lagbestämmelse. Så länge föreskrifterna endast innebär en precisering av de krav som uppställts genom lagbestämmelsen bör principen om lagenlighet kunna tillämpas. Ibland är dock lagbestämmelsen så allmän i sin ordalydelse att de föreskrifter som meddelas genom bemyndigandet medför rådighetsinskränkningar som verksamhetsutövaren svårigen kunnat räkna med. I de fall de nya kraven även går utöver vad som får anses följa av de allmänna hänsynsreglerna ter det sig rimligt att regeringen eller den myndighet som meddelar föreskrifterna får göra samma intresse- och skälighetsavvägningar som vid stiftandet av ny lag.<sup>273</sup>

Vi håller inte riktigt med om detta utan menar att en utgångspunkt här måste vara miljöbalkens uppbyggnad kring de två olika huvudtyperna av verksamheter som träffas av miljöbalkens krav; nämligen tillståndspliktiga verksamheter och icke tillståndspliktiga verksamheter. En verksamhet som omfattas av tillstånd har en viss trygghet mot framtida ingripanden, i alla fall så länge tillståndet gäller, och riskerar i princip endast ingripanden enligt reglerna i 24 kap. miljöbalken. Med tillräcklig framförhållning är sådana ingripanden också godtagbara ur ett EKMR-perspektiv.<sup>274</sup> Den andra huvudtypen av verksamheter, som inte omfattas av tillstånd, har inte den trygghet som ett tillstånd ger och kan således få krav riktade mot sig allteftersom ny lagstiftning utvecklas. Gränsen här måste gå vid skyddet för egendom som ställs upp i regeringsformen; de nya reglerna får inte avsevärt försvåra pågående markanvändning (andra stycket) – såvida de inte inrättas av miljöskäl (tredje stycket).

Det som ställs emot varandra blir således vilka krav som kan riktas mot den pågående markanvändningen för att den ska kunna betraktas som laglig – och vilka av dessa lagkrav som innebär att ett pågående markanvändning avsevärt försvåras.

## Pågående markanvändning – igen

Vi börjar med att titta på själva begreppet pågående markanvändning igen, ur ett lite annat perspektiv än det som redogjordes för ovan. Det vill säga; nedan avser vi inte bestämma vad som är *pågående markanvändning* ur ett ersättningsrättsligt perspektiv (det har vi redogjort

---

<sup>273</sup> *Ibid.*

<sup>274</sup> Se t.ex. *Fredin mot Sverige*.

för ovan) utan utifrån vilka regler i miljöbalken som kan träffa en verksamhet eller åtgärd som vidtas inom ramen för pågående markanvändning.

Begreppet *pågående markanvändning* härrör från naturresurslagen<sup>275</sup> som kodifierade verksamhetsanknutna riktlinjerna i ”grundläggande hushållningsbestämmelser” och områdesanknutna riktlinjerna som ”särskilda hushållningsbestämmelser för vissa områden i landet”. Målet med naturresurslagen var att marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt skulle användas så att en från ekologisk, social och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning främjades.<sup>276</sup>

Naturresurslagens mål genomfördes främst vid prövning, till exempel när tyngre industrier prövades av regeringen, vid planläggning enligt plan- och bygglagen och vid beslut om tillstånd m.m. enligt vattenlagen, miljöskyddslagen eller väglagen.<sup>277</sup> Syftet med lagen var att skapa en gemensam grund för att avgöra konkurrensfrågor i samband med beslut som rörde *ändrad användning* av mark- och vattenresurserna. I propositionen konstateras:

lagen är inte avsedd att utgöra grund för ingripande mot pågående användning av dessa resurser.<sup>278</sup>

Det handlar alltså om ett tämligen knapphändigt förarbetsuttalande. Såsom Michanek tidigt konstaterade skulle en lagsystematisk tolkning emellertid innebära ett beaktande av att det som uttrycks är en etablerad princip i plan- och marklagstiftning, till vilken naturresurslagen hör; vilket skulle tala för att förarbetsuttalandena följs.<sup>279</sup> Principen härrör alltså från plan- och bygglagstiftningen, inte från miljölagstiftningen.

Naturresurslagen ekar ännu i dag i miljöbalken. Av 2 kap. 6 § andra stycket miljöbalken framgår att 3 och 4 kap. miljöbalken endast är tillämpligt i de fall som avser *ändrad användning* av mark- eller vattenområden. Begränsningen gäller bland annat vid prövning av frågor enligt 7 kap. lag (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m., tillståndsprövning enligt 9 och 11 kap. miljöbalken (prövning av miljöfarlig

<sup>275</sup> Lag (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.

<sup>276</sup> 1 kap. 1 § naturresurslagen (NRL).

<sup>277</sup> 1 kap. 2 § NRL.

<sup>278</sup> Prop. 1985/86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m., s. 14 f.

<sup>279</sup> Michanek (1993/1995) *Svensk miljö rätt*, s. 34.



verksamhet och vattenverksamhet), regeringens tillåtlighetsprövning enligt 17 kap. och vid samråd enligt 12 kap. 6 §.

Notera att begränsningen endast gäller tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken, det vill säga de kapitel som handlar just om hur konkurrensfrågor ska lösas i fråga om användning av mark- och vattenresurser. Av propositionen framgår att de bestämmelser i miljöbalken som anger när hushållningsreglerna i 3 och 4 kap. miljöbalken får tillämpas även ska avse anmälningsärenden som gäller miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet, liksom anmälningar för samråd beträffande verksamheter och åtgärder som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön, det vill säga samråd enligt 12 kap. 6 §.<sup>280</sup> Enligt kommentaren är innebörden att hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap., endast får åberopas när det gäller ändrad markanvändning eller ändrad användning av vattenområden samt att det därmed inte går att kräva en omlokalisering *med stöd av dessa kapitel* när en verksamhet ska pågå utan någon förändring.<sup>281</sup>

Såväl begreppet *pågående markanvändning* som hushållningsreglerna i 3 och 4 kap. miljöbalken har sitt ursprung i naturresurslagen.<sup>282</sup> När det handlar om hushållningsreglerna finns det alltså direkta skäl att beakta pågående markanvändning vid tillämpning av 2 kap. miljöbalken.

Av förarbetena till naturresurslagen framgår bland annat följande.

Lagens grundläggande syfte bör vara att främja en användning av naturresurserna som är förnuftig för samhället vid en allsidig, samlad bedömning, både i ett långsiktigt och i ett kortsiktigt perspektiv. Innebörden är att det skapas en gemensam grund för att avgöra konkurrensfrågor i samband med beslut som rör ändrad användning av mark- och vattenresurserna; lagen är inte avsedd att utgöra grund för ingripande mot pågående användning av dessa resurser.<sup>283</sup>

”Dessa regler” syftar på naturresurslagens hushållningsregler och av såväl 2 kap. 6 § andra stycket som av miljöbalkens förarbeten framgår det tydligt att miljöbalkens begränsning endast gäller tillämpningen av miljöbalkens hushållningsregler. Det innebär att så länge en markägare eller verksamhetsutövare använder fastigheten på samma sätt som tidigare så saknas stöd för att med stöd av *hushållnings-*

<sup>280</sup> Prop. 2005/06:182. *Miljöbalkens sanktionssystem, m.m.*, s. 122.

<sup>281</sup> Bengtsson et al. (JUNO, version 19) *Miljöbalken*, kommentaren till miljöbalken 2 kap. 6 §.

<sup>282</sup> Prop. 2005/06:182. *Miljöbalkens sanktionssystem, m.m.*, s. 124 f.

<sup>283</sup> Prop. 1985/86:3 *med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.*, s. 14 f.

*bestämmelserna* ingripa mot verksamheten. Det är dock fullt möjligt att ingripa med stöd av övriga hänsynsregler i miljöbalken.

### *Gränsen mot egendomsrätten*

Frågan är då när ett ingrepp innebär att skyddet för egendom kränks. Som påpekas av Bengtsson et al. får man här skilja mellan regler om bevarande av miljön (2 kap. 15 § regeringsformen andra stycket) och regler om miljöskydd (tredje stycket). Det är väsentligen i det senare fallet som miljöhänsyn klart tar över hänsyn till egendomsskyddet.<sup>284</sup>

Här måste vi återvända till regeringsformens andra och tredje stycken och skillnaden mellan miljöskyddsbestämmelser och naturvårdsbestämmelser enligt den generaliserande slutsats vi drog, ovan (varvid vi fortfarande uttrycker oss generaliserande).

I den mån reglerna är generella och träffar alla som ska vidta en åtgärd (också inom ramen för pågående verksamhet) eller påbörja en verksamhet eller som vidtar en åtgärd eller driver en verksamhet så har dessa, när det handlar om regler enligt miljöbalken, ansvar för att själva skaffa sig den kunskap de behöver för att kunna följa reglerna, vidta tillräckliga försiktighetsmått (i alla fall inom ramen för rimlig allmän hänsyn) och annat som kan krävas för att leva upp till att vara lagenliga.

Om det i stället är det allmänna som genom beslut om olika former av områdesskydd, som träffar ett visst område och som skyddar ett visst område mot alla åtgärder av visst slag och alltså inte handlar om att med stöd i hänsynsreglerna förelägga eller förbjuda en viss individualiserad verksamhet, då har det allmänna vidtagit naturskyddande åtgärder. Det saknar här betydelse om det allmänna beslutet i praktiken endast träffar en (1) verksamhet eller åtgärd.

### **8.10.6 Principen om lagenlighet: Straffregler och artskydd**

En annan lagenlighet som också behöver hanteras är straffbestämmelserna. Av 29 kap. 2 b § p. 1 miljöbalken framgår bland annat att böter eller fängelse i högst två år är straffet för att med uppsåt eller av oaktsamhet bryta mot förbuden i 4 § artskyddsförordningen. I en mellandom av den 5 juni 2020 i mål M 3433-19 fann Vänersborgs

<sup>284</sup> Bengtsson et al. (JUNO, version 19) *Miljöbalken*. Kommentaren till 31 kap. 4 §.

tingsrätt, mark- och miljödomstolen, att staten inte var ersättnings-skyldig i en situation där Skogsstyrelsen, med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken, förelagt om försiktighetsåtgärder vid avverkning. Restriktionerna som meddelades av Skogsstyrelsen grundade sig på de allmänna hänsynsreglerna och på vikten av att skydda tjädernas fortplantnings-områden och viloplats, vilka har ett skydd enligt artskyddsförordningen. Domstolen konstaterade dels att avverkningen var otillåten enligt artskyddsförordningen och de allmänna hänsynsreglerna, oberoende av beslutet om förbud, dels att verksamhetsutövaren är skyldig att följa hänsynsreglerna oavsett om myndigheten ingriper eller inte samt, med hänvisning till förarbetena<sup>285</sup> att om en myndighet ingriper mot en fastighetsägare i syfte att se till att en lags aktsamhets- eller hänsynskrav följs, föreligger enligt förarbetena inte heller någon rätt till ersättning. Därutöver konstaterade domstolen att beslutet i egentlig mening endast definierar de försiktighetsmått som ska vidtas vid föryngringsavverkningen för att inte fastighetsägarna ska riskera att begå ett brott enligt 29 kap. miljöbalken samt att det inte kan ligga till grund för ersättning att en myndighet genom beslut meddelar vad som bör iakttas av fastighetsägaren för att denne ska undvika att begå ett brott. Målet prövas för närvarande i MÖD.

Det faktum att straffstadgandet i 29 kap. miljöbalken kopplar direkt till artskyddsförordningen innebär, ställt på sin spets, att det fordras en gränsdragning mellan situationen att ersättning bör utgå för att man ska ersättas för inskränkningen av sitt nyttjande och situationen att man måste avhålla sig från vissa handlingar för att undgå straffansvar. Problemet accentueras av att artskyddsförordningen anses precisera hänsynsreglerna. I sammanhanget kan nämnas att straffreglerna i 29 kap. miljöbalken normalt är *inte* direkt relaterade till överträdelse av hänsynsreglerna eftersom lagstiftaren ansåg att hänsynsreglerna var för oprecisa för att något sådant skulle kunna vara möjligt.<sup>286</sup>

---

<sup>285</sup> Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk.*, s. 551.

<sup>286</sup> Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk.* Del 1, s. 524.

### 8.10.7 Avsevärt försvårande

Kravet på att markanvändningen ska avsevärt försvåras innebär att det ska vara fråga om ett relativt kvalificerat ingrepp. Ersättning utgår alltså aldrig för bagatellartade ingrepp.<sup>287</sup> Tanken är att man måste vara beredd att underkasta sig vissa inskränkningar av hänsyn till allmänna intressen utan att kunna kräva ersättning.<sup>288</sup>

Kvalifikationsgränsen bestäms inte uttryckligt i lagtexten, men behandlas i flera uttalanden i förarbetena.<sup>289</sup>

I NJA 1981 s 351 I och II uttalade Högsta domstolen att det avgörande är förhållandet till den ekonomiska bärkraften hos den enhet till vilken skadan relateras och att skadan mätt i absoluta tal inte får vara obetydlig. Beträktelsesättet ska vara relativt och omständigheterna i det särskilda fallet avgörande. Domstolen fann att gränsen i det fall som var uppe till prövning gick vid tio procent men att detta inte var någon generell gräns.

I 1987 års lagstiftningsärende om ny plan- och bygglag uttalade Lagrådet att en kvalifikationsgräns om tio procent inte kunde vara oförenlig med vad som tidigare hade ansetts godtagbart.<sup>290</sup> Bostadsutskottet fann för sin del att en fastighetsägare endast skulle behöva tolerera ett intrång som var bagatellartat för honom, varför inte en fast procentsats kunde anges. En toleransgräns på 10 procent inom berörd del fick anses vara den högsta som i något fall skulle behöva accepteras, och detta om delen representerade ett i pengar litet belopp. Hade den ett högt värde, behövde fastighetsägaren tåla ett väsentligt mindre procenttal, och ett för ägaren i absoluta tal stort belopp kunde aldrig vara bagatellartat. Det innebar enligt utskottet att ersättningsströskeln uttryckt i absoluta belopp låg högre för ett stort skogsbolag, där bestånden och avverkningsenheterna vanligen var större, än för en liten skogsägare. Liknande resonemang ansågs gälla för jordbrukets del. Bostadsutskottets uttalanden har återgivits i allmänmotiveringen till miljöbalken.<sup>291</sup>

Bengtsson et al. ställer sig här frågan om den allmänna regeln i 1 kap. 1 § miljöbalken bör påverka vad en fastighetsägare i dag får tolerera utan ersättning. Balken skulle i så fall redan härigenom inne-

<sup>287</sup> SOU 2013:59. *Ersättning vid rådighetsinskränkningar*.

<sup>288</sup> Bengtsson et al. (JUNO, version 19) *Miljöbalken*. Kommentaren till 31 kap. 4 §.

<sup>289</sup> SOU 2013:59. *Ersättning vid rådighetsinskränkningar*.

<sup>290</sup> *Ibid.*

<sup>291</sup> Bengtsson et al. (JUNO, version 19) *Miljöbalken*. Kommentaren till 31 kap. 4 §.

bära inte bara en ny syn på avräkningen utan också en viss förskjutning av kvalifikationsgränsen. Vidare borde, menar samma författare, de nya bestämmelserna i 2 kap. få betydelse också i detta sammanhang. En markägare anses berättigad att utnyttja marken bara så långt hänsynsreglerna medger. Ett sådant resonemang framträdde redan i äldre förarbeten. Där framhölls kraven på att hänsyn tas till naturvårdens intressen vid skogsbruket: man skulle till exempel vid slutavverkning lämna kvar träd eller trädridåer i anslutning till bebyggelse och vattendrag och på impediment, man fick anpassa hyggesgeometrin till landskapsformen, begränsa ytornas storlek vid slutavverkning och i möjligaste mån jämka hyggenas förläggning i tid och rum.<sup>292</sup>

För jordbrukets del hänvisade man på liknande sätt till den tidigare hänsynsregeln i 6 a § lagen om skötsel av jordbruksmark och de föreskrifter som meddelats på grundval av den paragrafen (jfr numera 12 kap. 8 § miljöbalken).<sup>293</sup>

Vidare frågar sig Bengtsson om det är möjligt att, i och med att de allmänna hänsynsreglerna tillkommit, med skärpta krav på verksamhetsutövaren, göra gällande att också gränsen för vad som utgör avsevärt försvårande av markanvändningen skulle ha förskjutits. I så fall, påpekar han, skulle förarbetsuttalandena vid tillkomsten av plan- och bygglagen inte ha samma betydelse som tidigare; och i alla händelser skulle tidigare rättspraxis, bland annat NJA 1981 s. 351 I och II, mista en väsentlig del av sin betydelse. emellertid, framhåller Bengtsson, tycks inte domstolarna helt dela denna uppfattning, samtidigt som man medger att hänsynsreglerna påverkar ersättningen. Han konkluderar med att rättsläget verkar oklart också i detta hänseende.<sup>294</sup>

### 8.10.8 Berörd del av fastigheten

Det förhållandet att kvalifikationsgränsen ska relateras till berörd del av fastigheten innebär att fastigheten delas in i mindre delar. För skogsbrukets del bör man kunna tala om en indelning i behandlingsenheter, dvs. ett skogsbestånd eller flera mindre bestånd som avses bli behandlade med samma åtgärd samtidigt. För jordbrukets del innebär detta det åkerskifte eller den äng som framstår som en bruk-

<sup>292</sup> *Ibid.*

<sup>293</sup> *Ibid.*

<sup>294</sup> Bengtsson et al. (JUNO, version 19) *Miljöbalken*. Kommentaren till 31 kap. 4 §.

ningsmässigt avgränsad del. Beståndsindelningen får i detta sammanhang bedömas enligt normala fackmannamässiga grunder.<sup>295</sup>

Kopplingen mellan intrång och berörd del av en fastighet infördes, enligt Michanek och Zetterberg, 1987. Frågan om markenhet hade inte preciserats i tidigare förarbeten, men två rättsfall tyder klart på att intrånget skulle relateras till den ekonomiska enheten eller, med ett annat ord, bruksenheten.<sup>296</sup> Det är normalt ett större område än den berörda delen.<sup>297</sup>

I och med att skadan ska relateras till berörd del av en fastighet kan ett intrång som i sig täcker en ganska liten yta ändå vara avsevärt, nämligen om den del av fastigheten som berörs också är liten. Miljöbalkspropositionen hänvisade, beträffande uttrycket ”berörd del” av en fastighet, till utskottets uttalande<sup>298</sup> och att den enhet med vilken skadan ska jämföras i fråga om skogsbruket bör vara en behandlingsenhet, dvs. ett skogsbestånd eller flera mindre bestånd, som avses bli behandlade med samma åtgärd samtidigt.<sup>299</sup> Vad som utgör ett bestånd skulle därvid bedömas enligt normala fackmannamässiga grunder. I storskogsbruket kan detta, enligt propositionen, innebära att mindre områden med avvikande skogsbestånd förs till angränsande bestånd. Det blir då inte fråga om att göra en strikt biologisk indelning. Inte heller för jordbrukets vidkommande borde enligt utskottet (enligt vad som framgår av miljöbalkspropositionen) komma ifråga ett så vitt begrepp som hela bruksenheten. Med berörd del ska här i stället närmast avses det åkerskifte eller den äng som framstår som en bruksmässigt avgränsad del.<sup>300</sup>

Att en markägare har anmält visst område till avverkning är alltså inte i sig avgörande. Uttalandena visar, enligt Michanek och Zetterberg att bedömningen ska vara objektiv.<sup>301</sup>

<sup>295</sup> SOU 2013:59. *Ersättning vid rådighetsinskränkningar*, s. 53 som hänvisar till 1986/87:BoU 1 s. 150 f. och BoU 1986/87:4 s. 23.

<sup>296</sup> Michanek och Zetterberg (JUNO 4 upplagan) *Den svenska miljörätten*, s. 466 som hänvisar NJA 1981 s. 351 I, på s. 361 och s. 377.

<sup>297</sup> *Ibid.*

<sup>298</sup> Bet. 1986/87:BoU1, s. 150.

<sup>299</sup> Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 1, s. 555.

<sup>300</sup> Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 1, s. 555 som hänvisar till Bet. 1986/87:BoU1, s. 151.

<sup>301</sup> Michanek och Zetterberg, a.a., s. 466 som hänvisar till Bet. 1986/87:BoU1, s. 150 f. och prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 1, s. 555.

### 8.10.9 Möjligheten till ersättningen relativt rätten till ersättning

Inledningsvis kan konstateras att i 31 kap. 4 § miljöbalken saknas regler om ersättning på grund av beslut som gäller fridlysningsbestämmelserna eller artskyddsförordningen. Enligt 31 kap. 4 § miljöbalken kan emellertid en fastighetsägare eller verksamhetsutövare ha rätt till ersättning på grund av beslut som gäller förbud eller förelägganden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Det innebär i sin tur att om man fattar beslut enligt 12 kap. 6 § miljöbalken som innefattar en tillämpning av artskyddsförordningen så kan ersättning bli aktuellt, om det handlar om ett avsevärt försvårande av pågående markanvändning.

Det innebär också att om samma beslut fattats enligt 26 kap. miljöbalken så saknas det ersättningsbestämmelser i 31 kap. 4 § miljöbalken. Situationen innebär, i alla fall i teorin, att samma inskränkning kan ge ersättning enligt miljöbalken i ett fall (om beslutet fattas enligt 12 kap. 6 § miljöbalken) men inte i ett annat (om beslutet fattas enligt 26 kap. miljöbalken), även om förutsättningarna i övrigt är identiska. Det kan enkelt konstateras att detta inte är förutsäkbart för den enskilde. Det bör förtydligas att det sagda gäller ersättning enligt miljöbalken. Sannolikt finns ett utrymme för ersättning med stöd av 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen som följd av vissa beslut med stöd av artskyddsförordningen.

En förklaring till att läget är så oklart som det är kan, vilket framförs av Bengtsson, vara artskyddsbestämmelsernas historik. Som beskrivits i avsnittet om reglernas bakgrund, riktade sig artskyddsreglerna från början i princip endast mot privatpersoner och deras direkt avsiktliga/uppsåtliga beteende. Det kunde till exempel handla om förbud mot att plocka vissa blommor eller döda vissa djur. EU-domstolens praxis har emellertid tydliggjort att förbuden i naturvårdsdirektiven inte endast omfattar handlingar där det direkta syftet är döda, skada eller störa en art, utan även handlingar som får sådana konsekvenser, förutsatt att den som handlar är accepterar konsekvenserna (se avsnitten 5.5.9. och 5.6.8). Det följer dessutom av EU-domstolens praxis<sup>302</sup> att jordbruk, skogsbruk och annan markanvändning inte kan undantas generellt från förbuden.

---

<sup>302</sup> Se till exempel mål C-412/85 kommissionen mot Västtyskland, C-6/04 kommissionen mot Storbritannien och Irland samt C-441/17 kommissionen mot Polen (Białowieżaskogen).

Eftersom EU-domstolen är suverän uttolkare av EU-rätten har synsättet, som sig bör, fått genomslag i Sverige. Därför tillämpar Mark- och miljööverdomstolen artskyddsförordningen på samma sätt. Sannolikheten för en negativ inverkan på arten har således varit avgörande för frågan om avsikt (medvetenhet) ska anses föreligga eller inte hos en verksamhetsutövare.<sup>303</sup> Michanek beskriver det som att fridlysningen har kommit att fylla en funktion som skyddsnät, som komplement till områdesskydden. Det är då också ändamålsenligt att reglerna, såsom utvecklats i praxis inom EU och Sverige, inte endast gäller skydd mot plockning och insamling av privatpersoner utan även mot verksamheter av olika slag, eftersom skyddet annars blir otillräckligt.<sup>304</sup> Någon förändring i ersättningsreglerna har emellertid inte gjorts.

## Utredningen om ersättning vid rådighetsinskränkningar

Frågan togs upp av Utredningen om ersättning vid rådighetsinskränkningar<sup>305</sup> men den framhöll att det var osäkert huruvida en bestämmelse om ersättning behövdes på området och lät frågan anstå till en mer allmän översyn av regelverket då det låg utanför deras uppdrag. Det problematiska låg i att avgöra om inskränkningarna till följd av artskyddsförordningen är att hänföra till 2 kap. 15 § andra eller tredje stycket regeringsformen.

I Utredningen om ersättning vid rådighetsinskränkningar finns emellertid två särskilda yttranden som föreslår att ersättningsbestämmelser ska införas för rådighetsinskränkningar enligt artskyddsförordningen. Det ena är författat av miljöjuristen Ulf Wickström och innebär följande.

En ersättningsbestämmelse bör införas i miljöbalken som ger rätt till ersättning vid förbud eller annan rådighetsinskränkning enligt artskyddsförordningen som innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras. I dag finns relativt omfattande möjligheter att skydda områden av bevarandeskäl, dels i form av rena områdesskydd som naturreservat eller biotopskyddsområden, men också när det gäller Natura 2000-områden där ett avslag på en tillståndsansökan utlöser en ersättningsrätt samt vid förbud och förelägganden efter en samrådsanmälan enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Artskyddsförordningen möjliggör dock en rad förbud som

<sup>303</sup> Michanek (2016) a.a., s. 388 som hänvisar till MÖD 2015:3 och MÖD 2016-01-25 M 11317-14.

<sup>304</sup> *Ibid.*

<sup>305</sup> SOU 2013:59. *Ersättning vid rådighetsinskränkningar.*



kan få omfattande konsekvenser. Normalt sett bör dessa förbud inte medföra så omfattande konsekvenser att pågående markanvändning avsevärt försvåras men det finns exempel på att myndigheter har övervägt att återropa artskyddsförordningen i stället för att använda sig av de traditionella skyddsformerna. Syftet kan inte vara annat än att begränsa myndighetens kostnad för skyddet. Jag ser ingen principiell skillnad mellan en inskränkning enligt artskyddsförordningen eller andra ersättningsberättigade skyddsformer som inskränkningar enligt 7 kap. 27 § miljöbalken [Natura 2000] eller inom biotopskyddsområden. Det är även här frågan om rena bevarandeintressen. Det finns här behov av en ersättningsrätt när pågående markanvändning avsevärt försvåras. Denna ersättningsrätt bör inte begränsas till vissa fall utan gälla generellt. Ersättningsrätten bör anges som en ny punkt i 31 kap. 4 § första stycket miljöbalken.<sup>306</sup>

Det andra särskilda yttrandet är författat av f.d. hovrättslagmannen Ulf Bjällås och innebär följande.

Beträffande artskyddsförordningen menar jag att tillämpningen av den för den enskilde kan leda till ett intrång som i princip bör kunna motivera en ersättningsrätt. Det finns som jag ser det inte skäl att undanta artskyddsförordningen från de fall av ersättningsrätt som anges i 31 kap. 4 § miljöbalken.<sup>307</sup>

Den praxis som finns bekräftar i princip att området är oklart.

I det så kallade bombmurklemålet<sup>308</sup> är det tveksamt huruvida domstolen alls gör någon skillnad mellan bevarandet av miljön genom restriktioner i markanvändningen och ingrepp i miljöns intresse.<sup>309</sup> I sammanhanget bör även de två domarna om tjäder respektive knärot nämnas. Tjäderdomen härrör från mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt (mål M 3433-19)<sup>310</sup>, medan ärendet om knärot kommer från mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt (mål M 6160-18)<sup>311</sup>.

Båda målen gäller ersättningstalan. I tjädermålet som gäller en fågel som skyddas enligt fågeldirektivet hade Skogsstyrelsen, med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken, förelagt om *försiktighetsåtgärder* vid avverk-

<sup>306</sup> Särskilt yttrande av miljöjuristen Ulf Wickström, SOU 2013:59. *Ersättning vid rådighetsinskränkningar*, s. 163 f.

<sup>307</sup> Särskilt yttrande av f.d. hovrättslagmannen Ulf Bjällås, SOU 2013:59. *Ersättning vid rådighetsinskränkningar*, s. 175.

<sup>308</sup> MÖD 2017:7.

<sup>309</sup> Detta kritiserar av Forsberg som menar att Mark- och miljödomstolen synes likställa artskyddsförordningen med inskränkningar av miljöskyddsskäl och inte naturvårdsskäl, vilket hon menar i grunden är felaktigt och urholkar markägarens grundlagsskyddade rätt till ersättning, Forsberg (2018) a.a., s. 89, not 70.

<sup>310</sup> Handläggs som mål M 7293-20 hos MÖD.

<sup>311</sup> Handläggs i mål M 7824-20 hos MÖD.

ning. Mark- och miljödomstolen i Vänersborg meddelade mellandom i målet med mellandomstemat: Är staten ersättningsskyldig gentemot kärandena med stöd av 31 kap. 4 § punkten 7 miljöbalken med anledning av Skogsstyrelsens beslut?

I korthet konstaterade domstolen dels att avverkningen var otillåten enligt artskyddsförordningen och de allmänna hänsynsreglerna oberoende av beslutet om förbud, dels att verksamhetsutövaren är skyldig att följa hänsynsreglerna oavsett om myndigheten ingriper eller inte samt att det inte kan ligga till grund för ersättning att en myndighet genom beslut meddelar vad som bör iakttas av fastighetsägaren för att denne ska undvika att begå ett brott. Yrkandet om ersättning avslogs.

I målet från mark- och miljödomstolen i Växjö handlade det om knärot, en art som är skyddad enligt 8 § artskyddsförordningen, det vill säga är nationellt fridlyst. Här handlade det heller inte om föreläggande om försiktighetsmått utan Skogsstyrelsen hade beslutat om ett *förbud* mot att avverka skog eller på annat sätt skada växtplats för orkidén knärot inom viss del av det område där avverkning planerades. Mark- och miljödomstolen konstaterade att det i förarbetena till miljöbalken anges att begreppet pågående markanvändning ska ges en generös tillämpning men att en verksamhetsutövare har att följa de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken samt även artskyddsförordningen, som är att se som en precisering av de allmänna hänsynsreglerna ifråga om skydd av arter även utan ett ingripande från myndigheterna.

Härefter gör domstolen en tolkning av bombmurkledomen<sup>312</sup> som innebär att 8 § artskyddsförordningen inte ska tillämpas på ett sätt som innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras utan att markägaren har rätt till ersättning. Domstolen menade att den oklarhet som kan råda gällande förhållandet mellan de allmänna hänsynsreglerna, artskyddsförordningens bestämmelser, och rätten till ersättning i 31 kap. miljöbalken, med beaktande av det grundlagsstadgade egendomsskyddet, inte ska drabba den enskilde fastighetsägaren.

---

<sup>312</sup> MÖD 2017:7.

## Slutsatser

Vi menar att det tydligt finns beslut till följd av artskyddsbestämmelserna som bör kunna medföra rätt till ersättning med stöd av 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen. Det gäller beslut som i praktiken motsvarar ett områdesskydd, i den mån beslutet inskränker förfoganderätten på ett sätt som innebär ett avsevärt försvårande av pågående markanvändning. 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. Hur den regleringen ska genomföras diskuterar vi i avsnittet om ersättningsmodell, se kap. 13.

### 8.11 Principen om att förorenaren betalar, snedvridande av konkurrens och otillåtet statligt stöd

Marknadsmekanismernas stora fördel anses vara att de, i idealtillståndet, förmår fördela resurser på ett effektivt sätt. Det är emellertid inte alltid som tillståndet är idealt. Om till exempel informationen som når köparna är ofullständig, om det föreligger externaliteter eller om det handlar om kollektiva tillgångar så kommer begrepp som marknadsmisslyckanden eller marknadsimperfectioner in i bilden (se avsnitt 8.2). Nedan resonerar vi kring några av rättssystemets sätt att hantera problematiken.

#### 8.11.1 Principen om att förorenaren betalar

Principen om att förorenaren betalar är välkänd, och refereras ofta till. Det är emellertid viktigt att klargöra att principen inte handlar om att förorenaren till varje pris ska betala något, som ett slags straff, utan att det är en princip för att fördela kostnader. Inom till exempel miljöekonomin diskuteras den som en effektivitetsprincip för att just internalisera miljökostnader. Den utgör på så sätt en ekonomisk princip om kostnadsfördelning som korresponderar med ekonomins teorier om externaliteter.

Principen om att förorenaren betalar innebär att kostnaden för en miljöstörning ska bäras av den som är ansvarig för miljöstörningen,

och därmed för den kostnad som störningen orsakat. Det handlar alltså om att fördela kostnaden för en miljöskada som annars skulle bäras av det övriga samhället.

Principen lyftes först fram av OECD under 1970-talets början, i en serie rekommendationer. I korthet gick den ut på att förorenaren skulle bära kostnaden för att utföra de åtgärder som det allmänna beslutat i syfte att försäkra att miljön är i ett acceptabelt skick (*acceptable state*) samt att kostnaderna för åtgärderna ska reflekteras i priset på de varor eller tjänster som orsakat miljöeffekten genom att produceras eller konsumeras. Syftet med OECD:s policy var med andra ord att internalisera kostnaderna för att begränsa föroreningar, vidta skyddsåtgärder och för att återställa det som skadats samt att försäkra sig om att staterna inte störde internationell handel genom att subventionera miljökostnader.

Sedan dess har principens innebörd skiftat gradvis till att utgöra grunden både för att internalisera miljökostnaden och förhindra den och till att också bli ett reparativt instrument. Samtliga funktioner har tidvis kompletterat varandra och tidvis varit exklusiva.

Principen kan betraktas ur olika perspektiv; huvudsakligen används det miljöekonomiska och det miljörättsliga. Det som beskrivits ovan är den miljöekonomiska, där det just är en effektivitetsprincip för att internalisera miljökostnaden (så den kommer att reflekteras i priset på varan). Som miljörättslig princip hanteras den vanligen som en princip för att fördela kostnaden för prevention och för compensation, när det handlar om miljöskador. Det miljörättsliga perspektivet omfattar, enligt Bugge<sup>313</sup>, tre ”huvudversioner” av principen:

- En princip för att fördela kostnaden för att motverka skadan och för att reducera föroreningen till en acceptabel nivå.
- En princip för full internalisering av miljökostnaden.
- En princip för att fördela ansvar för och compensation för miljöskador.

Principen kan också, som nämndes ovan, även ur ett miljörättsligt perspektiv betraktas utifrån funktion och då som en funktion för

---

<sup>313</sup> Bugge (2009) The polluter pays principle: dilemmas of justice in national and international contexts. I Ebbesson och Okowa (red) *Environmental Law and Justice in Context*.

ekonomisk integration, omfördelning, prevention eller för reparation.<sup>314</sup>

Eftersom tillämpningen av principen i stor utsträckning har lämnats åt den nationelle lagstiftaren så har valet av metoder (exempelvis skatt, avgifter, ansvarsregler) varierat mycket, liksom graden av implementering. Principens praktiska implikationer handlar alltså mycket om att fördela det ekonomiska ansvaret som har att göra med miljöskadlig verksamhet, användningen ekonomiska instrument och tillämpningen av regler som relaterar till konkurrensfrågor och subventioner.

Att förorenaren ska betala kan också ses utifrån att det exkluderar andra från betalningsplikten: offret för föroreningen ska inte betala vare sig preventiva eller reparativa åtgärder, skattebetalarna (det vill säga statsbudgeten) ska inte betala vare sig prevention eller reparation, samhället i stort ska inte betala (vilket i princip innebär att det inte finns någon ”rätt” att förorena samt att förorenaren inte är berättigad till ersättning av staten om denne begränsas i sina möjligheter att förorena), naturen ska inte betala och framtida generationer ska inte betala.

Många frågor återstår dock; vem ska betala? Vem är förorenaren? Är det den som tillverkat varan eller den som använder varan? När ska betalning ske? Hur mycket ska betalas och för vad ska det betalas – och till vem? För gemenskapens del fångas principen om att förorenaren betalar bland annat upp i artikel 107, FEUF. Det är inte tillåtet att ge statligt stöd som hotar snedvrída konkurrensen. Innebörden är att samhället/staten inte ska betala, åtminstone inte som huvudregel.

Som nämndes ovan diskuterades principen om att användaren i riksdagen redan under tidigt 1990-tal, då det framhölls att ansvaret för att säkerställa den biologiska mångfalden inte får begränsas till att bli en fråga om statens ekonomiska resurser för intrångs- och inlösenersättningar, samt att principen om att användaren betalar bör utformas parallellt med principen om att förorenaren betalar.<sup>315</sup> En uttrycklig *user pays principle* infördes dock inte i miljöbalken, i stället antogs långtgående hänsynsregler som gäller för alla verksamheter.<sup>316</sup> Enligt miljöbalkspropositionen berodde detta på att det skulle vara

<sup>314</sup> Denna indelning görs till exempel till exempel av de Sadeleer (2002) *Environmental Principles From Political Slogans to Legal Rules*.

<sup>315</sup> Bet. 1990/91:JoU30 s. 255.

<sup>316</sup> Forsberg (2018) a.a., s. 90 f.

förenat med vissa problem att utforma en princip helt enligt den linjen. Detta eftersom huvudprinciperna för rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar numera anges i grundlag vilket innebär att utrymmet är snävt för en principiellt ändrad syn på ersättningsfrågorna. Vidare, menade regeringen, kan det hävdas att då alla har ansvar för att bevara biologisk mångfald så ska även det ekonomiska ansvaret delas av alla och 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.<sup>317</sup>

Samma fråga som vad gäller såväl inskränkningar i förfoganderätten som ersättningsfrågan gör sig alltså gällande rörande hur förorenaren betalar/användaren betalar-principerna ska tolkas och förstås; hur ska ansvaret för att bevara biologisk mångfald fördelas mellan det allmänna och verksamheterna?

### 8.11.2 Otillåtet statligt stöd

EU:s konkurrenspolitik, som den kommer till uttryck i EU:s grundfördrag, omfattar också bestämmelser om statligt stöd (artiklarna 107 till 109 FEUF). Dessa har till huvudsakligt syfte att förhindra att konkurrensen förvanskas genom att medlemsstaterna ekonomiskt gynnar vissa företag eller viss produktion. Grundtanken är att statligt stöd inte får ge särskilda företag obefogade fördelar som sätter marknadskrafterna ur spel. Statligt stöd får inte heller bygga upp hinder för tillträde till marknaden. Om konkurrensen på detta sätt snedvrids finns en risk att konsumenter får finna sig i högre priser, att det blir lägre kvalitet på varorna och även mindre innovation.<sup>318</sup>

Redan här ska nämnas att EU-rätten endast tar sikte på statliga åtgärder som gynnar *företag*, det vill säga aktörer som ägnar sig åt ekonomisk eller kommersiell verksamhet. I händelse av att den som till exempel får sin egendom exproprierad eller på annat sätt inskränks i sin förfoganderätt inte ägnar sig åt ekonomisk eller kommersiell verksamhet är därför såväl ersättningen som ersättnings storlek helt oproblematisht ur ett statsstödsrättsligt perspektiv.<sup>319</sup> När det gäller företagsbegreppet så har EU-domstolen i flera domar avse-

<sup>317</sup> Prop. 1997/98:45. Miljöbalk, s. 449 f.

<sup>318</sup> Bergström och Hettne (2014) *Introduktion till EU-rätten*, s. 222.

<sup>319</sup> Lundberg och Indén (2011) Expropriationsersättning och EU:s statsstödsregler: ekonomiska begrepp i en juridisk kontext. *Förvaltningsrättslig Tidskrift*, 2011 (1), pp. 113–130, s. 127.

ende 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.<sup>320</sup>

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 statligt stöd i den mening som avses i denna bestämmelse krävs alltså att stödet

1. ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel,
2. snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen,
3. gynnar vissa företag eller viss produktion, samt
4. påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Nedan går vi översiktligt igenom dessa kriterier.

### 8.11.3 Statligt stöd: statliga medel som utgör en fördel

För att en åtgärd ska utgöra statligt stöd krävs inledningsvis att stödet ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel. Med medlemsstat avses inte enbart staten på central nivå utan även regionala och lokala offentliga organ. Stödet behöver inte lämnas direkt av en medlemsstat utan kan även ges genom privata eller offentliga organ som utsetts av staten. Även medel från offentligt ägda bolag kan vara statliga medel. För att kriteriet att stödet ska ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel ska vara uppfyllt krävs att det innebär en överföring av statliga medel. Med överföring avses

---

<sup>320</sup> SOU 2011:69. *Olagligt statsstöd*, s. 79.

inte enbart direkta överföringar av offentliga medel utan även exempelvis avstående från krav. Exempel på åtgärder som ansetts som stöd är direkta bidrag, räntesubventioner, försäljning eller köp till särskilt förmånliga villkor, kapitaltillskott, avstående från fordringar och skattelättnader.<sup>321</sup> Det är inte endast beviljandet av positiva ekonomiska fördelar som är relevanta utan även befrielse från ekonomiska bördor. Eftersom det endast är effekten av åtgärden på företaget som har betydelse är det irrelevant huruvida fördelen är obligatorisk för företaget på så sätt att den inte kunde undvika eller vägra den.

För att en åtgärd ska innebära statligt stöd krävs även att den 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 *sektiv*.

När det gäller frågan om en åtgärd innebär en ekonomisk fördel har EU-domstolen slagit fast att

För att kunna bedöma om en statlig åtgärd utgör stöd måste det således avgöras om det mottagande företaget får ekonomiska fördelar som det inte skulle ha erhållit enligt normala marknadsvillkor.<sup>322</sup>

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. Åtgärdens exakta form är irrelevant när det gäller att fastställa om den ger företaget en ekonomisk fördel.

Begreppet statligt stöd omfattar alltså 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.<sup>323</sup> Begreppet *kostnader som normalt belastar ett företags budget* omfattar bland annat sådana extra kostnader som företagen måste bära på grund av skyldigheter enligt lag eller andra föreskrifter eller avtal som är tillämpliga på en ekonomisk verksamhet.<sup>324</sup> Av kommissionens tillkännagivande framgår att det endast är åtgärdens effekt på företaget som är relevant, och inte orsaken till eller syftet med det

<sup>321</sup> SOU 2011:69. *Olagligt statsstöd*, s. 76 ff.

<sup>322</sup> 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.

<sup>323</sup> Mål T-538/11 *Belgien mot kommissionen*, punkten 71.

<sup>324</sup> *Ibid.*, p. 76 där Tribunalen, analogt, hänvisar till dom i mål 173/73 *Italien mot kommissionen*, punkten 33, mål C-251/97 *Frankrike mot kommissionen*, punkten 40 samt mål C-172/03, *Heiser*, punkten 38.



statliga ingripandet. Eftersom det endast är effekten av åtgärden på företaget som har betydelse är det irrelevant huruvida fördelen är obligatorisk för företaget på så sätt att det inte kunde undvika eller vägra den.<sup>325</sup>

Av tillkännagivandet framgår vidare att det sagda täcker alla situationer i vilka ekonomiska aktörer helt eller delvis befrias från de kostnader som är förbundna med deras ekonomiska verksamhet. Det framgår också att kostnader som uppstår till följd av lagstadgade skyldigheter som ålagts av staten i princip anses hänföra sig till de kostnader som är förbundna med den ekonomiska verksamheten. Det innebär att eventuell ersättning för dessa kostnader anses ge företaget en fördel.<sup>326</sup> Som exempel anges en lagstadgad skyldighet rörande veterinära eller livsmedelssäkerhetsrelaterade kontroller och prover som införs för jordbruksproducenter.

Detta innebär, enligt tillkännagivandet, att det inte kan uteslutas att det handlar om en fördel bara för att förmånen inte går utöver att man ersätts för en kostnad som kommer sig av att man ålagts en lagstadgad skyldighet.<sup>327</sup>

Detsamma gäller befrielse från kostnader som företaget inte skulle ha haft om det inte hade funnits något incitament som härrör från den statliga åtgärden, eftersom det skulle ha strukturerat sina åtgärder på ett annorlunda sätt utan detta incitament. Förekomsten av en fördel kan heller inte uteslutas om en åtgärd kompenserar avgifter av en annan art som inte är kopplade till den åtgärden.<sup>328</sup>

Kommissionen är emellertid tydlig med att om det är fråga om en skyldighet för de nationella myndigheterna att ersätta skada som de har orsakat vissa företag eller utbetalning av ersättning för en expropriation så handlar det inte om en fördel: förekomsten av en fördel är i sådana fall utesluten.<sup>329</sup> EU-domstolen har också uttalat att statliga stöd, som utgör åtgärder som vidtas av det allmänna för att gynna vissa företag eller vissa produkter, i rättsligt hänseende väsentligt skiljer sig från de skadestånd som de nationella myndigheterna kan

<sup>325</sup> 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. 15.

<sup>326</sup> *Ibid.*, med hänvisning till C-126/01, GEMO SA, punkterna 28–31, om fri insamling och omhändertagande av avfall.

<sup>327</sup> *Ibid.*, s. 15 f. (68) och (69).

<sup>328</sup> *Ibid.*, s. 16.

<sup>329</sup> *Ibid.*, s. 17 (71).

å dömas att betala till enskilda som ersättning för en skada som myndigheterna i fråga orsakat dessa.<sup>330</sup>

För att förbudet mot statsstöd ska aktualiseras krävs inte bara att en viss åtgärd konstituerar ett statligt stöd, åtgärden måste dessutom vara selektiv på så sätt att den gynnar vissa företag eller viss produktion framför andra företag eller annan produktion. För att avgöra om en åtgärd är selektiv måste man inledningsvis fastställa en referenspunkt. Bedömningen om en åtgärd är selektiv ska göras med utgångspunkt från företag som befinner sig i motsvarande legala och faktiska situation. Precis som ifråga om stödbegreppet ska jämförelsen göras med företag i den egna medlemsstaten. För att en åtgärd ska utgöra ett statligt stöd ska fördelen endast gynna vissa företag eller viss produktion. Motsatsvis träffas inte åtgärder, som utan åtskillnad gynnar alla företag som är etablerade i medlemsstaten av förbudet.<sup>331</sup>

#### 8.11.4 Påverkar handeln och snedvrider konkurrensen

För att en åtgärd ska utgöra otillåtet statligt stöd krävs också att åtgärden snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen. Stödet ska slutligen påverka handeln mellan medlemsstaterna. Även om det finns en teoretisk skillnad mellan påverkan på konkurrensen respektive på handeln mellan medlemsstaterna, görs vid den praktiska tillämpningen ingen större skillnad mellan dessa två begrepp. EU-domstolen har uttalat att om ett statligt finansiellt stöd förstärker ett företags ställning i förhållande till andra konkurrerande företag i handeln inom gemenskapen så ska denna handel anses påverkas av stödet. Det är således inte nödvändigt att det företag som tar emot stöd bedriver handel med andra medlemsstater.<sup>332</sup>

Det krävs inte att en medlemsstat har en önskan att stödja ett företag genom en viss åtgärd för att det ska kunna vara fråga om stöd enligt artikel 107.1. EU-domstolen har förklarat att syftet med artikeln är att förhindra att handeln mellan medlemsstaterna påverkas av förmåner som beviljats av de offentliga myndigheterna och som i olika former snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion. Artikel 107 tar sålunda ingen hänsyn till orsaken eller syftena med de aktuella åtgärderna,

<sup>330</sup> De förenade målen 106-120/87 *Asteris m.fl.*

<sup>331</sup> Lundberg och Indén (2011) a.a., s. 125.

<sup>332</sup> SOU 2011:69. *Olagligt statsstöd*, s. 79 f.

som en medlemsstat vidtar, utan definierar dem i förhållande till deras verkningar.<sup>333</sup>

## 8.12 Undantag från förbudet mot statsstöd

I FEUF artikel 107.2 och 107.3 anges ett antal situationer i vilka undantag från förbudet i FEUF artikel 107.1 kan vara motiverade. Beträffande undantagen i 107.3 har kommissionen såväl ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning av vilka typer av statligt stöd som ska anses tillåtna som ensam behörighet att förklara det förenligt med den inre marknaden.

### 8.12.1 Stöd som kommissionen godkänner

Enligt artikel 108.1 FEUF ska kommissionen ska i samarbete med medlemsstaterna fortlöpande granska alla stödprogram som förekommer i medlemsstaterna och lämna förslag till medlemsstaterna om lämpliga åtgärder. Hur det går till regleras i en särskild förordning.<sup>334</sup>

Förordningen inleds med ett antal definitioner i artikel 1, bland annat:

- stöd: varje åtgärd som uppfyller alla de kriterier som fastställs i artikel 107.1 i FEUF,
- stödordning: varje rättsakt på grundval av vilket individuellt stöd kan beviljas företag som i rättsakten definieras på ett allmänt och abstrakt sätt, utan att några ytterligare genomförandeåtgärder krävs, samt varje rättsakt på grundval av vilket stöd, som inte är hänförbart till ett visst projekt, kan beviljas ett eller flera företag för obestämd tid och/eller med obestämt belopp,
- individuellt stöd: stöd som inte beviljas på grundval av en stödordning samt anmälningspliktiga utbetalningar av stöd på grundval av en stödordning,

<sup>333</sup> SOU 2011:69. *Olagligt statsstöd*, s. 80 som hänvisar till mål 173/73, *Italien mot kommissionen*.

<sup>334</sup> Rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om genomförandebestämmelser för artikel 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

- nytt stöd: allt stöd, det vill säga stödordningar och individuellt stöd, som inte är befintligt stöd, inbegripet ändringar av befintligt stöd.

Nya stödordningar och nytt individuellt stöd ska anmälas till kommissionen.<sup>335</sup> När nytt stöd anmälts ska kommissionen göra en preliminär granskning. Enligt förordningen ska granskningen färdigställas två månader efter mottagandet av en fullständig anmälan.<sup>336</sup> Den preliminära granskningen utmynnar i ett av fyra möjliga scenarier:

1. Beslut om att den anmälda åtgärden inte utgör ett stöd.<sup>337</sup> Om kommissionen efter en preliminär granskning finner att den anmälda åtgärden inte utgör stöd ska den fastställa detta genom ett beslut.
2. Beslut om att inte göra invändningar.<sup>338</sup> Om kommissionen finner att en anmäld åtgärd, i den mån den omfattas av artikel 107.1 i FEUF, inte föranleder tveksamhet i fråga om dess förenlighet med den inre marknaden ska den besluta att åtgärden är förenlig med den inre marknaden.
3. Beslut om att inleda formellt granskningsförfarande.<sup>339</sup> Om kommissionen finner att en anmäld åtgärd föranleder tveksamhet i fråga om dess förenlighet med den inre marknaden ska den besluta om att inleda ett förfarande enligt artikel 108.2 i FEUF.
4. Kommissionen fattar inget av ovanstående beslut inom 2 månader efter fullständig anmälan.<sup>340</sup> Stödet anses då ha godkänts av kommissionen och får genomföras på följande villkor. Den berörda medlemsstaten ska anmäla till kommissionen att den avser genomföra åtgärderna. Därefter måste den vänta i 15 arbetsdagar, från kommissionens mottagande av anmälan, för att se om kommissionen reagerar och ändå fattar ett beslut enligt något av ovanstående alternativ.

För statsstöd som kommissionen måste godkänna enligt artikel 108 FEUF finns i de flesta fall riktlinjer/ramverk med information om

---

<sup>335</sup> *Ibid.*, artikel 2.

<sup>336</sup> *Ibid.*, artikel 4.5.

<sup>337</sup> *Ibid.*, artikel 4.2.

<sup>338</sup> *Ibid.*, artikel 4.3.

<sup>339</sup> *Ibid.*, artikel 4.4.

<sup>340</sup> *Ibid.*, artikel 4.5.

hur statsstöd inom ett visst område ska vara utformat för att det ska kunna godkännas av kommissionen. Sådana riktlinjer finns bland annat för stöd till miljöskydd och energi.

### *Kommissionens riktlinjer för statliga stöd till miljöskydd*

Kommissionen har tagit fram riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi.<sup>341</sup> Av dem framgår att kommissionen identifierat ett antal miljö- och energiåtgärder där statligt stöd på vissa villkor kan anses vara förenligt med den inre marknaden enligt artikel 107.3 c i fördraget, nämligen:

- Stöd till företag som går längre än unionsnormerna eller höjer nivån på miljöskyddet i avsaknad av unionsnormer (inklusive stöd för inköp av nya transportfordon).
- Stöd för tidig anpassning till framtida unionsnormer.
- Stöd för miljöstudier.
- Stöd för sanering av förorenade områden.
- Stöd för energi från förnybara källor.
- Stöd för energieffektivitetsåtgärder, inklusive kraftvärme samt fjärrvärme och fjärrkyla.
- Stöd för resurseffektivitet, och särskilt för avfallshantering.
- Stöd för avskiljning, transport och lagring av koldioxid, inbegripet enskilda delar av kedjan för avskiljning och lagring av koldioxid (CCS).
- Stöd i form av nedsättningar av eller befrielse från miljöskatter.
- Stöd i form av sänkning av de avgifter som finansierar stödet för el från förnybara källor.
- Stöd för energiinfrastruktur.
- Stöd för åtgärder för att säkerställa tillräcklig produktionskapacitet.
- Stöd i form av utsläppsrätter.
- Stöd för omlokalisering av företag.

---

<sup>341</sup> Kommissionen (2014) *Riktlinjer för statligt stöd till miljöskydd och energi för 2014–2010* (2014/C 200/01).

Det anges i riktlinjerna att statligt stöd för miljöskyddsändamål ska anses vara förenligt med den inre marknaden om stödet, på grundval av de gemensamma bedömningsprinciper som anges i riktlinjerna, innebär ett större bidrag till unionens miljö- eller energimål utan att detta påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset. De särskilda nackdelarna i stödområden kommer att beaktas. Av bedömningsprinciperna framgår att det vanligtvis ska bedömas *om stödåtgärdens utformning garanterar att stödets positiva effekt när det gäller att nå ett mål av gemensamt intresse är större än dess negativa effekter på handel och konkurrens.*

Under rubriken Allmänna bestämmelser om förenlighet anges att

- det ska handla om bidrag till ett mål av gemensamt intresse,
- det ska finnas ett behov av statligt ingripande,
- den föreslagna stödåtgärden ska vara ett lämpligt policyinstrument med hänsyn till det berörda politiska målet,
- stödet är förenligt med den inre marknaden endast om det har en stimulanseffekt, det vill säga om stödet förmår stödmottagaren att ändra sitt beteende genom att höja nivån på miljöskyddet,
- stödet ska vara proportionellt, vilket innebär att stödbeloppet per stödmottagare ska begränsas till vad som är absolut nödvändigt för att uppnå det eftersträvade miljöskydds- eller energimålet.

I anslutning till bestämmelsen om att stödet ska vara ett lämpligt policyinstrument framhålls det att efterlevnaden av principen om att föreningen betalar genom miljölagstiftning i princip garanterar att marknadsmisslyckanden i samband med negativa externa effekter korrigeras. Det poängteras också att statligt stöd inte kan beviljas i den utsträckning stödmottagaren kan hållas ansvarig för föreningen enligt befintlig unionslagstiftning eller nationell lagstiftning.

När det gäller stimulanseffekten, som alltså är ett nödvändigt kriterium för att stödet ska vara tillåtet framgår det av riktlinjerna att kommissionen anser att stöd som beviljas för anpassning till *framtida* unionsnormer i princip har en stimulanseffekt, också när normen redan har antagits men ännu inte trätt i kraft förutsatt att det stimulerar till att investeringen genomförs *innan* dess att normen träder i kraft. Kommissionen preciserar tidsaspekten till att stöd för anpassning till unionsnormer som redan antagits men ännu inte trätt

i kraft ska ha beviljats minst ett år innan unionsnormerna träder i kraft för att anses ha en stimulanseffekt. Omvänt innebär detta stöd för anpassning till tvingande EU-regler som trätt i kraft inte har en stimulanseffekt och stödet är därmed inte tillåtet.

Emellertid, menar kommissionen, kan stöd för investeringar som gör det möjligt för stödmottagarna att vidta *åtgärder som går längre än de tillämpliga unionsnormerna* bidra på ett positivt sätt till miljö- eller energimålet. Detta omfattar till exempel åtgärder för att förbättra vatten- och luftkvaliteten som går längre än de obligatoriska unionsnormerna. Sådana positiva bidrag föreligger också om det finns en obligatorisk nationell norm som antagits i avsaknad av unionsnormer.

### 8.12.2 Tillåtet statsstöd i vissa fall: gruppundantag och de minimis-stöd

Allt statsstöd är inte otillåtet. Vissa statsstöd får lämnas enligt villkoren i särskilda regelverk som kommissionen har beslutat.

Dessa omfattar den allmänna gruppundantagsförordningen (GBER) med möjlighet att ge stödsektorsspecifika gruppundantagsförordningar för jordbruk, fiskeri och vattenbruksverksamhet, ett undantagsregelverk för ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och en förordning om ersättning för kollektivtrafik.

Det finns en förordning om gruppundantag för bland annat skogs- och jordbrukssektorn.<sup>342</sup> Förordning ska tillämpas bland annat på följande kategorier av stöd:

- Stöd till mikroföretag samt små och medelstora företag som är verksamma inom jordbrukssektorn,
- Stöd för investeringar för bevarande av kultur- och naturarv på jordbruksföretag.
- Stöd för att avhjälpa skador som orsakats av naturkatastrofer inom jordbrukssektorn.

---

<sup>342</sup> Kommissionens förordning (EU) nr 702/2014 av den 25 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd inom jordbruks- och skogsbrukssektorn och i landsbygdsområden förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

- Stöd till forskning och utveckling inom jordbruks- och skogsbrukssektorn.
- Stöd till förmån för skogsbruk.

Enligt förordningen ska stödordningar, individuellt stöd som beviljas enligt stödordningar och stöd för särskilda ändamål anses vara förenliga med den inre marknaden och undantas från anmälnings-skyldigheten i fördraget under förutsättning att stödåtgärderna uppfyller samtliga villkor som anges förordningens kapitel I *samt* de särskilda villkor för den relevanta stödkategorin som anges i förordningens kapitel III.<sup>343</sup> Av kapitel I följer bland annat villkor om vissa tröskelvärden,<sup>344</sup> om stödets överblickbarhet,<sup>345</sup> och att förordningen endast får tillämpas på stöd som har stimulanseffekt.<sup>346</sup>

Det finns också undantag för stöd av mindre betydelse (så kallat *de minimis*-stöd). Bestämmelser om sådant stöd finns i de *de minimis*-förordningen.<sup>347</sup> Förordning gäller för statligt stöd till företag och en förutsättning för att stödet ska omfattas av förordningen är att det totala stödet av mindre betydelse per medlemsstat till ett enda företag inte får överstiga 200 000 euro under en period av tre beskattningsår. Utöver det ska vissa villkor i förordningen uppfyllas. Ett antal sektorer är dock undantagna, bland annat vissa företag inom fiske- och vattenbrukssektorn, företag som är verksamma inom primärproduktion av jordbruksprodukter samt vissa företag som är verksamma inom sektorn för bearbetning och saluföring av jordbruksprodukter.

---

<sup>343</sup> Artikel 3 kommissionens förordning (EU) nr 702/2014 av den 25 juni 2014 genom vilken vissa kategorier av stöd inom jordbruks- och skogsbrukssektorn och i landsbygdsområden förklaras förenliga med den inre marknaden enligt artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

<sup>344</sup> *Ibid.*, artikel 4.

<sup>345</sup> *Ibid.*, artikel 5.

<sup>346</sup> *Ibid.*, artikel 6.

<sup>347</sup> Kommissionens förordning (EU) nr 1407/2013 av den 18 december 2013 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt på stöd av mindre betydelse.



## 8.13 Skogsutredningen om statsstöd

Skogsutredningen skriver följande om statsstöd.<sup>348</sup>

Frågan om ersättning för rådighetsinskränkning till följd av ett nekat tillstånd till avverkning av fjällnära skog utgör ett otillåtet statsstöd har analyserats både genom den advokatutredning som Skogsstyrelsen inhämtat och av Skogsstyrelsens verksjurister i samband med de rättsprocesser som avgjorts av Mark- och miljööverdomstolen i maj 2020. Frågan kom dock inte under domstolens prövning. Genom domarna slogs det fast att ersättning ska utgå med 125 procent av marknadsvärdesminskningen för rådighetsinskränkningen beräknat på samma sätt som för ett områdesskydd.

Advokatutredningen ansåg inte att det var möjligt att dra någon generell slutsats om ersättning enligt expropriationslagens bestämmelser utgör en marknadsstörande åtgärd eller ett individuellt stöd till någon enskild näringsidkare i den mening som utgör statsstöd. Advokatbyråns utgångspunkt var att det inte är fråga om en vara eller tjänst som erbjuds marknaden eller lättnader i pålagor för viss vara eller varor och inte heller ett i förväg utpekad stöd till ett enskilt företag. Ett nekat avverknings-tillstånd innebär i stället att det rör sig om en vara eller varuslag som över huvud taget inte kommer ut på marknaden och som därför inte konkurrerar eller kommer att konkurrera med andra varor. Ersättningen saknar enligt advokatbyrån därmed ett subjekt med en given koppling till marknaden. I advokatutredningen ansågs det inte gå att dra någon mer näraliggande slutsats om att det är fråga om en marknadsstörande åtgärd eller något individuellt stöd till någon enskild näringsidkare i den mening som utgör statsstöd. Alla aktörer på marknaden som omfattas av reglerna i 4 kap. 1 § andra stycket expropriationslagen, även skogsnäringen, kan påräkna ersättning på samma grunder enligt det regelverket. Expropriationslagens regler om ersättning utöver marknadsvärdet gynnar därmed inte vissa angivna företag eller verksamheter. Det blir då inte fråga om specifikt statsstöd i den mening som avses i EU-fördraget; vilket fick advokatbyrån att dra slutsatsen att jämförelsen med statsstöd haltar.

Skogsstyrelsen invände dock mot advokatbyråns utredning i denna del. Enligt Skogsstyrelsen kan den ersättningsrätt som utlöses vid tillståndsprövningen i stället ses som ett stödsystem inom ramen för den bransch som regleras i skogsvårdslagen och dessutom inom det specifika geografiska segment som omfattas av tillståndsplikten. Myndigheten ansåg därför att det troligtvis inte går att avfärda överkompensationen, som ersättning enligt expropriationslagens bestämmelser innebär, med ett generellt antagande om att ersättningsreglerna är desamma för alla

<sup>348</sup> I detta avsnitt redovisas skogsutredningens (2020:73 *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*, s. 899 ff.) överväganden kring statsstödsregelverket samt bedömning av hur nuvarande praxis förhåller sig till statsstödsregelverket. Avsnitten är i huvudsak återgivna som de står i skogsutredningen med vissa redaktionella ändringar. Skogsutredningens beskrivningar av statsstödsreglerna i fördraget har uteslutits. För referenser och källor hänvisas till skogsutredningens betänkande.

rådighetsinskränkningar. Skogsstyrelsen ansåg i stället att genom att ekonomin stärks för skogsföretag som äger en eller flera fastigheter med fjällnära skog kan detta hota att snedvrider konkurrensen mot företag som äger skog i andra regioner. Det kan också hota att snedvrider konkurrensen mot bolag som tillverkar eller säljer produkter som konkurrerar om samma kunder som produkter tillverkade av skogsråvara. Skogsstyrelsens ansåg i sin utredning att statligt finansiellt stöd, som förstärker ett företags allmänna finansiella ställning i förhållande till andra konkurrerande företag, i handeln inom gemenskapen ska anses påverka denna handel. Det saknas då skäl att, som advokatutredningen gjort, koppla stödet till en konkret produktion av varor. Skogsstyrelsen ansåg att det är troligt att kommissionen skulle anse att ersättning med mer än vad företaget skulle erhållit under normala marknadsvillkor utgör otillåtet statsstöd, förutsatt att övriga kriterier är uppfyllda. Myndighetens slutsats var därmed att stöd upp till 100 procent, av den skada som intrånget åsamkar markägaren, kan sägas vara detsamma som marknaden hade varit beredd att betala. Det är då en ersättning på marknadens villkor vilket inte gynnar vissa företag framför andra.<sup>349</sup>

[...]

På grund av att inställningen till om statligt stöd har förändrats till en mer tillåtande syn sedan finanskrisen 2008, finns det numera ett omfattande regelverk och riktlinjer som reglerar undantag från anmälningsplikten och genomförandeförbudet. Det finns undantag från dessa dels för stöd av mindre betydelse i den s.k. de minimisförordningen, dels genom en allmän gruppundantagsförordning.

För statligt stöd till just skogsbruk finns särskilda gruppundantag för stöd som ges inom landsbygdsprogrammet.<sup>350</sup> Den ersättning som aktualiseras vid tillämpning av 19 § skogsvårdslagen utgår i dagsläget inte inom ramen för något sådant program. Det finns inte heller någon möjlighet att endast med hänvisning till EU-rättsliga förpliktelser på naturvårdsområdet, till exempel de som kommer till uttryck genom naturvårdsdirektiven rättfärdiga ett statligt stöd. När det kommer till att bedöma punkten a) ovan [åtgärden är ett stöd] går det att konstatera att den ersättning som utgår efter ett beslut om nekat avverkningstillstånd utgör ett stöd eller en fördel i den mening som avses i artikel 107 i EUF-förordningen, eftersom det rör sig om en ersättning som ligger 25 procent högre än den beräknade marknadsvärdesminskningen. Vidare utgår ersättning av statliga medel enligt punkten b) [stödet beviljas av staten och utges av allmänna medel]. Frågan är då om stödet c) gynnar vissa företag, d) snedvrider, eller hotar att snedvrider, konkurrensen och e) påverkar handeln mellan medlemsstater.

Allmänna åtgärder som vid första anblicken gäller alla företag, men som begränsas av den offentliga förvaltningens befogenhet att göra en

<sup>349</sup> SOU 2020:73. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*, s. 899 f.

<sup>350</sup> Enligt expert i utredningen handlar detta dock snarast om ersättning för att inte bedriva skogsbruk.

skönsmässig bedömning är selektiva. Detta är fallet när uppfyllandet av de givna kriterierna inte automatiskt ger rätt till åtgärden. Ersättningen enligt 19 § skogsvårdslagen utbetalas till en viss mottagare, de som ägnar sig åt skogsbruk i fjällnära skog, efter en enskild prövning. Det är inte alla markägare som omfattas av de särskilda bestämmelserna om fjällnära skog som har rätt till stöd, utan endast de som efter en särskild prövning inte kan medges avverkningstillstånd. Denna prövning innefattar ett stort mått av skönsmässig bedömning från myndighetens sida. Den enskilda prövningen innebär enligt EU-domstolens praxis att det i princip är möjligt att presumera att åtgärden är selektiv, eftersom det då rör sig om ett individuellt stöd och inte en stödordning. Det rör sig därmed om ett stöd som gynnar vissa företag, enligt punkten c).

När det gäller frågan om detta individuella stöd hotar att snedvrida konkurrensen och påverkar handel mellan medlemsstaterna måste vissa utgångspunkter anläggas. Skogen är råvarubas och förädlas för en global marknad. Att dessa produkter cirkulerar på EU:s inre marknaden är tveklöst. Många skogsbolag är vertikalt integrerade och äger den skog som de sedan processar. Det finns inte heller någon nämnvärd marknad för de enskilda annat än att sälja till den industrin, som i huvudsak exporterar sina produkter. En relativt stor andel av den produktiva skogsmarken ovan fjällnära gränsen kan komma att träffas av de bestämmelser som utlöser ersättningsrätt vilket innebär att det sammanlagt kan komma att utges ersättning för många miljarder kronor. I varje enskilt ärende utgår dock ersättning sällan med mer än någon miljon kronor, vilket får bedömas vara förhållandevis lågt sett till virkesmarknaden i stort. Detta särskilt mot bakgrund av att det endast är den förhöjda intrångsersättningen, de överskjutande 25 procenten av marknadsvärdesminskningen, som utgör något stöd i egentlig mening. Den del av ersättningen som utgår enligt sedvanliga skadeståndsrättsliga principer, upp till 100 procent, utgörs nämligen av den ersättning som marknaden annars skulle lämnat för virket.

Den ersättningsmodell som tillämpas i dag uppfyller därmed knappast förutsättningarna för att påverka konkurrensen mellan företag och än mindre handeln mellan medlemsstaterna. Det rör sig om en lokal åtgärd i en viss region och även om det i vissa fall kan avse belopp som kan överstiga 2 miljoner kronor bedöms stödet inte ha mer än en marginell påverkan på gränsöverskridande investeringar eller etableringar mot bakgrund av marknadens storlek i övrigt. Utredningens slutsats är därför att ersättning enligt 19 § skogsvårdslagen utgör ett stöd som uppfyller kriterierna enligt punkterna a–c ovan. Det individuella stödet i varje enskilt fall bedöms dock inte ha tillräcklig påverkan på marknaden för att kunna konstatera att det hotar att snedvrida konkurrensen eller handeln mellan medlemsstater enligt punkter d och e. Det går därför inte att med säkerhet uttala att det rör sig om ett stöd som står i strid med statsstödsreglerna.<sup>351</sup>

<sup>351</sup> SOU 2020:73. *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen*, s. 899 f.

## 8.14 Några sammanfattande kommentarer

Var gränsen för ersättningsrätten går i dag är inte tydligt men det handlar om att förtydliga ansvarsfördelningen mellan det allmänna och verksamheter eller markägare vad gäller kostnaden för att bevara biologisk mångfald. Fördelningen av kostnaderna för en åtgärd mellan det allmänna och verksamhetsutövaren eller markägaren kan också ses som en parameter i proportionalitetsbedömningen. Om det i ett enskilt fall framstår som orimligt att den enskilde ska behöva bära kostnaderna för ett ingrepp påverkar det utfallet av proportionalitetsbedömningen till den enskildes fördel. I vissa fall kan frågan om ersättning dock sägas ha en självständig betydelse vid sidan av intresseavvägningen. Vid flera tillfällen har lagstiftaren uttryckt att utan en viss ersättningsfrihet skulle det allmänna ha svårt att hävda sina intressen och att skyddet av viktiga samhällseliga intressen inte får bli en fråga om ekonomi.<sup>352</sup>

Frågan om huruvida staten ska ersätta den enskilde som drabbas av en rådighetsinskränkning i ett visst fall påverkas även av EU-rättsliga regler, bland annat förbjuder reglerna om otillåtet statsstöd ett land att lämna ekonomisk kompensation till en enskild för förlust som beror på dennes anpassning till EU-rättsliga regler. I och med att flera av fridlysningsbestämmelserna grundar sig på just EU-rättsliga regler är det här en fråga som måste hanteras särskilt. I princip kan det innebära att lagstiftaren och tillämparen måste avvika från rådande principer för bedömningen av vad som i det enskilda fallet är skäligt att kräva av den enskilde utan kompensation.<sup>353</sup>

Att det i dag saknas en kopplad ersättningsrätt till artskyddsförordningen kan motiveras med att det endast är laglig markanvändning som kan betraktas som pågående markanvändning. Fridlysningsbestämmelserna anger lägsta nivån för laglig markanvändning och är därför inte ersättningsgrundande. Därtill kommer att avverkning i strid med artskyddsreglerna är förbjuden och betraktas som ett artskyddsbrott. Med ett sådant synsätt ska ersättning inte utgå. Mot ett sådant synsätt står att naturreservatsbildning och fridlysning i praktiken mycket väl kan etablera ett liknande skydd för arterna (i den mån det handlar om fridlysta arter som stannar på platsen under över-

<sup>352</sup> Jfr SOU 2013:59. *Ersättning vid rådighetsinskränkningar*, s. 101 som hänvisar till prop. 1981/82:130 med förslag till ny vattenlag m.m., s. 116 och bet. 1990/91:JoU30 s. 255, NJA II 1973 s. 724.

<sup>353</sup> *Ibid.*, s. 103.

skådlig framtid), men att endast det förstnämnda instrumentet genererar rätt till ersättning.<sup>354</sup>

Som framgick ovan anser vi att det finns ett utrymme för ersättning i 2 kap. 15 § regeringsformen andra stycket i den mån förelägganden och förbud med stöd av artskyddsförordningen i praktiken handlar om områdesskydd som avsevärt försvårar pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten.

I de överväganden som vi har att göra i syfte att kodifiera det utrymme för ersättning som vi i nuläget tror finns behöver vi framför allt beakta följande (utan inbördes rangordning).

- Proportionalitetsprincipen.
- Kravet på förutsebarhet och den enskildes legitima förväntningar.
- Andra former av rättssäkerhetsgarantier.
- Principen om att förorenaren betalar och försiktighetsprincipen.
- Lagenlighetsprincipen.
- Kravet på viss kvalifikation på ingreppet.
- De EU-rättsliga reglerna om otillåtet statsstöd.

---

<sup>354</sup> Jämför de slutsatser som dras av Forsberg (2018), a.a., s. 92.

## 9 Förebygga artskyddsbrott, bakgrund

### 9.1 Utredningens direktiv

I 2018 års regleringsbrev fick Jordbruksverket i uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket bland annat 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. Myndighetens förslag avsåg bland annat att utreda om skadestånd till staten för artskyddsbrott bör införas, ett utökat 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 bland annat innehav av illegala exemplar samt ett förbud mot innehav av äggsamlingar.

De senaste åren har det skett en tydlig ökning av antalet artskyddsbrottsärenden. 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.<sup>1</sup>

Det finns ett behov av att se över de regler som gäller för bland annat 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. Enligt utredningsdirektiven bör det utredas om artskyddslagstiftningen

---

<sup>1</sup> Diemer och Mattisson (2016), *Förstärkta åtgärder mot artskyddsbrott*, Jordbruksverket 2016:02.

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 arbetssätt kan göras mer effektiva. Det ingår dock inte att utreda domstolarnas organisationsformer och arbetssätt.

Enligt utredningsdirektiven ska vi vid denna översyn överväga de förslag som Jordbruksverket har redovisat till regeringen; *Förstärkta åtgärder mot artskyddsbrott* (2016)<sup>2</sup> och *Förslag på åtgärder för ett stärkt arbete mot artskyddsbrott* (2019)<sup>3, 4</sup>.

## 9.2 Artskyddsbrottslighet internationellt

Nedan kommer vi inledningsvis att gå igenom bakgrunden för olika typer av kriminaliseringar rörande artskydd, vad som är kriminaliserat samt hur myndigheterna arbetar med detta samt de olika typerna av regleringar som finns i 29 kap. miljöbalken (straffbestämmelser) respektive 30 kap. miljöbalken (miljösanktionsavgifter).

Ett särskilt utredningsuppdrag handlar om att utreda om det behövs bestämmelser om skadestånd vid brott mot skyddade arter. Vi tittar därför kort på vad som gäller ifråga om skadestånd i samband med brott. Mot bakgrund av att Jordbruksverket i sin rapport 2016 uttryckligen framhåller att frågan om fasta skadeståndsbelopp för olika arter bör utredas med det finska systemet som förebild kommer vi redogöra för hur denna reglering utformats i Finland. Enligt såväl den finska naturvårdslagen som finska jaktlagen handlar det om en *förverkandepåföljd*.<sup>5</sup> Därav att vi redogör för såväl svenska som finska förverkandebestämmelser. I sammanhanget tar vi även upp beslag, dels därför att det är något som föregår förverkandet, dels därför att det kan ge upphov till särskilda problem just vad gäller artskyddsbrott.

Avslutningsvis ger vi en bakgrund till behovet av att kriminalisera innehav av äggsamlingar samt gör en utblick mot Norge, Danmark och Finland för att se hur regleringen av äggsamlingar ser ut där.

---

<sup>2</sup> Diemer och Mattisson, a.a.

<sup>3</sup> Edström och Ljung (2019), *Förslag på åtgärder för ett stärkt arbete mot artskyddsbrott*, Jordbruksverket 2019:14.

<sup>4</sup> Dir. 2020:58, s. 16.

<sup>5</sup> Diemer och Mattisson, a.a., s. 22.

## 9.2.1 Global artskyddsbrottslighet

Artskyddsbrottslighet är ett allvarligt hot mot arters överlevnad.

I FN:s generalförsamling formuleras hotet enligt följande.

Illicit trafficking in wildlife contributes to the extinction of many species and damage to ecosystems and rural livelihoods, including those based on ecotourism, undermines good governance and the rule of law and, in some cases, threatens national stability and requires enhanced transnational and regional cooperation and coordination in response.<sup>6</sup>

Internationell handel med vilda arter kan å ena sidan ge kommersiella incitament för att bevara den biologiska mångfalden, men kan å andra sidan, om handeln inte är hållbar, utgöra ett hot. CITES-konventionen antogs just för att skydda vilda djur som är utsatta för internationell handel och säkerställa att internationell handel med CITES-listade arter är hållbar, laglig och spårbar.

Globalt anses mer än 38 700<sup>7</sup> arter vara hotade i sina naturliga livsmiljöer av olaglig handel: cirka 5 950 djurarter och cirka 32 800 växtarter är listade inom CITES-konventionen. Redan 2008 konstaterade Brottsförebyggande rådet (BRÅ)<sup>8</sup> att handel med hotade arter utgör det största hotet mot den biologiska mångfalden i världen, näst efter den pågående världsomfattande förstöringen av naturliga livsmiljöer. Djur och växter samlas in i naturen och säljs levande för sällskap och hobby eller används för att tillverka många olika slags produkter, som exempelvis souvenirer, lyxvaror eller traditionella asiatiska mediciner. Olaglig efterfrågan på växter och djur skapar incitament för korrupta metoder samtidigt som själva efterfrågan möjliggörs av korruption, vilket undergräver rättsstaten i de länder som är involverade. Handeln med arter och dess koppling till korruption, tjuvjakt och organiserad brottslighet har på senare år uppmärksamrats allt mer på internationell politisk nivå, eftersom omfattningen har ökat och konsekvenserna blivit allt större.

Tankesmedjan *Global Financial Integrity* slog i en rapport från 2017 fast att den globala handeln med hotade arter är attraktiv för brottsliga aktörer genom att vinsterna är höga och risken för upp-

<sup>6</sup> UNGA resolution A/RES/73/343 av den 16 september 2019 *Tackling illicit trafficking in wildlife* resolution/adopted by the General Assembly, preambular.

<sup>7</sup> CITES-konventionens bilagor omfattar ca 38 700 arter efter CoP 2018.

<sup>8</sup> Hagstedt och Korsell (2008) *Illegal handel med hotade djur- och växtarter* BRÅ-rapport 2008:14.



täckt är låg.<sup>9</sup> I samma rapport konstaterade *Global Financial Integrity* att den olagliga handeln med hotade arter omsätter värden motsvarande 5–23 miljarder amerikanska dollar årligen, vilket är i samma storleksordning som olaglig handel med vapen, och som i omfattning bara överträffas av drog- och människohandel.

Förutom att olaglig insamling av växter och djur kan hota arters existens i sina naturliga miljöer kan okontrollerade frakter mellan länder sprida smittsamma sjukdomar eller andra skadliga organismer. Därmed kan okontrollerad handel med arter utgöra ett hot både mot människors hälsa och den biologiska mångfalden i världen. Som exempel kan nämnas viruset som orsakar Covid-19, som misstänks ha spridits till människor via handel med kött från vilda djur.

Med internet har nya handelsvägar öppnats och specialintresserade kunder kan beställa vad de vill ha via världsomspännande digitala nätverk. Produkter tillverkade av vilda arter eller levande exemplar av reptiler, fåglar, stenkoraller, kaktusar, med mera kan beställas via Internet och skickas med snabb leverans mellan världens länder.

Ett varuslag där handeln omfattar mycket stora belopp är olagligt avverkat timmer, men därutöver handlas även med pälsar, reptilskinn, elfenben, noshörningshorn, klor, tänder, fjädrar och fågelägg. Därtill omfattar handeln produkter av djur och växter såsom traditionell asiatisk medicin, kosttillskott med mera.

### 9.2.2 CITES-konventionens genomförande i EU och Sverige

Samtliga medlemsstater inom EU är parter till CITES-konventionen, liksom EU. Konventionen är genomförd i EU via rådets förordning 338/97, som är den grundläggande implementeringen av konventionen, kommissionens förordning 865/2006 samt kommissionens genomförandeförordning 2019/1587 (se avsnitt 5.9).

Förordningar är direkt tillämpliga. Det innebär bland annat att rättsakten inte får genomföras i nationell lagstiftning (utöver vad som föreskrivs i själva förordningen). Därför hänvisar 3 § artskyddsförordningen i vissa avseenden till rådets förordning 338/97.

Jordbruksverket är administrativt och Naturvårdsverket vetenskapligt myndighet för CITES i Sverige. Havs- och vattenmyndigheten

---

<sup>9</sup> Global Financial Integrity (2017) *Transnational Crime and the developing world*.

ska som vetenskaplig myndighet bistå Naturvårdsverket i frågor som gäller artskydd i havs- eller vattenmiljön.

### 9.2.3 EU:s handlingsplan mot artskyddsbrott

Kommissionen utfärdade 2007 en rekommendation om kontroll av efterlevnaden av EU:s CITES-regler.<sup>10</sup> Uppföljning visade att det finns betydande skillnader mellan olika medlemsstaters genomförande och kontroll av efterlevnaden av dessa gemensamma regler.<sup>11</sup> Detta har öppnat för att kriminella kan anpassa sina handelsvägar till länder där kontrollen är av mindre omfattning.

Ett sätt att garantera en mer homogen EU-täckande kontroll av efterlevnaden är ett gemensamt åtagande från EU och dess medlemsstater. EU-kommissionen presenterade 2016 en handlingsplan mot olaglig handel med vilda djur och växter, efter en resolution från Europaparlamentet 2014.<sup>12</sup> Handlingsplanen är ett viktigt bidrag till EU:s arbete med att nå de mål som fastställts av FN i Agenda 2030 för hållbar utveckling 2015, särskilt delmålet 15:7, som innebär att världens länder ska

vidta omedelbara åtgärder för att stoppa tjuvjakt och olaglig handel med skyddade arter av flora och fauna och att angripa både tillgången och efterfrågan på illegala produkter av vilda djur och växter.<sup>13</sup>

Genom handlingsplanen mot artskyddsbrott visar EU att unionen är beredd att leva upp till internationella förväntningar och åtaganden och höja ambitionsnivån när det gäller åtgärder mot olaglig handel med vilda arter. Ytterligare ett syfte med att EU ökar insatserna mot artskyddsbrott är att de investeringar som gjorts för naturskydd i hela världen genom EU-utvecklingsstöd inte ska undergrävas av brottslig verksamhet.

---

<sup>10</sup> EUT L 159, 20.6.2007, s. 45.

<sup>11</sup> SWE (2016) 38: *Analysis and Evidence in support of the EU Action Plan against Wildlife Trafficking*.

<sup>12</sup> COM(2016)0087 final *EU:s handlingsplan mot olaglig handel med vilda djur och växter*, som antogs av parlamentet som *Europaparlamentets resolution av den 24 november 2016 om EU:s handlingsplan mot olaglig handel med vilda djur och växter* (2016/2076(INI)).

<sup>13</sup> Agenda 2030 mål 15.7: Stoppa tjuvjakt och illegal handel med skyddade arter.

### 9.3 Artskyddsbrott i Sverige

Artskyddsbrott är en brottsrubricering i 29 kap. 2 b § miljöbalken. I korthet handlar det om brott mot fridlysningsbestämmelser i artskyddsförordningen, brott mot förbudet mot import, export, transport och förvaring av djur och växter i samma förordning, samt brott mot EU:s CITES-regelverk eller om brott mot en föreskrift om förbud av utsättning av djur och växter i naturmiljö omfattas av begreppet. Vad gäller den subjektiva sidan fordras uppsåt eller oaktsamhet. Bestämmelsen till stora delar utformad som blankettstraffbud.

Artskyddsbrott är så kallade spaningsbrott. I motsats till andra typer av brott, till exempel rån, som anmäls av de drabbade, upptäcks spaningsbrott 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 brott.<sup>14</sup>

Nedan kommer vi att hantera:

- olaglig handel med CITES-listade arter,
- artskyddsbrott vad avser vilda fåglar enligt fågeldirektivet och arter som skyddas i livsmiljödirektivet,
- artskyddsbrott vad avser nationellt fridlysta arter,
- otillåten hantering av invasiva främmande arter,
- kriminalisering av innehav av fågelägg,
- kort om angränsande regelverk.

Vi kommer inte att utreda brott mot förbud av utsättning av djur och växter i naturmiljö, emellertid kan våra förslag påverka sådana bestämmelser.

---

<sup>14</sup> Diemer och Mattisson, a.a., s. 3.

### 9.3.1 Jordbruksverkets åtgärdsförslag mot artskyddsbrottslighet

Jordbruksverket har på uppdrag av regeringen tagit fram två rapporter om artskyddsbrott där myndigheten föreslår åtgärder för att motverka illegal handel med hotade arter i Sverige.<sup>15</sup> Rapporten från 2019 syftar till att redovisa ett samlat förslag med åtgärder som möjliggör genomförandet i Sverige av EU:s handlingsplan mot olaglig handel med vilda djur och växter. I rapporten vidareutvecklar och kompletterar Jordbruksverket förslagen i den tidigare rapporten från 2016.

### 9.3.2 Myndigheters insatser vad gäller illegal handel

Enligt Jordbruksverkets rapport har artskyddsbrott fortsatt låg prioritet inom berörda myndigheter, även om flera myndigheter på senare år förstärkt sina resurser. Exempelvis har Åklagarmyndigheten sedan år 2018 utökat gruppen miljöåklagare som utreder illegal jakt på skyddade arter från tre till fem åklagare.

Polismyndigheten har omorganiserats och det finns sedan 2016 en specialiserad grupp på nationella operativa avdelningen (NOA) som ansvarar för att utreda artskyddsbrott och kulturarvsbrott. Gruppen har även en resurs som bara jobbar med underrättelseverksamhet specialiserad på artskyddsbrott och grova jaktbrott.

I och med bildandet av NOA inom polismyndigheten har samarbetet mellan åklagare och polis förbättrats avsevärt. I dag anser man sig ha möjlighet att driva flera stora utredningar varje år vilket innebär en ändring från nulägesbeskrivningen år 2016. Polis och åklagar sidan har därmed ökat resurser och tid för detta arbete.<sup>16</sup> Också Tullverket har under senare år satsat på artskyddsbrott med förstärkta resurser.<sup>17</sup>

Enligt Naturvårdsverkets kartläggning av resurserna på länsstyrelserna visar utvecklingen mot bredare kunskaper på länsstyrelserna och mindre personbunden hantering. Det är fler som jobbar med artskyddstillsyn, även om den sammanlagda arbetstiden inte har ökat. Länsstyrelsernas verksamhet är därmed något mindre sårbar i dag, genom att handläggningen fördelas på fler personer. Bland annat har

<sup>15</sup> Diemer och Mattisson, a.a., samt Edström och Ljung, a.a.

<sup>16</sup> Edström och Ljung, a.a., s. 27.

<sup>17</sup> *Ibid.*

länsstyrelserna arbetat mycket med att minska skillnaderna mellan behov av tillsyn och genomförd tillsyn. De ökade resurserna beror delvis på redovisningskrav till Naturvårdsverket och regeringen.<sup>18</sup>

Det kommer in drygt 2 000 ansökningar om CITES-intyg och CITES-tillstånd årligen till Jordbruksverket.<sup>19</sup> Under perioden 2017–2018 tog Jordbruksverket fram fyra nya e-tjänster för dessa ansökningar:

- CITES-intyg som gäller inom Sverige och andra EU-länder,
- CITES-tillstånd som behövs för import från land utanför EU,
- CITES-tillstånd för export eller återexport till land utanför EU, samt
- CITES-musikinstrumentpass för den som behöver resa utanför EU med ett instrument som helt eller delvis består av CITES-listade djur- eller växtarter.

Arbete planeras för att gå vidare med arbetet med att ytterligare digitalisera handläggningen av CITES-ärenden (så kallad *E-permitting*).

Jordbruksverket har också kunnat se att kunskapsnivån har höjts generellt hos myndigheter, bland annat genom de utbildningsinsatser som skett.<sup>20</sup>

Samtidigt som insatser görs i Sverige så sker förändringar i omvärlden. Nya listningar av arter under CITES, framför allt listningar av trädarter som handlas med i industriell skala, har avsevärt ökat antalet ärenden. Detta är en utveckling som förväntas fortsätta, eftersom CITES-konventionen sannolikt kommer att lista fler arter som förekommer frekvent i handeln.<sup>21</sup>

Jordbruksverket framhåller i sin rapport att myndighetsgemensamt samarbete är beroende av att sådant arbete prioriteras inom respektive organisation. Den bild som aktörerna målar upp är att kunskapen finns om hur samarbetet och bildandet av samverkansgrupper ska kunna genomföras, men att tid och resurser inte räcker till. Samverkan handlar också om att samordna målbilder och insatser. Det handlar i grunden om att prioriteringarna mellan myndigheterna måste göras tillsammans. Jordbruksverket framhåller också att det är

<sup>18</sup> Edström och Ljung, a.a., s. 27.

<sup>19</sup> Jordbruksverket, e-post 2021-04-27: totalt 2 100 ärenden under år 2020.

<sup>20</sup> Edström och Ljung, a.a., s. 27.

<sup>21</sup> *Ibid.*

en ständig utmaning att bibehålla och dessutom öka kunskapsnivån. Dels finns det ständigt nya kunskapsbehov, till exempel på grund av att nya arter listas inom CITES-konventionen och att nya administrativa rutiner införs, dels har det visat sig svårt att avsätta tid för utbildningar både från utbildande myndigheter och de myndigheter som ska utbildas. Ett exempel är domstolarnas kunskapsbehov. I dag handläggs inte dessa mål enbart av domare som arbetar på en mark- och miljödomstol, utan de olika formerna av artskyddsbrott handläggs av någon domare på den tingsrätt inom vars domkrets brottet är begånget, precis som alla andra brottmål. Detta medför behov av helt nya utbildningsinsatser.<sup>22</sup>

### 9.3.3 Olaglig handel med CITES-listade arter

Levande djur och växter importeras i stort antal till Sverige årligen, liksom produkter av arterna. Sverige är också transitland för levande exemplar och produkter som skickas vidare till andra länder. Viss export sker också från Sverige av både lagliga och olagliga exemplar av arter, till exempel lagliga produkter av licensjagad björn och illegalt insamlade växter och fågelägg.

Ett hundratal av de arter som är CITES-listade förekommer i naturen i Sverige. Som exempel kan nämnas apollofjäril och mnemosynefjäril (A), björn (A), lodjur (A), varg (A), håbrand (B), samtliga arter av orkidéer (minst B, några A), alla rovfåglar (A), ål (B), med flera. CITES-reglerna gäller även i de fall exemplar har åtkommit genom laglig jakt eller lagligt fiske.

Tullbeslag bekräftar att hälsokostpreparat och liknande produkter både importeras olagligt till och exporteras från Sverige samt att bland annat levande reptiler smugglas från tredje land eller förs in olovligt från andra EU-länder. Olovliga souvenirer i form av koraller eller produkter som mobilfodral, klockarmband eller plånböcker av reptilskinn påträffas när de tas in i landet av semesterresenärer som inte är insatta i regelverket.

Den olagliga handeln med hotade arter bedöms totalt sett vara omfattande i Sverige. När det gäller olaglig handel med hotade arter finns, enligt Edström och Ljung, en bild av att:<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Edström och Ljung, a.a., s. 28.

<sup>23</sup> Edström och Ljung a.a., s. 25.

- Sverige är både ett import- och exportland för exotiska arter.
- Inhemska arter samlas in för försäljning inom EU och för export.
- Det finns starka misstankar om att insmugglade djur, framför allt reptiler, ”tvättas” inför försäljning genom att de påstås vara fångenskapsuppfödda i Sverige.
- I Sverige sker avel och försäljning av vissa B-listade CITES-arter med avelsmaterial som saknar laglig bakgrund eller inte har tillräcklig dokumentation, dvs. där det inte kan fastslås att avelsmaterialet har förvärvats lagligt inom EU eller importerats med erforderliga tillstånd. Försäljning sker både inom Sverige och resten av EU.
- I Sverige sker en mer eller mindre öppen handel med B-listade CITES-arter utan tillräcklig dokumentation av laglig bakgrund för exemplar som har förvärvats i andra EU-länder med syftet att vidareförsäljas i Sverige.
- Det finns nätverk, det vill säga organiserad kriminalitet, som samarbetar för att genomföra dessa brott.

Enligt Jordbruksverkets rapport är det fortfarande inte möjligt att få en säker beskrivning av förekomsten av artskyddsbrott (inklusive olaglig handel med hotade arter av djur och växter) i Sverige i dag, eftersom artskyddsbrott måste upptäckas genom aktiva åtgärder som kontroll, tillsyn och spaning. Tillgänglig statistik riskerar därför att endast återspegla omfattningen av dessa aktiva åtgärder snarare än omfattningen av själva artskyddsbrotten.<sup>24</sup>

I rapporten framhålls vidare att myndigheternas samlade arbete ger ett kvalitativt underlag för att *beskriva* olika typer av artskyddsbrott i Sverige men att aktiva myndighetsåtgärder för att upptäcka artskyddsbrott inte är av det slag eller i en storleksordning som möjliggör någon typ av kvantitativ uppskattning då det saknas tillräckligt bra indata för att kunna dra några säkra slutsatser. Detta försvåras av att en stor del av såväl den lagliga som illegala handeln med CITES-listade och fridlysta arter pågår på internet i slutna grupper. Den illegala handeln upptäcks då inte via traditionell tillsyn och inte heller av allmänheten.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Edström och Ljung, a.a., s. 26.

<sup>25</sup> Edström och Ljung, a.a., s. 26.

### 9.3.4 Artskyddsbrott avseende vilda fåglar och arter i bilaga 1 till artskyddsförordningen

Fridlysningsreglerna i 4 och 7 §§ artskyddsförordningen implementerar EU:s fågel- samt livsmiljödirektiv och gäller för alla vilda fåglar inom EU:s europeiska territorium samt de arter som framgår av i bilaga 1 till förordningen.

Fridlysningen av dessa arter innebär att det är förbjudet att samla in, förstöra, gräva upp växter, störa djur, samla ägg, etc. Enligt 23 § artskyddsförordningen är det också förbjudet att förvara eller transportera levande fåglar och levande arter som är markerade med N eller n i bilaga 1 till förordningen, med de undantag som framgår av 30 § artskyddsförordningen.

Dispens från förbuden i 4 och 7 §§ kan medges enligt 14 § artskyddsförordningen, under vissa speciella omständigheter, men det är det knappast möjligt för privatpersoner att förvärva sådana fridlysta arter lagligt. Levande exemplar av vilda fåglar och de arter som listas i bilaga 1 till förordningen ska alltså normalt inte förvaras hos privatpersoner och inte heller förekomma i avel, i transporter eller i handeln annat än för vetenskapliga syften.

Bestämmelser som reglerar handel med de fridlysta arter som framgår av bilaga 1 finns i 25 § artskyddsförordningen. Bestämmelsen omfattar fåglar av arter som förekommer naturligt inom EU:s europeiska territorium, både levande och döda, samt djur- och växtarter som har markerats med N eller n i bilaga 1 till förordningen.

Förbudet mot handel gäller också alla varor som härrör från sådana djur och växter samt 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.

Undantag från förbudet mot handel finns i 30 § artskyddsförordningen. Förbudet i 25 § gäller därmed inte:

1. 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),
2. döda djur och ägg samt del eller vara av djur, om det visas att exemplaret har tagits från naturen på ett lagligt sätt före den 1 januari 1999,



3. levande och döda växter, om det visas att exemplaret har tagits från naturen på ett lagligt sätt före den 1 januari 1999,
4. levande växter och djur utom fåglar, om det visas att varken växten eller djuret eller dess föräldrageneration har levt vilt,
5. handel med döda djur som utgör ett naturligt led i en prepareringsverksamhet som bedrivs av den som har tillstånd för preparering enligt 35 §,
6. djur och växter av arter som omfattas av förbud mot kommersiella aktiviteter i rådets förordning (EG) nr 338/97,
7. förvar av och handel med fasan, rapphöna och gräsand,
8. döda exemplar av dalripa, rödhöna, klipphöna, ringduva, bläsgås, grågås, bläsand, kricka, stjärtand, skedand, brunand, vigg, bergand, ejder, sjöorre, fjällripa, tjäder, orre, sothöna, enkelbeckasin och morkulla, eller
9. försäljning m.m. av döda djur och växter och delar därav som bedrivs inbördes mellan sådana museer och andra institutioner som enligt 36 § har undantagits från kraven på tillstånd för viss prepareringsverksamhet.

Sammantaget konstaterar utredningen att för vilda fåglar och fridlysta arter som framgår av bilaga 1 till artskyddsförordningen regleras insamling i naturen, liksom transport, förvaring och handel. De förbjudna handlingarna är kriminaliserade genom 29 kap. 2 b § miljöbalken.

### 9.3.5 Artskyddsbrott avseende nationellt fridlysta arter i bilaga 2 till artskyddsförordningen

Arter som är nationellt fridlysta enligt 6, 8 och 9 §§ artskyddsförordningen framgår av bilaga 2 till förordningen. Dessa arter är *nationellt fridlysta enbart inom Sverige*. Förbudet innebär att det är förbjudet att döda, skada, fånga eller på annat sätt samla in exemplar, att ta bort eller skada ägg, rom, larver eller bon, plocka, gräva upp eller på annat sätt ta bort eller skada exemplar av växter, och att ta bort eller skada frön eller andra delar.

För de nationellt fridlysta arter som framgår av bilaga 2 till artskyddsförordningen finns inget förbud mot förvaring eller transport av exemplar, vare sig levande eller döda. Eftersom det är förbjudet att samla in arterna har lagstiftaren troligen utgått ifrån att det inte behövs förbud mot innehav och transport.

Det är emellertid känt hos tillsynsmyndigheter att det förekommer innehav av nationellt fridlysta arter som till exempel huggorm. Sådana exemplar kan i och för sig vara hämtade från naturen i något

annat land där huggorm förekommer och där insamling är laglig. Det kan också tänkas att det förekommer avel på djuren och att det förekommer handel, både inom Sverige och internationellt. Det är känt hos tillsynsmyndigheterna att bland annat orkidéer och reptiler som är nationellt fridlysta förekommer i handeln, både nationellt och internationellt.

Artskyddsförordningen förbjuder alltså insamling i naturen av nationellt fridlysta arter som framgår av bilaga 2 till förordningen, men det finns inga regler som förbjuder handel, förvaring eller transport av dessa arter. De förbjudna handlingarna är kriminaliserade genom 29 kap. 2 b § miljöbalken.

### 9.3.6 Otillåten hantering av invasiv främmande art

Vissa växter och djur hamnar ibland, medvetet eller av misstag, i en naturlig miljö där de normalt inte finns på grund av mänskliga handlingar. Framför allt djur kan utsättas för lidande av den påtvingade migrationen; de kanske inte är rustade för den nya miljöns klimat, eller så finns där ingen föda som djuret kan tillgodogöra sig. Andra arter kanske i stället mår utmärkt och klarar sig bra. Ytterligare en del arter klarar sig väldigt bra, särskilt om klimatet är lagom och det finns riklig tillgång på mat, samtidigt som artens naturliga fiender inte finns på plats. I en del fall leder de gynnsamma förhållandena till att dessa främmande arter blir *invasiva*. De förökar sig snabbt och konkurrerar ut naturligt förekommande arter. De främmande arterna kan i värsta fall också bära med sig smittsamma mikroorganismer som kan orsaka sjukdom hos både människor och andra djur. En välbekanta främmande art är den spanska skogssnigeln (mördarsniglar,) som kan tillgodogöra sig det mesta som växer som föda och saknar direkta fiender. Ett annat exempel är signalkräftan som kan bära och sprida kräftpest utan att själv drabbas, men som sprider smittan till vår inhemska flodkräfta.

Konsekvenserna av att införa nya arter kan bli mycket omfattande. Ett känt exempel är flodkräftan, som har minskat mycket kraftigt sedan början av 1900-talet, då kräftpesten fördes in via importerade varor och började spridas i Sveriges vattenområden. I dag bedöms kräftorna ha försvunnit från omkring 97 procent av de vattenområden där de tidigare fanns. Kräftpesten är inte den enda orsaken, kräftorna

påverkas också av föroreningar, vattenreglering, med mera, men verkningarna av kräftpesten har blivit mycket omfattande eftersom utplantering av signalkräftan vidmakthåller smittspridningen.<sup>26</sup>

Det är framför allt två faktorer som spelar roll för hur stor risk en främmande art innebär för den inhemska biologiska mångfalden. Dels *invasionspotentialen*, det vill säga förmågan att etablera sig, dels *ekologisk effekt* – det vill säga förmågan att påverka omgivningen så att förutsättningarna för inhemska arter påverkas negativt. Ju större *invasionspotential* och ju större ekologisk effekt; desto större riskutfall.<sup>27</sup> Artdatabankens klassificeringslista blev klar i januari 2019 och av de 1 033 klassade arterna bedömdes 877 vara främmande och 257 arter hamnade i de två högsta riskklasserna, *High Impact* respektive *Severe Impact*. Ett stort antal arter kan alltså orsaka allvarlig skada på våra ekosystem.

Mest ingripande regler följer av en EU-förordning som trädde i kraft den 1 januari 2015, IAS-förordningen.<sup>28</sup> Förordningen är tillämplig på alla främmande arter som på grund av mänsklig aktivitet ändrat sitt naturliga utbredningsområde och som en följd påverkar den biologisk mångfalden i den nya miljön negativt.<sup>29</sup> Enligt artikel 7 i förordningen får *invasiva främmande arter av unionsbetydelse* inte avsiktligt föras in på unionens territorium, inte släppas ut på marknaden, inte användas eller utbytas och inte heller tillåtas reproducera sig, växa eller odlas. De får heller inte släppas ut i miljön. Listor över vilka arter som omfattas av reglerna finns i en genomförandeförordning.<sup>30</sup>

EU:s IAS-förordning är direkt tillämplig i Sverige, men därutöver finns kompletterande nationella regler införda i en svensk förordning om invasiva främmande arter.<sup>31</sup> Naturvårdsverket är ansvarig myn-

<sup>26</sup> Naturvårdsverket (2009), *Åtgärdsprogram för flodkräfta 2008–2013*.

<sup>27</sup> Det finns fem riskklasser; NK (*no known impact*), arterna sprider sig inte och har ingen känd effekt; LO (*low impact*), arter utan vare sig betydande *invasionspotential* eller betydande ekologisk effekt; PH (*potentially high impact*), hög ekologisk effekt i kombination med låg *invasionspotential* eller tvärt om; HI (*high impact*); arter med begränsad/måttlig spridningsförmåga i kombination med minst måttlig ekologisk effekt eller tvärt om; SE (*severe impact*), arter med stor eller potentiellt stor ekologisk effekt och som har potential att etablera sig över stora områden.

<sup>28</sup> 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. IAS kommer av det engelska begreppet *Invasive Alien Species*.

<sup>29</sup> IAS-förordningen, artikel 3 (2).

<sup>30</sup> Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/1262 av den 25 juli 2019 om ändring av genomförandeförordning (EU) 2016/1141 för att uppdatera förteckningen över invasiva främmande arter av unionsbetydelse.

<sup>31</sup> Förordning (2018:1939) om invasiva främmande arter.

dighet i fråga om invasiva arter som lever på land medan Havs- och vattenmyndigheten har ansvaret i fråga om arter som lever i vatten. Länsstyrelsen ansvarar som huvudregel för utrotningsåtgärder mot alla EU-listade arter<sup>32</sup> både vad gäller växter och djur, såväl landlevande som vattenlevande.<sup>33</sup> Det är också länsstyrelsen som har ansvar för tillsynen.<sup>34</sup> Även kommunerna, Naturvårdsverket, Havs- och Vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Tullverket, Skogsstyrelsen och Sametinget har olika roller att spela vad gäller att bekämpa invasiva arter. Även Svenska Jägarförbundet är inblandat när det gäller invasiva främmande ryggradsdjur som finns på EU:s lista.

Om en art finns upptagen på EU-listan<sup>35</sup> får man som enskild inte handla i strid med IAS-förordningens artikel 7.1 a–h. Ansvaret gäller i alla typer av miljöer, både odlad miljö som till exempel produktionsmark för skogsbruk, jordbruk och trädgårdar, men också orörd naturmiljö. Inte heller får man handla i strid med artikel 7.1 a–h när det gäller exotiska husdjur, till exempel en gulörad vattensköldpadda.<sup>36</sup>

Förbuden är kriminaliserade genom 29 kap. 2 c § miljöbalken och enligt bestämmelsen är påföljden för att med uppsåt eller av grov oaktsamhet ha sådana arter, sälja dem, byta dem, transportera dem, använda dem, tillåta att de reproducerar sig, att odla dem eller släppa ut dem i miljön, böter eller fängelse i högst två år. Har man ett sällskapsdjur av en art som finns på EU-listan (och har man inte djuret för kommersiella ändamål) så får man behålla djuret tills det dör naturligt, förutsatt att djuret inte tillåts reproducera sig och att djuret hålls under säkra förhållanden så att det inte kan rymma.<sup>37</sup> Kan man inte säkerställa att villkoren följs ska länsstyrelsen besluta att djuret ska avlivas eller hanteras på något annat sätt som förhindrar introduktion eller begränsar spridning. Om beslutet inte följs, får länsstyrelsen se till att det verkställs på ägarens bekostnad.<sup>38</sup>

<sup>32</sup> 30 § Förordning (2018:1939) om invasiva främmande arter.

<sup>33</sup> Naturvårdsverket har tillfälligt övertagit visst ansvar.

<sup>34</sup> 2 kap. 8 § miljötillsynsförordningen (Miljötillsynsförordning (2011:13)).

<sup>35</sup> Invasiva främmande arter på EU:s förteckning, som finns i Sverige: Gudaträd (*Ailanthus altissima*), Jättebalsamin (*Impatiens glandulifera*), Jätteloka, (*Heracleum mantegazzianum*), Kabomba (*Cabomba caroliniana*), Sidenört (*Asclepias syriaca*), Skunkkalla (*Lysichiton americanus*) Smal vattenpest (*Elodea nuttallii*), Storblommig ludwigia, (*Ludwigia grandiflora*), Tromsöloka (*Heracleum persicum*) Vattenhyacint (*Eichhornia crassipes*), Fjäderborstgräs (*Pennisetum setaceum*) och Röd jättegunnera (*Gunnera tinctoria*).

<sup>36</sup> I Sverige förekommer gulbukig, rödörad och gulörad vattensköldpadda, sibirisk jordekorre och brun majna som förekommer som sällskapsdjur.

<sup>37</sup> IAS-förordningen, artikel 31.1.

<sup>38</sup> 48 § förordning (2018:1939) om invasiva främmande arter.

För andra invasiva växtarter än de EU-listade finns ingen lagstadgad skyldighet att bekämpa, men Naturvårdverket rekommenderar att det görs ändå. På grund av den skada de invasiva främmande arterna kan orsaka rekommenderar Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten att man hjälper till med att begränsa spridningen samt med att rapportera. Flera arter håller på att utvärderas för att eventuellt tas upp på en nationell förteckning över invasiva främmande arter som kommer att omfattas av olika förbud. Exempel på sådana arter är blomsterlupin,<sup>39</sup> parkslide och vresros samt mink och spansk skogssnigel (mördarsniglar).<sup>40</sup>

I samband med att det som förbjuds genom IAS-förordningen kriminaliserades i Sverige infördes också regler som bland annat innebär att ansvariga myndigheter ska kunna få tillgång till privat mark för att utföra bekämpningsåtgärder.<sup>41</sup>

### 9.3.7 Artskyddsbrott avseende fågelägg

Att samla på tomma (urblåsta) fågelägg har visat sig vara en hobby som kan hota överlevnaden i naturen för vissa fågelarter. Samlingar har påträffats som omfattar många tusen ägg, ibland hela kullar från samma fågelpar. 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 så kallade Stekenjokkmålet<sup>42</sup>. Det är kriminaliserat att handla med dessa ägg respektive att samla in dem i naturen (och att störa fåglarna i samband med insamling), dock inte att inneha äggen. De förbjudna handlingarna är

<sup>39</sup> Blomsterlupin är för närvarande en av de snabbast expanderande invasiva främmande arterna, den finns från sydligaste Sverige till Lappland, se ArtDatabankens klassificeringslista.

<sup>40</sup> Exempel på invasiva växtarter som inte finns på EU:s förteckning men som kan bli svåra att bekämpa och där det finns risk för spridning är: Parkslide (*Fallopia japonica*), Jätteslide (*Reynoutria sachalinensis*), Hybridslide (*Reynoutria x bohemica*), Blomsterlupin (*Lupinus polyphyllus*), Sandlupin (*Lupinus nootkatensis*), Kanadensiskt gullris (*Solidago canadensis*), Höstgullris (*Solidago gigantea*), Vresros (*Rosa rugosa*), Robinia (*Robinia pseudoacacia*), Armeniskt björnbär (*Rubus armeniacus*), Parksallat (*Lactuca macrophylla*), Vit skunkkalla (*Lysichiton camtschatcensis*) Mahonia (*Mahonia aquifolium*), Videkornell (*Cornus sericea*), Praktlysing (*Lysimachia punctata*), Sjögull (*Nymphoides peltata*) Sydfyrling/vattenkrassula (*Crassula helmsii*) och Vattenpest (*Elodea canadensis*). Bland djurarterna återfinns Mink (*Neovison vison*, *Mustela vison*), Silverruda (*Carassius gibelio*), Spansk skogssnigel (*Arion vulgaris*) och Svarthuvad snigel (*Krynickillus melanocephalus*).

<sup>41</sup> Se vidare om invasiva arter; Olsen Lundh och Gustafsson (2020) Kind of Blaw – juridiska improvisationer och rättsliga impressioner. I *Festskrift till Rolf Dotevall*. Karlsson Tuula et al. (red), s. 619 ff.

<sup>42</sup> Hovrätten för Nedre Norrlands dom i mål B 276-14 den 24 april 2015.

kriminaliserade genom 29 kap. 2 b § miljöbalken samt genom jaktlagens bestämmelser om jaktbrott.

Situationen innebär mycket stora svårigheter och kostnader för tillsynsmyndigheterna när det gäller att bevisa varifrån olika ägg i en samling kommer ifrån samt när och av vem de har samlats in för att kunna styrka brott. Eftersom det finns starka skäl att få bort illegalt förvärvade ägg från marknaden (som alltså är illegal) kan kriminalisering av själva innehavet vara en lösning.

### 9.3.8 Regler om djurskydd och smittskydd angränsar till artskyddet

Djurskyddet har i vissa fall nära kopplingar till både artskydd och jaktregler, vilket beskrivs i förarbetena till djurskyddslagen.<sup>43</sup> Smittskyddsreglerna gäller parallellt med annan lagstiftning och kan omfatta restriktioner för införsel till Sverige, som annars är tillåten enligt artskyddsförordningen och CITES. Reglerna gäller vid införsel av levande djur och hantering av animaliska biprodukter som skinn, ben, fjädrar, med mera.

EU:s nya förordning om djurhälsa, AHL-förordningen<sup>44</sup>, 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.

### 9.3.9 Jaktbrott och jakthäleri

Bakom illegal handel med hotade djur och växter finns inte sällan tjuvjakt och jaktbrott. Illegal handel innebär således ofta indirekt att jaktbrott har skett (exempelvis illegalt jagat elfenben och noshörningshorn).<sup>45</sup> När det gäller insamling av ägg hanteras det som ett jaktbrott, i och med att äggplockning faller in under jaktlagens (1987:259) jaktbegrepp. Ofta innebär det också ett artskyddsbrott eftersom man genom insamlingen också stör fågeln ifråga.

---

<sup>43</sup> Prop. 2017/18:147 *Ny djurskyddslag*.

<sup>44</sup> Europaparlamentets och rådets förordning 2016/429 av den 9 mars 2016 om överförbara djursjukdomar och om ändring och upphävande av vissa akter med avseende på djurhälsa ("djurhälsolag").

<sup>45</sup> Jordbruksverkets rapport Rapport 2019:14, s. 26.

Enligt 43 § jaktlagen döms den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet olovligen jagar på i bestämmelsen uppräknade, otillåtna sätt, till böter eller fängelse i högst ett år. Som jaktbrott räknas också jakt efter djur som inte alls får jagas, jakt under otillåten tid, jakt utan licens eller annat tillstånd, jakt med otillåtet användande av motorfordon eller annan motordriven anordning, otillåten jakt med drivande hund, överträdelse av bestämmelserna om statens vilt och om tillåtna jaktmedel. Bestämmelsen omfattar även brott där oaktsamhet är tillräckligt för ansvar. Har fredat vilt dödats eller har motorfordon använts på ett otillåtet sätt eller har otillåtna jaktmedel använts är gärningen straffbar redan vid oaktsamhet som inte är grov.<sup>46</sup>

I 46 § regleras jakthäleri och grovt jakthäleri. Jakthäleri innebär att obehörigen ta befattning med vilt som man vet eller har skälig anledning anta har dödats eller åtkommits genom jaktbrott.

### 9.3.10 Fiskebrott

Fiskelagen (1993:787) gäller fiske, det vill säga verksamhet som syftar till att fånga eller döda fritt levande fisk.<sup>47</sup> Med fisk likställs vattenlevande blötdjur och vattenlevande kräddjur.<sup>48</sup> Lagen innehåller bland annat regler om fiskets bedrivande, varvid hänsyn ska tas till naturvårdens intressen.<sup>49</sup>

Enligt föreskrifter om fiske gäller att fisk som fångas under tid när förbud mot fiske efter arten råder, eller som fångas med redskap eller metod som inte är tillåten för arten, eller inte håller för arten föreskrivet minimimått eller maximimått ska genast släppas ut i vattnet, vare sig den är levande eller död. Sådan fisk får inte heller föras in i landet, landas eller saluhållas här. Skyldigheten att återutsätta fångad fisk gäller också för en fiskare när arten omfattas av en fångstbegränsning gällande antalet tillåtna fiskar per dygn och fiskaren redan har fiskat upp det antal fiskar som är tillåtna.<sup>50</sup>

<sup>46</sup> 43 § jaktlag (1987:259) samt Wichmann, (JUNO) kommentaren till 43 § jaktlag (1987:259).

<sup>47</sup> 5 § fiskelag (1993:787).

<sup>48</sup> 4 § fiskelag (1993:787).

<sup>49</sup> 20 § fiskelag (1993:787).

<sup>50</sup> Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön samt Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:37) om fiske i sötvattensområdena.

## 9.4 Regleringen av handel och kommersiella aktiviteter med hotade djur och växter

Närmare redogörelser för EU:s CITES-regelverk samt om regler för handel med levande fåglar och regler om handel som fodrar tillstånd beskrivs i avsnitt 5.9 samt 14.2–14.5.

### 9.4.1 Kommersiella aktiviteter med arter

Även om CITES-reglerna ligger utanför artskyddsförordningen kan vissa bestämmelser i förordningen ändå omfatta CITES-listade arter. Som exempel kan nämnas förbud mot förvaring eller transporterande enligt 23 §, som även omfattar CITES-listade arter.

När det gäller förbud mot förvaring för försäljning enligt 25 § artskyddsförordningen är CITES-arter uttryckligen undantagna, eftersom handel med dessa regleras genom EU:s CITES-förordning. Enligt 26 § artskyddsförordningen krävs tillstånd för handel med levande exemplar av A- och B-listade arter som sker yrkesmässigt eller annars i förvärvssyfte. Vanligen är det zoobutiker som har denna typ av tillstånd, men även annan verksamhet kan omfattas. Enligt förordningen räcker det med att handel sker ”i förvärvssyfte” för att tillstånd kan krävas.

### 9.4.2 Förvaring, handel, transport, djurparker och hägn

Artskyddsförordningens regler om förvaring, handel och transport av växter och djur implementerar krav som följer av EU:s fågel- och livsmiljödirektiv. Därutöver kompletterar artskyddsförordningen också EU:s förordningar gällande CITES och handel med sälprodukter. När det gäller förvaring och transport av arter anknyter artskyddsförordningens regler till bestämmelser om djurskydd och smittskydd, men också jaktreglerna. Artskyddsförordningen innehåller också regler för anläggningar som håller djur för pälsproduktion. Särskilda regler finns även för djur som hålls i djurparker och liknande anläggningar.

Bestämmelserna om djurparker i artskyddsförordningen följer av EU:s zoodirektiv. Syftet med EU:s zoodirektiv är att skydda vilda djurarter och bevara den biologiska mångfalden samt att stärka djurparkernas roll när det gäller att bevara den biologiska mångfalden.



Regler för djurparker har därför införts i artskyddsförordningen för att säkerställa att svenska djurparker har ett tydligt bevarandesyfte.

Artskyddsförordningen definierar en djurpark som en permanent anläggning, som inte är en cirkus eller djuraffär, där levande djur av vilda arter förvaras i syfte att förevisas för allmänheten under minst sju dagar per år. Tillstånd enligt förordningen krävs dock inte om förevisningen sker i en verksamhet som huvudsakligen har ett annat syfte än att förevisa djur, omfattar högst sju arter och inte omfattar däggdjur. Tillstånd krävs inte heller för vissa akvarier.

En djurpark eller liknande anläggning får inte tas i bruk för offentlig förevisning av djur innan den har godkänts av länsstyrelsen, som prövar ärenden gällande både djurskydd och artskydd. Ett djurparkstillstånd enligt artskyddsförordningen ska inte meddelas innan tillståndet enligt djurskyddsförordningen är klart. Djurparker måste också ha hägnstillstånd enligt 41 a § jaktförordningen (1987:905). Även provning av hägnstillstånd handläggs av länsstyrelsen.

Djurparkstillstånd enligt artskyddsförordningen ska säkerställa att djurparker deltar i en eller flera verksamheter beträffande de arter som finns i parken: forskning som främjar bevarandet av arterna, utbildning som ger relevanta kunskaper om bevarande av arterna, informationsutbyte om arternas bevarande samt, om det är lämpligt, uppfödning i fångenskap och återinförande av djur till ett liv i vilt tillstånd, med mera.

I dagsläget finns det cirka 30 djurparker i Sverige, där huvuddelen av djuren är exotiska arter av exempelvis apor, reptiler och rovdjur. Utöver dessa finns cirka 25 viltparker, som har djurparkstillstånd för förevisning av främst vilda hjortdjur i hägn, som älg, hjortar, mufflon, vildsvin och visent.

## **9.5 Allmänt om miljöstraffstadganden i 29 kap. miljöbalken**

I miljötillsynsutredningens uppdrag ingick att ge förslag på redaktionella ändringar av 29 kap. miljöbalken för att öka kapitlets överskådlighet och straffbestämmelsernas tydlighet. Detta eftersom en straffbestämmelse måste uppfylla högt ställda krav på förutsebarhet och andra krav på rättssäkerhet. Den ska vara tydlig så att det är möjligt för enskilda att anpassa sitt beteende efter vad som är tillåtet.

Den måste också vara tillgänglig i den meningen att den ska vara lätt att hitta. Förslag som bidrar till att uppnå dessa syften kan anses öka kapitlets överskådlighet och straffbestämmelsernas tydlighet. Miljö-tillsynsutredningens överväganden begränsades till rent redaktionella ändringar med påpekande av att för att åstadkomma effektiva straffbestämmelser kan det krävas materiella ändringar, sådana överväganden låg emellertid utanför miljö-tillsynsutredningens uppdrag.<sup>51</sup> I artskyddsutredningens uppdrag ligger att utreda om artskyddslagstiftningen samt relevanta straffrättsliga bestämmelser och förverkanderegler, etc. behöver ändras för att mer effektivt förebygga och bekämpa artskyddsrelaterad brottslighet.<sup>52</sup>

### 9.5.1 Krav på tydlighet med rekvisit i lagen

Enligt miljö-tillsynsutredningen är straffbestämmelserna i miljöbalken i många avseenden förhållandevis svårlästa och därför svåra att tolka och tillämpa. Flera av straffbestämmelserna får därtill sitt egentliga innehåll genom andra typer av beslut och föreskrifter. De utgörs i stor utsträckning av så kallade *blankettstraffstadganden* eller *blankettstraffbud*.

#### Kort om blankettstraffstadganden och problemen med sådana

Ett blankettstraffbud innehåller inte en fullständig beskrivning av den gärning som kriminaliserats, utan säger att den ska dömas till straff som överträder ett förbud eller påbud som föreskrivits i ett visst sammanhang eller i ett visst lagrum.

Det är en lagstiftningsteknik som har fördelen av att vara flexibel men nackdelen av att vara otydlig, och att det är svårt att överblicka det straffbara området.<sup>53</sup> Konstruktionens förenlighet med legalitetsprincipens s.k. obestämdhetsförbud, som innebär att ett straffbud måste vara i rimlig grad bestämt till sin utformning samt att straffbestämmelser måste vara begripliga och i tillräcklig grad tydliga, kan

<sup>51</sup> SOU 2017:63. *Miljö-tillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet*, s. 373.

<sup>52</sup> Dir. 2020:58.

<sup>53</sup> Se yttranden som rör blankettstraffbud framför allt i propositionerna prop. 2011/12:59. *Straff för överträdelser av EU-regler om kemikalier*, s. 70 ff.; prop. 2011/12:109. *Vissa åtgärder mot illegala vapen*, s. 70 ff. och prop. 2012/13:96. *Kulturmiljöns mångfald*, s. 139 f.

därmed diskuteras.<sup>54</sup> Blankettstraffbuden har emellertid, som princip, ansetts vara godtagbara och förenliga med legalitetsprincipen.<sup>55</sup> Att det kan krävas efterforskningar från den enskilda personens sida innebär inte att en straffbestämmelse ska underkännas med hänvisning till legalitetsprincipen. Detta gäller även där det inte är alldeles enkelt att hitta aktuella textställen.<sup>56</sup> Vad som däremot kan krävas är att det i straffbestämmelsen anges vilka EU-förordningar som innehåller de handlingsnormer som är straffsanktionerade.<sup>57</sup>

Lagrådet har diskuterat lagstiftningstekniken, bland annat i protokoll från sammanträdet den 1 december 2011. Härav framgår viss kritik mot hur straffbestämmelserna är utformade i miljöbalken, särskilt när dessa hänvisar till EU-förordningar i och med att sådana i sig omfattar ett stora och omfattande regelsystem. Lagrådet poängterade att nackdelarna med blankettstraffbud självfallet blir mer påtagliga ju fler bestämmelser som den särskilda kriminaliseringen av föreskrifter i förordningarna omfattar.<sup>58</sup>

Blankettstraffbud kan också komplicera uppsåtsbedömningen (ska uppsåt föreligga till den handling som föreskrivs i straffbudet eller till någon av de bakomliggande bestämmelserna).<sup>59</sup> Uppsåtsfrågan kan i sin tur få effekter för försöksbrotten som fordrar s.k. överskjutande uppsåt. I praxis har det hanterats som att uppsåt ska föreligga till det som föreskrivs i straffbudet vilket innebär att en medvetenhet om att man överträder förbuden måste vara för handen för att uppsåt ska föreligga. För oaktsamhet räcker att man borde varit medveten om förbudet.<sup>60</sup>

## Bristande tydlighet, bristande efterlevnad, bristande tillsyn

Straffbestämmelsernas bristande tydlighet bidrar enligt miljötillsynsutredningen i sin tur till en bristande kunskap om vad som är tillåtet och vad som är belagt med straff. Tydliga och lättillgängliga straff-

<sup>54</sup> Se t.ex. NJA 2016 s. 680. Se även SOU 2020:13 *Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar*.

<sup>55</sup> NJA 2007 s. 227.

<sup>56</sup> NJA 2012 s. 105.

<sup>57</sup> Prop. 2005/06:182. *Miljöbalkens sanktionssystem, m.m.*, s. 42, NJA 2016 s. 680.

<sup>58</sup> Se prop. 2011/12:59. *Straff för överträdelser av EU-regler om kemikalier*, s. 70 ff.

<sup>59</sup> Angående själva uppsåtsfrågan, se t.ex. Asp (2015) *Håller den Victorska tesen? Om blankettstraffbud, normgivningsmakt och krav på uppsåtstäckning SvJT* 2015 s. 370–382. <https://svjt.se/svjt/2015/370> där Asp även diskuterar de lagrådsyttranden som ägnat frågan uppmärksamhet.

<sup>60</sup> Se t.ex. NJA 2016 s. 746.

bestämmelser är av särskild betydelse på miljöstraffrättens område med hänsyn till det ansvar tillsynsmyndigheter har för att anmäla misstänkt brottslighet. Vidare ska tillsynsmyndigheterna ge råd och stöd och har en långtgående serviceskyldighet som innebär att de ska lämna information om bland annat de straffrättsliga följderna av brott mot miljöbalken. För att tillsynsmyndigheterna på ett bra sätt ska kunna uppfylla sin informationsskyldighet och för att verksamhetsutövaren ska kunna ta del av och förstå vilka regler som gäller krävs att de straffrättsliga reglerna är tydliga och lättillgängliga.

En straffrättslig reglering med särskilda brottsrubriceringar har därför, enligt miljötillsynsutredningen, bättre förutsättningar att verka avhållande.<sup>61</sup> För en översikt rörande problem kring bemyndigande och begrepp se även kapitel 4.2 i miljöbalkskommitténs delbetänkande.<sup>62</sup>

## Miljötillsynsutredningens koncept för 29 kap. miljöbalken

Mot bakgrund av begränsningarna i sina utredningsdirektiv lämnade miljötillsynsutredningen inte några författningsförslag men väl förslag på en ny statlig utredning, en miljöstraffrättsutredning, samt ett koncept som underlag för det kommande arbetet. Av konceptet framgår bland annat följande.

I största möjliga utsträckning bör man sträva efter att i lag beskriva de straffbara gärningarna bland annat för att göra det lättare för enskilda att kunna hitta och bedöma vad som är tillåtet respektive otillåtet handlande. Det straffbara området bör alltså i möjligaste mån gå att utläsa av straffbestämmelserna.<sup>63</sup>

I sammanhanget bör även erinras om generaladvokat Kokotts uttalande i sitt förslag till avgörande i *Skydda skogen*.<sup>64</sup> Förbud måste vara klart formulerade, särskilt när de är av straffrättslig natur. Således ankommer det på medlemsstaterna att vid införlivandet med nationell lagstiftning i tillräcklig mån precisera förbuden i artikel 5 a och b i fågelskyddsdirektivet. Därför krävs det att erforderliga be-

<sup>61</sup> SOU 2017:63. *Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet*, s. 377 f.

<sup>62</sup> SOU 2004:37. *Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler*.

<sup>63</sup> SOU 2017:63. *Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet*, s. 379 f.

<sup>64</sup> Generaladvokatens förslag till avgörande i de förenade målen C-473/19 och C-474/19, *Skydda skogen*, p. 91.

stämmelser införs. Dessutom är det ofta nödvändigt att konkret ange vilka beteenden som är förbjudna och på vilka platser som det krävs särskild omsorg.

### Regeringsformen och blankettstraffstadganden

Av 8 kap. 3 § regeringsformen framgår att riksdagen kan bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter men att dessa inte får avse annan rättsverkan av brott än böter. Frågan är då huruvida blankettstraffbud kan hänvisa även till föreskrifter som meddelats av en förvaltningsmyndighet efter delegation av regeringen. I vissa lagstiftningsärenden godtogs tidigare även hänvisningar till föreskrifter som meddelats av en förvaltningsmyndighet efter delegation av regeringen.<sup>65</sup> År 2005 fann HD<sup>66</sup> att regeringsformen inte tillåter att fängelse döms ut om det är förvaltningsmyndigheter eller kommuner som genom normgivning fyllt ut blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan på ett sådant sätt att den gärning som straffbeläggs anges helt eller i det väsentliga i deras föreskrifter. I NJA 2007 s. 918 ansågs dock förverkande kunna ske på grund av ett blankettstraffstadgande när gärningen angetts i myndighetsföreskrifter. Grundlagsutredningen<sup>67</sup> behandlade frågan och ansåg att regeringen men inte förvaltningsmyndigheter och kommuner ska kunna fylla ut innehållet i blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan.

Detta framgår också tydligt av 8 kap. 3 § 1 regeringsformen där det anges att *bemyndigandet* inte får avse rätt att meddela föreskrifter om annan rättsverkan av brott än böter. Regeringen får alltså inte meddela bestämmelser om frihetsstraff eller förverkande av egendom. Enligt andra stycket får riksdagen dock föreskriva även annan rättsverkan av brott än böter (till exempel fängelse) för överträdelse av föreskrift som regeringen meddelar med stöd av bemyndigande enligt första stycket.<sup>68</sup> Att den straffbelagda gärningen finns i förordningstext utgår således inte något problem med tanke på regeringsformen.

---

<sup>65</sup> Se b.l.a. prop. 1981/82:94. *Om transport av farligt gods*, s. 261.

<sup>66</sup> NJA 2005 s. 33.

<sup>67</sup> SOU 2008:125. *En reformerad grundlag*, s. 560 f.

<sup>68</sup> Isberg m.fl. *Grundlagarna* (JUNO version 3A), kommentaren till 8 kap. 3 § regeringsformen.

## 9.5.2 Att sanktionera EU-förordningar

Enligt miljötillsynsutredningen har det i sammanhanget framförts tankar om att man inte bör utforma mer beskrivande straffbestämmelser i de situationer där den underliggande handlingsregeln finns i en EU-förordning.<sup>69</sup> Vi tolkar det som att invändningen kommer sig av att en EU-förordning är direkt tillämplig. Vi instämmer dock i miljötillsynsutredningens bedömning att eftersom medlemsstaterna är skyldiga att se till att det finns bestämmelser som gör att en EU-förordning kan tillämpas i praktiken och får ett effektivt genomslag samt anta regler om överträdelser av förordningen så innebär inte en straffrättslig bestämmelse som återger förordningens förbud en otillåten implementering av förordningen.<sup>70</sup> Det handlar i stället om en genomföranderegul.

Som exempel kan nämnas rådets CITES-förordning 338/97 artikel 16, som anger att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att ålägga sanktioner åtminstone mot ett antal uppräknade överträdelser av bestämmelserna i förordningen. Handlingarna förbjuds alltså inte i artikel 16 utan på andra ställen i förordningen. Det artikel 16 gör är att fordra att medlemsstaterna ser till att det finns sanktioner på plats för dessa överträdelser.

Det innebär att även om förordningen är direkt tillämplig så saknas bestämmelser om hur sanktionerna ska se ut; det är medlemsstaterna som enligt förordningen ska föreskriva om dessa.

Orsaken till att det inte föreskrivs sanktioner direkt i förordningen kan sökas i artikel 83 Fördraget om Europeiska unionen (EUF) som uttryckligen begränsar kompetensen inom det straffrättsliga området till att gälla harmonisering medelst användande av direktiv som till sin natur innebär att EU överlåter åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet<sup>71</sup>. I direktiv kan alltså föreskrivas om att vissa sanktioner ska införas men det är medlemsstaterna som ska införa dem. Eftersom direktiven alltid ska genomföras i nationell rätt kommer således den nationelle domaren lägga nationell lagstiftning till grund för de fällande domar som meddelas.

<sup>69</sup> SOU 2017:63, *Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet*, s. 380.

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> Se artikel 288 FEUF.

## 9.6 Miljösanktionsavgifter enligt 30 kap. MB

I 30 kap. miljöbalken regleras miljösanktionsavgifter. Det är en administrativ sanktionsavgift som tas ut vid överträdelser av vissa miljöregler. För att en miljösanktionsavgift ska kunna påföras vid en överträdelse krävs inte att en ekonomisk fördel har uppkommit på grund av överträdelsen, inte heller relateras miljösanktionsavgiften till den ekonomiska fördelens omfattning. Avgiftens syfte är således inte att vara vinsteliminierande, utan enbart styrande och på så sätt verka för att upprätthålla en hög standard i miljöpåverkande näringsverksamhet.<sup>72</sup>

Bestämmelserna kompletteras med förordningen (2012:259) om miljösanktionsavgifter. I förordningen har regeringen föreskrivit för vilka överträdelser sanktionsavgift ska utgå och med vilka belopp. Det är tillsynsmyndigheten som beslutar om miljösanktionsavgift men miljösanktionsavgiften tillfaller staten.

Tanken är att miljösanktionsavgifterna ska avse sanktion mot överträdelser med lågt straffvärde, medan överträdelser med högre straffvärde avses hanteras inom 29 kap. Det krävs varken uppsåt eller oaktsamhet för att miljösanktionsavgift ska kunna påföras (2 §). Miljösanktionsavgift och straff för samma gärning ska inte förekomma.

Enligt 1 kap. 5 § förordningen (2012:259) om miljösanktionsavgifter ska, om ett vitesföreläggande har överträtts, miljösanktionsavgift inte tas ut för en överträdelse som omfattas av föreläggandet. Miljööverdomstolen har i MÖD 2007:41 konstaterat att den bestämmelsen ska tolkas så att en tillsynsmyndighet inte är förhindrad att först besluta om miljösanktionsavgift och sedan använda föreläggande för att i efterhand tvinga fram ett fullgörande.

## 9.7 Skadestånd i samband med brott

Enligt utredningens direktiv ska vi undersöka möjligheten att införa ett skadestånd vid artskyddsbrott. 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 och syfta till att ersätta skadan som i det enskilda fallet har uppstått på grund av den brottsliga gärningen.

---

<sup>72</sup> Bengtsson (JUNO, Karnov), kommentaren till 30 kap. miljöbalken.

Nedan går vi därför, mycket översiktligt, igenom vad som i dag gäller för skadestånd i samband med brott. De skadeståndstyper som kan vara relevanta för utredningens del är ren förmögenhetsskada och sakskada. Av den anledningen går vi inte alls in på andra typer av skador.

Det finns till att börja med ett starkt samband mellan skadestånd och straff. Av 1 kap. 8 § brottsbalken följer att brott kan föranleda *andra rättsverkningar* än påföljd, till exempel förverkande av egendom, företagsbot samt medföra skadeståndsskyldighet. Bestämmelsen reglerar emellertid inte hur skadeståndsskyldighet i samband med brott ska hanteras. Skadestånd i anledning av brott regleras i skadeståndslagen (2001:732).

Om ett handlande är brottsligt medför det i princip skadeståndsskyldighet. Även om rättsläget inte är till alla delar klart, är det i stor utsträckning så att straff och skadestånd i allt väsentligt följer varandra där lagens uttryckssätt ger möjlighet därtill.<sup>73</sup> Sambandet har också processuella verkningar: om ett skadeståndsanspråk stöds på att ett handlande är brottsligt kan det handläggas jämte åtalet i straffprocessen.<sup>74</sup>

Ren förmögenhetsskada ersätts, med mycket få undantag, endast i samband med brott. Av 2 kap. 2 § skadeståndslagen framgår att den som vållar ren förmögenhetsskada genom brott ska ersätta skadan. Ren förmögenhetsskada definieras i 1 kap. 2 § skadeståndslagen, där det stadgas att en ren förmögenhetsskada är en ekonomisk skada som inte står i samband med en person- eller sakskada.

Sakskada förutsätter inte brottslig handling för att skadestånd ska aktualiseras. Allt uppsåtligt handlande och all vårdslöshet, inklusive brottslig sådan, kan medföra skadeståndsskyldighet, vilket framgår av 2 kap. 1 § skadeståndslagen. Av 5 kap. 7 § 1 skadeståndslagen framgår att skadestånd med anledning av sakskada omfattar ersättning för bland annat sakens värde eller reparationskostnad och värdeminskning. När en sak har gått helt förlorad, har den skadelidande alltså rätt till full ersättning för sakens värde. Enligt motiven till skadeståndslagen ska värdet bestämmas enligt allmänt tillämpliga principer, exempelvis kan försäljnings- eller återanskaffningsvärdet läggas till grund för beräkningen.<sup>75</sup> Sakens värde ska som huvudregel svara mot

<sup>73</sup> Hellner och Radetzki; *Skadeståndsrätt* (JUNO Version 10), s. 82 f.

<sup>74</sup> Hellner och Radetzki, a.a., s. 59.

<sup>75</sup> Prop. 1972:5. *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till skadeståndslag m.m.*, s. 580.



återanskaffningskostnaden, det är också det vanligaste. Som ett alternativ till återanskaffningskostnaden kan skadeståndet beräknas med utgångspunkt i sakens försäljningsvärde.<sup>76</sup>

Frågan är då om skador på den biologiska mångfalden ska ses som sakskada eller ren förmögenhetsskada (eller ideell skada som inte ersätts) och hur skadan ska värderas. Är det värdet av det enskilda exemplar som skadats eller dödats (och hur ska då det beräknas; vad det kostar att föda upp en ny individ eller vad det kostar att köpa in en ny individ eller vad staten hade fått in på en försäljning av en sådan individ) eller är det hur mycket pengar som staten har lagt ned på att skydda en viss art delat på antalet artindivider eller den långsiktiga skadan på biologisk mångfald som förlusten av ett exemplar kan medföra? Eller är det något annat?

Ett belysande fall, både vad avser gränsdragning mellan ideell skada och ren förmögenhetsskada (samt, enligt justitierådet Linds tillägg till domskälen, gränsen mellan sakskada och ren förmögenhetsskada) samt frågan om ersättningsberäkning, är NJA 1995 s. 249, det så kallade järvfallet. Målet gällde åtal för grov olovlig jakt och grov olaga jakt. Enligt gärningsbeskrivningen hade den tilltalade jagat järv, som är fridlyst, på statens mark. Hen påstods ha fällt en järvhona med skjutvapen och vid ett annat tillfälle ha fällt en järvhona med yxa. Staten genom Länsstyrelsen i Norrbottens län yrkade i målet skadestånd med 50 000 kronor för envar av de dödade järvarna.

Statens grund för skadeståndsyrkandet byggde främst på följande.

- Sverige har, genom att vara part till ett flertal internationella konventioner, har åtagit sig att skydda utrotningshotade djur däribland järv.
- Järven är fridlyst i Sverige och får endast jagas genom så kallad skyddsjakt och förverkande av järv sker, oberoende av vem jakt-rätten tillkommer, i princip till staten.<sup>77</sup>
- Järven i Sverige löper risk att utrotas helt om skyddsbestäm-  
melserna ej kan vidmakthållas.
- Staten har stora kostnader för att skydda järven:

<sup>76</sup> Se till exemplet NJA 2015 s. 199, Gotlandstallarna.

<sup>77</sup> Se nedan i avsnittet om förverkande enligt jaktlagstiftningen. Enligt 55 § jaktförordningen (1987:905) tillfaller förverkat vilt tillfaller jakträttshavaren, om jakten har skett med tillåtna jaktmedel och under tid då jakt efter viltet var tillåten.

- Staten betalar stora belopp för att ersätta ägarna till tamdjur för skador orsakade av bland annat järv.
- Staten bekostar inventeringar för att kunna följa järvstammens utveckling.
- Staten har kostnader för bevakning och tillsyn.
- Den kostnad som staten åtar sig för att bevara en järv måste anses vara ett uttryck för järvens naturvårdsvärde för staten.
- En vuxen järv representerar ett naturvårdsvärde på minst 200 000 kronor.
- Vid olovlig jakt kan jakträttsinnehavaren bli berättigad till ersättning enligt allmänna skadeståndsrättsliga principer.
- Skadeståndet ersätter förlusten av möjligheterna att genom jakt tillgodogöra sig villebråd.

HD inledde med att konstatera att staten på offentligrättslig grund har att skydda och bevara järvstammen. Härefter noterar HD att skadan fick anses ligga på gränsen mellan *ideell och ekonomisk* skada.<sup>78</sup> Härvid landade HD i att, på samma sätt som när det gäller olovlig jakt av älg, beakta *den skada som sker på villebrådsbeståndet av just denna viltart*. Men, konstaterade HD, eftersom järven är fridlyst har den inte något ekonomiskt värde.

Sedan vände HD på perspektivet och ansåg det klarlagt att staten har stora kostnader för att bevara djurarten och att dessa kostnader delvis har blivit onyttiga genom att två järvar dödades och artens fortplantningsmöjligheter därmed försämrats.

Slutsatsen blev att ersättning vid olaga jakt på järv skulle utgå *med det dödade djurets avelsvärde*. Skadeståndets storlek ska enligt HD bestämmas genom en skälighetsuppskattning med statens kostnader för den fridlysta djurartens bevarande som utgångspunkt. HD fastställde hovrättens domslut som i sin tur fastställt tingsrättens.

Tingsrätten kom fram till att ersättning skulle utgå för järvarnas naturvårdsvärde och att detta rent allmänt bör innebära att ju sällsyntare djurart desto högre ersättning. Härefter konstaterade tingsrätten att någon egentlig utredning om förekomsten av järv inte förelåg men att järven, enligt Naturvårdsverket, torde tillhöra en av

---

<sup>78</sup> Ideell skada ersätts inte, endast ekonomisk skada.

de sällsyntaste djurarterna i Sverige och i Europa. Tingsrätten fann att ersättningen för envar av de dödade järvarna skäligen skulle bestämmas till 20 000 kronor.

I målet med den skjutna järven kunde staten påvisa kostnader nedlagda på järvstammen som nu blivit onyttiga, vilket långtifrån alltid är möjligt beträffande de värden som kan skadas vid artskyddsbrott eller jaktbrott. En huvudregel inom skadeståndsrätten anses vara att bara skador som kan värderas i pengar efter en någorlunda objektiv måttstock kan ersättas. Vad detta närmare innebär kan förstås vara tveksamt.<sup>79</sup>

I hovrättsavgörandet RH 2000:94 som gällde ett grovt jaktbrott där en varg har förföljts och skjutits från skoter av en renägande same utgick ersättning för den dödade vargen. Hovrätten bestämde, med stöd av uttalandena i järvfallet, ersättningen för en dödad varg med utgångspunkt i det dödade djurets avelsvärde. Detta bestämdes i sin tur genom en skälighetsuppskattning med statens kostnader för den fridlysta djurartens bevarande som utgångspunkt.

Mora tingsrätt tillerkände till att börja med, i en dom från 2004<sup>80</sup> som gällde en skjutna 30-årig björn, Untorparen, staten ersättning för kött- och trofévärde. Sedan diskuterades den av staten yrkade ersättningen för naturvårdsvärdet av Untorparen varvid Mora tingsrätt, med stöd av Järvfallet, kom fram till att *naturvårdsvärdet inte är av ekonomisk natur utan typiskt sett en ideell skada*, nämligen förlusten av att inte kunna se Untorparen i naturen. Härutöver hade staten yrkat skadestånd för fördyring av det skandinaviska björnprojektet konstaterade tingsrätten att de radiomärkta björnarna inte var undantagna från skyddsjakten utan löpte samma risk som övriga björnar att bli fällda under jakten; därför förelåg inte någon adekvans mellan brotten mot jaktlagen och fördyringen av det skandinaviska björnprojektet. Tingsrätten menade att det var en slumpmässig följd av brotten att det var just den märkta björnen, Untorparen, som fälldes. Skadeståndsyrkandet lämnades därför utan bifall i den delen.<sup>81</sup>

<sup>79</sup> Bengtsson (2014) *Avtal om naturvård*, SvJT 2014 s. 256.

<sup>80</sup> Dom av den 28 april 2004 i mål B-407-03

<sup>81</sup> Tingsrättens dom redovisas här för att åskådliggöra resonemanget; den överklagades till hovrätten som ändrade utgången och därefter till HD som återförvisade målet till hovrätten i vissa delar varefter hovrätten meddelade dom den 15 januari 2010 i mål B 2820-08. Frågorna handlade då helt om de straffrättsliga aspekterna.

## 9.8 Allmänt om rättsverkan av brott

Ovan nämndes 1 kap. 8 § brottsbalken som anger att brott kan föranleda *andra rättsverkningar* än påföljd, till exempel förverkande av egendom, företagsbot samt medföra skadeståndsskyldighet.

Skadeståndsskyldigheten regleras, som beskrevs ovan, i skadeståndslagen och inte heller i övrigt reglerar bestämmelsen det som den räknar upp. Den upplyser endast om att brott kan åtföljas av andra reaktioner än påföljd samt att sådana andra reaktioner därmed *inte* är påföljder för brott.

Enligt 1 kap. 3 § brottsbalken (1962:700) menas med *påföljd* straffen böter och fängelse samt villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård. Av samma bestämmelse framgår att det endast är böter och fängelse som utgör *straff*.

Andra samhälleliga reaktioner till följd av ett brott är alltså olika slags rättsverkningar av brottet. Med *annan rättsverkan* av brott förstås i svensk rätt endast skadestånd, vilket är en civilrättslig sanktion (se ovan). Övriga former av rättsverkningar av brott benämns *särskild rättsverkan* av brott.<sup>82</sup>

I motsats till brottspåföljder kan särskilda rättsverkningar påföras av annan myndighet än den domstol som dömer i brottmålet. Av särskilt intresse är att särskild rättsverkan, till exempel företagsbot, kan avse juridiska personer, vilka ju inte kan ådömas brottspåföljd, eftersom endast fysiska personer kan begå brott.<sup>83</sup> Nedan kommer vi att fokusera på förverkande.

### 9.8.1 Förverkande

Redan på första sidan i betänkandet från Utredningen om utvidgat förverkande, m.m. konstateras följande:

Att ingen ska gå vinnande från sitt brottsliga handlande är en utgångspunkt som är på samma gång självklar som förpliktande. För att åstadkomma detta förfogar myndigheterna över flera olika verktyg. Ett av de främsta är förverkande av utbyte av brott och brottslig verksamhet.<sup>84</sup>

<sup>82</sup> Ulväng (2016) *Straffbegreppet*. I *SvJT 100 år*. Festskrift. Strömberg et al. (red) s. 223.

<sup>83</sup> Jareborg och Zila. *Straffrättens påföljdslära* (JUNO, version 5), s. 54.

<sup>84</sup> SOU 2015:67, *För att brott inte ska löna sig*, s. 1.

Förverkande är, med något enskilt undantag, en särskild rättsverkan av brott. Språkligt syftar termen förverkande på den förlust som uppstår för den som drabbas av åtgärden. Förverkandeförklaringen kallas därför ibland för konfiskation, av *fiscus* = statskassan.

Konfiskation innebär indragning av egendom till statskassan utan ersättning. Historiskt har konfiskation spelat en stor (och ofta, för den drabbade, en ruinerande) roll såsom straff. Förlusten motsvaras av ett förvärv för någon annan, i regel staten (vissa regler anger dock att det förverkade ska tillfalla någon annan än staten eller förstöras). Efter hand har termen "konfiskation" ersatts av "förverkande", en term som, kanske tydligare än "konfiskation", leder tanken till att det finns goda skäl för att dra in egendomen.<sup>85</sup>

Eftersom förverkande inte är en brottspåföljd innebär en dom på förverkande inte att någon fälls till ansvar. Förverkande förutsätter dock, i de flesta fall, att ett brott har begåtts. Oftast drabbar förverkandet den som har begått brottet som gärningsman. Det kan emellertid också drabba någon annan än den som har begått brottet.

Den helt dominerande formen av förverkande är *utbytesförverkande*. Genom förverkandet neutraliseras ett brottsligt utbyte, dvs. en brottslig förmögenhetsförändring, genom en förpliktelse att till staten utge viss egendom eller värdet av denna.<sup>86</sup>

Som en spegelbild av skadeståndets reparativa funktion inträder förverkandesanktionen för att försätta den som har tjänat på brottsligheten i samma situation som om brottet inte hade begåtts. Detta kan med ett samlingsnamn kallas för *otillbörlighetsförverkande*. Otillbörlighetsförverkande innebär vanligen förverkade av brottsligt mottagen ersättning för kostnader för brott. Ett sådant mottagande medför inte någon nettoförmögenhetsförändring men anses likväl otillbörligt.<sup>87</sup>

I andra situationer är det viktiga inte egendomens värde utan vad den har använts eller skulle kunna användas till varvid förverkandet användas i närmast individualpreventivt syfte, för att minska risken för att egendomen används för att begå brott i framtiden.

Sådant förverkande som tar sikte på egendomens egenskaper snarare än dess värde kan benämnas *farlighetsförverkande*. Inom kategorin farlighetsförverkande kan två typer av förverkande urskiljas, nämligen hjälpmedelsförverkande och förverkande av egendom som

<sup>85</sup> Johansson et al. (JUNO su 16) *Brottsbalken mm*. Kommentaren till 36 kap. brottsbalken samt Jareborg och Zila (JUNO, version 5) *Straffrättens påföljdlära*, s. 54.

<sup>86</sup> Almkvist (2014) *Förverkande av egendom*, s. 13.

<sup>87</sup> Almkvist, a.a., s. 13.

på olika sätt har varit föremål för brott, så kallat brottsföremålsförverkande.<sup>88</sup>

*Hjälpmedelsförverkande* rör egendom som har använts, varit avsedd att användas eller skulle kunna användas som hjälpmedel vid brott. Regler om detta återfinns i brottsbalken liksom på många håll inom specialstraffrätten (dit till exempel de miljörättsliga straffstadgandena och jaktlagens straffstadganden hör).<sup>89</sup>

*Brottsföremålsförverkande* förekommer i brottsbalken, men de flesta och mest långtgående bestämmelserna om sådant förverkande finns inom specialstraffrätten. Förverkandeformen tar sikte på egendom som det är brottsligt att frambringa, använda sig av eller befatta sig med.<sup>90</sup>

Enligt Almkvist är den centrala distinktionen mellan otillbörlighetsförverkande och farlighetsförverkande att vid otillbörlighetsförverkande är det objektets förmögensvärde som är det centrala och vid farlighetsförverkande avgör förverkandeobjektets egenskaper.<sup>91</sup>

Förverkande kan ske genom sakförverkande eller värdeförverkande. *Sakförverkande* innebär att ett föremål eller en rättighet förklaras förverkad. Ägaren eller rättighetshavaren berövas sin rätt och denna rätt tillfaller vanligtvis staten. *Värdeförverkande* innebär att det är värdet av viss egendom eller vissa förtjänster som förklaras förverkat. Ett beslut om värdeförverkande har formen av en förpliktelse för den berörde att betala det förverkade beloppet till staten.<sup>92</sup>

Om det är rätten till egendom som övergått till staten kan egendomen därefter förstöras eller säljas vidare. I den mån det inte finns andra regler om förfarandet, och frågan inte rör någon som är tilltalad för brott, tillämpas lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande med mera.

Bestämmelser om förverkande av egendom, företagsbot och annan särskild rättsverkan av brott finns i 36 kap. brottsbalken. Det finns också särskilda bestämmelser om förverkande utanför brottsbalken. Inte heller specialstraffrättsligt förverkande utgör en brottspåföljd utan är ofta en särskild rättsverkan av brott.

Nedan inleder vi med att redogöra mycket översiktligt för förverkande enligt brottsbalken och därefter för specialregleringen i miljö-

<sup>88</sup> *Ibid.*, s. 14.

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> *Ibid.*

<sup>91</sup> *Ibid.*, s. 25.

<sup>92</sup> Johansson et al. (JUNO su 16) *Brottsbalken m.m.* Kommentaren till 36 kap. brottsbalken.

balken och i jaktlagstiftningen. Härfter kommer de finska reglerna om förverkande att hanteras.

### 9.8.2 Förverkande enligt brottsbalken

Brottsbalkens bestämmelser om förverkande av utbyte och hjälpmedel är tillämpliga på alla brott inom specialstraffrätten för vilka det är föreskrivet fängelse i mer än ett år, med undantag för utbyte av brott enligt skattebrottslagen. I de fall det är särskilt föreskrivet i de specialstraffrättsliga författningarna om förverkande, ska inte brottsbalkens bestämmelser tillämpas. I såväl miljöbalken som jaktlagstiftningen finns relevanta förverkandebestämmelser och av den anledningen kommer vi inte att gå djupare i brottsbalkens reglering.

Bestämmelser om *vad* som kan förverkas, vad som kan vara *förverkandeobjekt*, återfinns i 36 kap. 1–4 §§ brottsbalken. Vad som kan vara ett förverkandeobjekt beror dels av objektets karaktär, dels av vilken objektets relation till någon form av brottslighet. Det måste också göras en skälighetsbedömning.

De grundläggande reglerna om *utbytesförverkande* och *hjälpmedelsförverkande* i 36 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken gäller även inom specialstraffrätten förutsatt att något annat inte är särskilt föreskrivet. En förutsättning är dock att det för brottet är föreskrivet fängelse i mer än ett år.

### 9.8.3 Förverkande enligt 29 kap. miljöbalken

I 29 kap. miljöbalken finns, förutom straffbestämmelser, även balkens regler om förverkande. Bestämmelsen finns i 12 § och dess tillämpningsområde har utökats sedan balkens ikraftträdande. Enligt bestämmelsen får egendom får förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt.

## Utbytesförverkande

Enligt 29 kap. 12 § första stycket 2 miljöbalken får utbytet av ett brott enligt flertalet bestämmelser i 29 kap. miljöbalken, däribland 2 b § (artskyddsbrott), förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt.

## Brottsföremålsförverkande

Enligt 29 kap. 12 § första stycket 1 miljöbalken får egendom förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt och egendomen har varit föremål för brott enligt flertalet bestämmelser i 29 kap. miljöbalken, däribland 2 b § (artskyddsbrott) och är till exempel ett djur, en växt eller en annan organism eller en produkt som utvunnits av ett djur eller en växt, en sådan genetisk resurs som avses i förordning (EU) nr 511/2014.

## Hjälpmedelsförverkande

Också enligt 29 kap. 12 § första stycket 3 och 4 miljöbalken får egendom förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt och egendomen är ett fortskaffningsmedel eller annan egendom som har använts som hjälpmedel vid ett brott (till exempel artskyddsbrott enligt 2 b §), eller varit avsedd att användas som hjälpmedel vid ett sådant brott och brottet har fullbordats eller förfarandet har utgjort ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse. Hjälpmedel enligt bestämmelsen får förklaras förverkade endast om det behövs för att förebygga brott eller om det finns andra särskilda skäl. I stället för egendomen kan dess värde helt eller delvis förklaras förverkat.

Möjligheterna till förverkande omfattar även sådan egendom som, utan att den använts vid brottet, varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott, *hjälpmedelsförverkande*.

Som en följd av att grovt miljöbrott och grovt artskyddsbrott kriminaliserats på förberedelsestadiet är det också möjligt att förverka egendom som varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott av ifrågavarande slag. I samband med lagstiftningsärendet som omfattade



utökade sanktioner mot otillåtna avfallstransporter gjordes en större redaktionell översyn av bestämmelsen, den ändrades dock inte i sak.<sup>93</sup>

I Stekenjokk-målet<sup>94</sup> fann tingsrätten, vad gäller de övriga ägg som tagits i beslag men som brott inte kunde styrkas för, att de kan komma till brottslig användning mot bakgrund av vad som framkommit i målet. Detta trots vad de tilltalade anförde om att donera äggen till ett museum. Åklagarens förverkandeyrkande skulle därför bifallas.

Detta kan jämföras med utgången i Vasa hovrätt (Finland) i de mål som löpte parallellt med Stekenjokk-målet och där domstolen förklarade alla samlingar förverkade (också hjälpmedelsförverkande) med följande mycket tydliga argument.

- Det finns en svart marknad för fåglar och fågelägg.
- Även de åtalpunkter som hovrätten ogillat har handlat om fågelägg samt om uppstoppade eller nedfrusna fåglar och dessa har haft ett klart samband med de åtalpunkter där åtalet bifallits.
- Det finns en risk för att exemplaren kan användas vid begåendet av nya brott, till exempel genom att fungera som vederlag vid byteshandel.

Även dessa fågelägg, uppstoppade och nedfrusna fåglar skulle därför förverkas till staten i enlighet med stadgandet om hjälpmedel vid brott. Därutöver dömdes varje äggs värde som representant för sin art förverkat vilket innebär 561 180 euro (som sedermera jämkades till 250 000 euro).<sup>95</sup>

#### 9.8.4 Förverkande enligt jaktlagstiftning

Förverkande enligt 48 § jaktlagen (1987:259) respektive förverkande enligt 45 § fiskelagen (1993:787) är specialreglerade rättsverkningar av brott. Förverkande förutsätter att ett brott har begåtts.

---

<sup>93</sup> Prop. 2018/19:79 s. 29–30 och 42.

<sup>94</sup> Hovrätten för Nedre Norrlands dom i mål B 276-14 den 24 april 2015.

<sup>95</sup> Vasa hovrätts dom av den 1 juli 2016 (ärendenummer sekretessbelagt).

## Brottsföremålsförverkande

Av 48 § jaktlagen framgår att om någon har begått jaktbrott eller jakthäleri, ska vilt som han eller hon kommit över genom brottet förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt. Vilt som förverkats tillfaller jakträttshavaren i de fall som föreskrivs av regeringen.

I 55 § jaktförordningen (1987:905) har det föreskrivits att förverkat vilt tillfaller jakträttshavaren, om jakten har skett med tillåtna jaktmedel och under tid då jakt efter viltet var tillåten. På så sätt skiljer sig förverkandet avsevärt från det förverkande enligt brottsbalken och har snarare en privaträttslig rättsverkan.

I stället för viltet kan dess värde helt eller delvis förklaras förverkat. Även annat utbyte av sådant brott ska förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt. När det gäller tjuvade ägg har dessa emellertid inte varit tillåtna och kan således inte tillfalla jakträttshavaren.

## Hjälpmedelsförverkande

Av 49 § jaktlagen följer vidare att jaktredskap, fortskaffningsmedel och annan egendom som har använts som hjälpmedel vid jaktbrott eller jakthäleri får förklaras förverkade, om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl. Detsamma gäller egendom som varit avsedd att användas som hjälpmedel vid sådana brott, om brottet har fullbordats eller om förfarandet har utgjort ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse.

I stället för egendomen kan dess värde helt eller delvis förklaras förverkat. Möjligheten att förverka egendom och hjälpmedel gäller även vid jakthäleri samt försök eller förberedelse till grovt jaktbrott eller grovt jakthäleri. Även egendom som inte medförts eller använts vid brottet, exempelvis förvaringsutrustning, kan förverkas om den varit avsedd att användas. Ett fortskaffningsmedel kan förverkas även om det inte använts på ett otillåtet sätt vid själva jakten.

### 9.8.5 Förverkande enligt fiskelagstiftning

I mål om förverkande enligt fiskelag är befälhavaren på ett fiskefartyg som använts vid brott mot lagen behörig att, i fråga om egendom som ägs av någon annan, föra talan på ägarens vägnar.<sup>96</sup>

#### Brottsföremålsförverkande

Enligt 45 § fiskelagen ska, om det inte är uppenbart oskäligt, fisk som varit föremål för brott enligt fiskelagen förklaras förverkad. Regelverket omfattar även vattenlevande blötdjur och kräftdjur.

#### Otillbörlighetsförverkande

Även utbyte av brott mot fiskelagen ska förklaras förverkat. Vad någon har tagit emot som ersättning för kostnader i samband med ett sådant brott eller värdet av det mottagna ska förklaras förverkat, om mottagandet utgör brott enligt fiskelagen och förverkandet inte är uppenbart oskäligt.<sup>97</sup>

#### Endast en del av ett parti fisk är föremål för brott

Om bara en del i ett parti fisk varit föremål för brott enligt fiskelagen, får hela partiet förklaras förverkat om det inte kan utredas hur stor del av partiet som omfattas av brottet.<sup>98</sup>

#### Hjälpmedelsförverkande

Fiskeredskap som använts eller medförts vid brott enligt denna lag ska förklaras förverkade, om det inte är oskäligt. Detsamma gäller fiskefartyg och andra hjälpmedel om det behövs för att förebygga brott. Dessutom får egendom förklaras förverkad, om egendomen har varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott enligt denna lag och brottet har fullbordats eller förfarandet har utgjort ett straff-

---

<sup>96</sup> 46 § fiskelag (1993:787).

<sup>97</sup> 45 § fiskelag.

<sup>98</sup> 45 § fiskelag.

bart försök eller en straffbar förberedelse och förverkandet behövs för att förebygga brott.<sup>99</sup>

### Värdet förverkande

I stället för fisken, redskapet eller den egendom som annars använts, medförts eller varit avsedd att användas som hjälpmedel, kan dess värde helt eller delvis förklaras förverkat. Kan bevisning om värdet inte alls eller endast med svårighet föras, får värdet uppskattas till ett belopp som är skäligt med hänsyn till omständigheterna.<sup>100</sup>

#### 9.8.6 Vad som händer med förverkandeobjektet enligt fiskelagstiftningen

Fisk som tagits i beslag (se nedan,) och som uppenbarligen bör förklaras förverkad, ska omedelbart efter beslaget släppas ut i det vattenområde där den fångats, om den är levnadsduglig och det kan göras utan särskilda kostnader eller besvär.<sup>101</sup>

Om brottet innefattat intrång i enskild fiskerätt, tillfaller förverkad fisk eller dess värde fiskerättshavaren.<sup>102</sup>

#### 9.8.7 Kort om företagsbot

Till skillnad från fysiska personer kan juridiska personer inte begå brott eller straffas för brott. Dock kan juridiska personer drabbas av olika sanktioner eller rättsverkningar som en följd av en fysisk persons brott, till exempel företagsbot, förverkande, skadestånd eller administrativa sanktionsavgifter.<sup>103</sup>

Företagsbot är, precis som förverkande, en särskild rättsverkan av brott. En förutsättning för åläggande av företagsbot är att ett brott ska ha begåtts i utövningen av näringsverksamhet. Det måste alltså visas att ett brott är begånget för att en talan om företagsbot ska kunna föras. Brottet kan ha begåtts uppsåtligt eller av oaktsamhet men

---

<sup>99</sup> *Ibid.*

<sup>100</sup> *Ibid.*

<sup>101</sup> 47 § fiskelag.

<sup>102</sup> 48 § fiskelag.

<sup>103</sup> SOU 2016:82 *En översyn av lagstiftningen om företagsbot*, s. 55.

det krävs inte att någon person lagförs för brottet eller ens identifieras.<sup>104</sup>

Företagsbot kan bli aktuellt när ett brott begåtts i näringsverksamhet, sådan 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 (fysiska personer) och juridiska personer.<sup>105</sup>

## 9.9 Beslag

En förverkandeförklaring har vanligen föregåtts av beslag. Enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken får föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott eller vara avhänt någon genom brott eller förverkat på grund av brott tas i beslag. Detsamma gäller föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om förverkande av utbyte av brottslig verksamhet enligt 36 kap. 1 b § brottsbalken. Enligt 27 kap. 14 a § rättegångsbalken får beslag också tillgripas i fråga om föremål som kan antas vara förverkade enligt 36 kap. 3 § brottsbalken.

Grundförutsättningen är alltså att egendomen i fråga skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott, *bevisbeslag* eller är avhänt någon genom brott, *återställandebeslag* eller kan antas komma att bli förverkad på grund av brott, *förverkandebeslag*. Enligt Nordh är ytterligare en förutsättning, som inte framgår av lagtexten, att egendomen är tillgänglig. Det är alltså inte möjligt att använda beslag som ett instrument för att söka efter föremål. För det ändamålet finns i stället till exempel husrannsakan att tillgå. Beslag kan beslutas oberoende av vem som innehar föremålet eller handlingen, dvs. även hos annan än den misstänkte.<sup>106</sup>

Av 27 kap. 10 § rättegångsbalken framgår att beslagtagna föremål ska tas i förvar av den som har verkställt beslaget. Om det kan ske utan fara och annars är lämpligt får dock föremålet lämnas kvar i innehavarens besittning. Föremålet ska då förseglas eller märkas som beslagtaget om det inte framstår som obehövligt. Föremål som har tagits i beslag ska vårdas väl och hållas under noggrann tillsyn så att

<sup>104</sup> Åklagarmyndigheten (2020) *Företagsbot Handbok*.

<sup>105</sup> SOU 2016:82 *En översyn av lagstiftningen om företagsbot*.

<sup>106</sup> Nordh (2019); *Tvångsmedel*, s. 91 f.

det inte byts ut eller förändras eller på annat sätt utsätts för missbruk.

Beslag ska, enligt 27 kap. 8 § rättegångsbalken, hävas omedelbart om åtal inte väcks eller det annars inte längre finns skäl för åtgärden. Det kan vara så att det inte längre är motiverat av utredningsskäl att ha egendom beslagtagen eller att förundersökningen läggs ned på grund av att brott inte kan styrkas. Många gånger kvarstår emellertid de skäl som har föranlett beslaget ända tills brottsmisstanken har prövats av domstol.

Enligt 27 kap. 4 § rättegångsbalken får den som med laga rätt griper eller anhåller en misstänkt eller verkställer häktning, husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning ta föremål som därvid påträffas i beslag.

Eftersom ett beslag normalt avser ett föremål som påträffas i samband med annan tvångsåtgärd är huvudregeln att den som med laga rätt utför tvångsåtgärden också får besluta om beslaget. Om föremål påträffas i annat fall får tas det i beslag efter beslut av undersökningsledaren eller åklagaren. Vid fara i dröjsmål får åtgärden vidtagas av polisman även utan ett sådant beslut.

### 9.9.1 Beslag enligt artskyddsförordningen

Av artskyddsförordningens 60 § följer att om det behövs av artskydds- eller djurskyddsskäl så får Statens jordbruksverk meddela föreskrifter om förvaring och skötsel av levande djur och växter som har beslagtagits vid misstanke om brott enligt 29 kap. miljöbalken eller som beslagtagits enligt smugglingslagen.<sup>107</sup> Några sådana föreskrifter har dock inte meddelats av Jordbruksverket.

Den som tar ett djur eller en växt i beslag ska enligt 61 § underrätta Statens jordbruksverk och Naturvårdsverket om detta. Om beslaget gäller ett djur eller en växt som lever i hav eller vatten ska Havs- och vattenmyndigheten också underrättas. Om beslaget gäller levande djur eller växter ska underrättelsen ske utan dröjsmål.

Naturvårdsverket får enligt 62 §, i det enskilda fallet, besluta att levande exemplar av djur eller växter som har förverkats får placeras hos en djurpark som har tillstånd eller på någon annan lämplig anläggning för naturvårds-, forsknings- eller utbildningsändamål. I sam-

---

<sup>107</sup> Lag (2000:1225) om straff för smuggling.

band med beslut om placering ska verket efter samråd med Naturhistoriska riksmuseet bestämma hur exemplaret ska hanteras sedan det dött. Notera att Naturvårdsverket inte har någon skyldighet att fatta ett sådant beslut.

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.

### 9.9.2 Beslag enligt jaktlagen

Av 47 § jaktlagen följer att om någon påträffas på bar gärning då han eller hon begår jaktbrott får vilt och sådan egendom som enligt 49 § kan antas bli förverkad, eller som kan antas ha betydelse för utredning om brottet tas i beslag av jakträttshavaren eller av någon som företräder honom eller henne. Samma befogenhet har särskilt förordnade jakttillsynsmän och behöriga tjänstemän vid Kustbevakningen och Tullverket. Beslag får ske även om den misstänkte inte grips. Av rättegångsbalkens regler (se ovan 27 kap. 4 §) följer att även polisman har rätt att göra beslag.

Om egendom har tagits i beslag, ska anmälan om detta skyndsamt göras till Polismyndigheten eller åklagaren. Den polisman eller åklagare som tar emot en sådan anmälan om beslag ska vidta samma åtgärder som om han eller hon själv gjort beslaget. Det innebär alltså att den som tar emot anmälan ska pröva om förutsättningarna för ett beslag är uppfyllda.

En kustbevakningstjänsteman som tagit egendom i beslag ska anmäla beslaget till undersökningsledaren eller åklagaren.

För att undvika att vilt som har tagits i beslag förstörs, får djuret efter värdering säljas på lämpligt sätt.

### 9.9.3 Beslag enligt smugglingslagen

Enligt 22 § lag (2000:1225) om straff för smuggling, smugglingslagen, har en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen när det gäller brott enligt smugglingslagen och vissa andra brott samma befogenhet som en polisman enligt 27 kap. 4 § rättegångsbalken ta egendom i beslag. Det är härvid endast utrednings- och förverkande-beslag som kan komma i fråga.<sup>108</sup>

En tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen eller en polisman får även i andra fall än som anges i 27 kap. 4 § rättegångsbalken ta egendom i beslag, om den skäligen kan antas bli förverkad på grund av brott enligt smugglingslagen eller vissa andra brott. Om beslag verkställs av någon annan än undersökningsledaren eller åklagaren och denne inte har beslutat om beslaget, ska anmälan skyndsamt göras till honom, varvid denne omedelbart ska pröva om beslaget ska bestå.

Enligt 23 § ska beslagtagen egendom förvaras av Tullverket, om inte annat är föreskrivet eller åklagaren bestämmer något annat. Vissa författningar innehåller dock särskilda bestämmelser om hur egendom ska förvaras. Finns sådana gäller de.

Av 24 § följer vidare att en myndighet, som har om hand egendom som har tagits i beslag för att den skäligen kan antas bli förverkad omedelbart får låta sälja den om den inte kan vårdas utan fara för att den förstörs, om vården av den är förenad med alltför stora kostnader, eller om det annars finns särskilda skäl.

Bestämmelsen reglerar alltså i vilka fall försäljning får ske av beslagtagen egendom trots att det inte finns något lagakraftvunnet beslut om förverkande. En sådan försäljning är en ingripande åtgärd som bör komma i fråga endast när en fortsatt förvaring av varan framstår som oförsvarlig. En försäljning får därför ske endast om det finns särskilda skäl. Försäljning får ske utan att något särskilt tillstånd lämnats till åtgärden. Av allmänna förvaltningsrättsliga regler får anses följa att myndigheten, om möjligt, ska ha lämnat ägaren tillfälle att yttra sig i frågan.<sup>109</sup> Som exempel på varor som kan avses är livsmedel eller andra så kallade färskvaror. Kostnaderna bör också ställas i relation till bland annat varans värde och den tid som beslaget kan förväntas bestå. Särskilda skäl kan anses föreligga om beslaget omfattar typiskt säsongsbetonade varor.<sup>110</sup>

<sup>108</sup> Åberg (JUNO) kommentaren till 22 § smugglingslagen, not 92.

<sup>109</sup> Åberg, JUNO, kommentaren till 22 § smugglingslagen, not 96.

<sup>110</sup> Åberg, JUNO, kommentaren till 22 § smugglingslagen, not 97, 98 och 99.



Sådan försäljning är problematisk när det handlar om att sälja arter som är B-listade enligt rådets CITES-förordning 338/97. Detta eftersom det är lagligt att handla med B-listade arter om man kan styrka laglig bakgrund. I det fall orsaken till beslaget är att ägaren inte har kunnat styrka laglig bakgrund, så innebär en försäljning av beslaget att exemplaret blir lagligt i den nye ägarens hand. På så sätt bidrar staten, genom att sälja exemplaret lagligt, till att legalisera olagliga exemplar.

Enligt 24 § får egendom i stället förstöras, om den inte kan säljas, om den kan befaras komma till brottslig användning, eller om den annars är olämplig för försäljning. Mot bakgrund av att användningen av exemplaret inte längre är brottslig sedan staten sålt det, kan inte denna bestämmelse användas annat än om man karaktäriserar det som annars olämpligt. Frågan är dock hur man ”förstör” ett levande djur, om det är fråga om det, och hur lämpligt det är. Om egendom som sålts eller förstörts sedan inte förverkas har ägaren eller annan rättsinnehavare rätt till ersättning.

Bestämmelsen i 24 § gäller endast om inget annat är föreskrivet i lag eller annan författning.

#### 9.9.4 Beslag enligt fiskelagen

Om någon påträffas på bar gärning när han eller hon begår brott enligt fiskelagen, får beslag göras av fisk, redskap, fiskefartyg eller andra föremål som

1. skäligen kan antas ha betydelse för utredning av brottet, eller
2. kan antas bli föremål för förverkande enligt denna lag.

Befogenheter att göra sådant beslag har fisketillsynsmän och sådana befattningshavare hos Kustbevakningen, Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelsen som har uppgifter där det ingår att övervaka efterlevnaden av bestämmelser om fiske.<sup>111</sup> Om fisket kränker enskild fiskerätt får även den som innehar fiskerätten eller den som företräder honom eller henne göra beslaget.

Om egendom har tagits i beslag ska detta skyndsamt anmälas till Polismyndigheten eller åklagaren. Den polisman eller åklagare som

---

<sup>111</sup> 47 § fiskelag.

tar emot en sådan anmälan om beslag ska sedan vidta samma åtgärder som om han eller hon själv gjort beslaget.

En kustbevakningstjänsteman som tagit egendom i beslag ska anmäla beslaget till undersökningsledaren eller åklagaren.

Om innehavaren av enskild fiskerätt eller den som företräder honom eller henne har tagit fisk i beslag, får dock fiskerättshavaren behålla fisken utan att anmäla det, om beslaget bara grundar sig på denna lag.

### **9.9.5 Beslag enligt kustbevakningslag**

Kustbevakningen ges med stöd av 3 kap. 10 § kustbevakningslag (2019:32) samma rätt som Polismyndigheten att ta beslag med stöd av rättegångsbalken.

### **9.9.6 Övrigt om beslag av skyddade arter**

När ett beslag utgörs av levande djur eller växter av skyddade arter är det viktigt att det hanteras på ett lämpligt sätt. I fråga om djur tillkommer också frågor om djurskydd. Dessutom kan främmande levande djur och växter som tas om hand utgöra ett hot mot den svenska floran och faunan genom att de kan föra med sig smittsamma sjukdomar och parasiter. Om främmande arter rymmer eller släpps ut i naturen kan de bli så kallade invasiva arter som riskerar att konkurrera ut inhemska arter.

## **9.10 Förverkandepåföljd i Finland**

I propositionen som reviderade den finska naturvårdslagstiftningen konstaterade regeringen att enligt strafflagens allmänna principer kan det som vunnits genom brott alltid dömas förverkat till staten. Enligt den finska regeringen gällde de allmänna principerna emellertid inte föremålets värde, utan enbart föremålet, och därför skulle det stadgas särskilt om värdekonfiskation. Regeringen påpekade härvid att eftersom det kan vara svårt att fastställa värdet på fridlysta arter och då arternas kommersiella värde kan vara ringa, så behövs det, i överensstämmelse med den redan gällande lagen, stadgas om

att åtminstone det värde som en fridlyst växt eller ett fridlyst djur har som representant för sin art alltid ska dömas förverkat.<sup>112</sup>

Bestämmelsen infördes i 8 kap. 59 § naturvårdslag (1996/1096). Av denna följer dels att den som har gjort sig skyldig till vissa gärningar ska dömas att till staten förverka föremålet för brottet (brottsföremålsförverkande), dels att det värde som ett fridlyst djur eller en fridlyst växt har som representant för sin art, *dessutom* ska dömas förverkat (värdeförverkande).

Det är Miljöministeriet som fastställer de riktgivande värden för fridlysta djur och växter som ska dömas förverkade.

Det framgår av bestämmelsen i naturvårdslagen att strafflagens 10 kap. 5 § om förverkande av föremålet för ett brott och en brottsprodukt inte ska tillämpas, eftersom särskilda bestämmelser om detta finns i naturvårdslagen.

I övrigt ska i huvudsak reglerna om förverkande i strafflagen gälla i *tillämpliga delar*. Förverkandebestämmelsen i 59 § är *lex specialis* i relation till strafflagen såtillvida att de allmänna straffrättsliga förverkandebestämmelserna i 10 kap. strafflagen också gäller förverkande enligt naturvårdslagen.<sup>113</sup> Med detta avses att bestämmelserna om inskränkningar i förverkandet och konfiskation av värdet i 10 kap. 6 och 8 § inte ska tillämpas på föremålet för brottet, dvs. det fridlysta djuret eller den fridlysta växten. I övrigt är alla bestämmelserna i 10 kap. strafflagen tillämpliga.

### 9.10.1 Brott för vilka naturvårdslagens förverkandepåföljd kan utdömas (i Finland)

Enligt 8 kap. 59 § naturvårdslag ska förverkandebestämmelsen tillämpas på gärning som anges i 58 §.

Alla de gärningar som avses i 58 § omfattas, det vill säga naturskyddsbrott (48 kap. 5 § strafflagen), grovt naturskyddsbrott (48 kap. 5 a § strafflagen) samt naturskyddsföreseelse (8 kap. 58 § naturskyddslagen). Enligt förarbetena till lagen beror bestämmelsens referens till strafflagen på att man vid den stora strafflagsrevideringen beslöt att flytta bestämmelserna om mer allvarliga miljöbrott till strafflagen,

<sup>112</sup> RP 79/1996 rd. (Finland). *Regeringens proposition med förslag till revidering av naturvårdslagstiftningen*, s. 45.

<sup>113</sup> RP 80/2000 rd. (Finland). *Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till revidering av lagstiftningen om förverkandepåföljder*, s. 43–44.

medan de mindre allvarliga finns kvar som förseelse i naturvårdslagen.<sup>114</sup> I och med att 59 § naturvårdslagen också gäller de naturskyddsbrott som anges i 58 § (och som regleras av strafflagen) regleras också redskaps- och värdeförverkande vid sådant brott enligt 59 §.

Ett motsvarande förverkande finns i strafflagen beträffande jaktbrott. Det är alltså inte naturvårdslagens förverkandebestämmelser som tillämpas vid jaktbrott utan det finns särskilda bestämmelser i strafflagen. Nedan redogör vi först för dessa tre grader av naturskyddsbrott, därefter för strafflagens konstruktion vad gäller jaktbrotten.

### 9.10.2 Naturskyddsbrott (i Finland)

Bestämmelser om naturskyddsbrott finns i 48 kap. 5 § i strafflagen. För brott döms bland annat den som obehörigen förstör eller skadar ett naturområde, ett djur, en växt eller något annat naturföremål som har skyddats, fredats eller belagts med åtgärdsbegränsning eller åtgärdsförbud enligt naturvårdslagen eller i bestämmelser som utfärdats med stöd av den.

Det är också straffbart att föra in i landet, föra ut ur landet, sälja eller köpa ett sådant föremål. Inte heller får man agera i strid med CITES-förordningen på ett antal angivna sätt. Straffet för naturskyddsbrott kan vara böter eller fängelse i högst två år.

För naturskyddsbrott döms också den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet orsakar organismer som är naturligt förekommande i Antarktis skada samt den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet använder ett finskt fartyg till valfångst eller bryter mot importförbudet rörande valar och arktiska sälar på olika sätt.

Som naturskyddsbrott betraktas dock inte en gärning som med avseende på naturskyddet är av ringa betydelse. Försök till ett uppsåtligt brott är straffbart.

Bestämmelser om en lindrig gärningsform av brottet (naturskyddsförseelse), som också delvis är en självständig gärningstyp, finns i 58 § i naturvårdslagen. Straffet för naturskyddsförseelse kan vara böter. Naturskyddsförseelse är subsidiär till naturskyddsbrottet; den aktualiseras endast om gärningen inte ska bestraffas som naturskyddsbrott. Handlingar som kan utgöra naturskyddsförseelse är till exempel att

---

<sup>114</sup> RP 79/1996 rp, (Finland). *Regeringens proposition med förslag till revidering av naturvårdslagstiftningen*, under § 58.

bryta mot stadganden eller bestämmelser som för att skydda naturen utfärdats i naturvårdslagen (det kan till exempel vara fridlysningsbestämmelser) eller att köpa eller ta emot något som erhållits genom brott mot ett sådant stadgande eller en sådan bestämmelse. Vidare omfattas viss handel och saluhållande, import och export i strid med CITES-förordningen.

Om inte gärningen ska bestraffas som naturskyddsbrott ska den dömas för *naturskyddsförseelse* som avsiktligt eller av oaktsamhet

- bryter mot stadganden eller bestämmelser som för att skydda naturen utfärdats i denna lag eller med stöd av den, eller som köper eller tar emot något som erhållits genom brott mot ett sådant stadgande eller en sådan bestämmelse,
- tar i besittning, överlåter, i kommersiellt syfte offentligt förevisar, säljer, håller till salu, erbjuder eller transporterar för försäljning, importerar eller exporterar ett djur eller en växt eller en del eller avledning därav i strid med 40 eller 45 § eller 49 § 2 och 4 mom., eller som
- importerar, exporterar eller genom finländskt område transiterar ett djur eller en växt eller en del eller avledning därav som avses i Europeiska gemenskapens i 44 § 1 mom. avsedda förordning, utan det tillstånd eller certifikat som krävs i nämnda förordning, eller som underlåter att uppfylla villkoren i detta tillstånd eller certifikat, eller
- från tredje land importerar eller till tredje land exporterar ett djur eller en växt eller en del eller avledning därav som avses i Europeiska gemenskapens i 44 § 1 mom. avsedda förordning, över ett annat än ett enligt denna lag godkänt gränsövergångsställe, eller underlåter att göra den i nämnda förordning avsedda importanmälan, eller
- köper, erbjuder sig att köpa, förvärvar för kommersiella ändamål, offentligt förevisar i kommersiellt syfte, använder i vinstsyfte, säljer, innehar för försäljning, saluför eller transporterar för försäljning ett sådant djur eller en sådan växt eller en del eller avledning därav som avses i bilaga A eller B till Europeiska gemenskapens i 44 § 1 mom. avsedda förordning i strid med artikel 8 i förordningen.

För naturskyddsförseelse döms också den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet utan laglig rätt förstör eller försämrar platser där individer av de djurarter som nämns i bilaga 4 a till habitatdirektivet förökar sig och rastar.

Som naturskyddsförseelse betraktas dock inte att slå läger i terrängen eller att stanna eller parkera ett motordrivet fordon i terrängen i omedelbar närhet av en väg i strid med ett förbud eller en begränsning som meddelats med stöd av 18 eller 24 §, om förbudet eller begränsningen inte klart och tydligt har märkts ut i terrängen.

Under 2000-talet har förundersökningsmyndigheterna årligen fått kännedom om i genomsnitt cirka 40 naturskyddsbrott och 30 fall av naturskyddsförseelse. De inhemska brotten har gällt till exempel skogsavverkning på föröknings- och rastplatser för flygekorror, muddring på naturskyddsområden i strid med fridlysningsbestämmelserna, samlande av fridlysta växter och dödande av fredade djur (till exempel sångsvan, kungssörn, tornfalk, storskarv, vitkindad gås, skrattnås, silltrut) eller avlägsnande av bon.

Av de naturskyddsbrott som kommit till Tullens kännedom undersökte myndigheten under åren 2009–2013 i genomsnitt fem naturskyddsbrott och åtta fall av naturskyddsförseelse per år. De fall som Tullen får kännedom om handlar i typiska fall om tillståndspliktiga produkter av animaliskt eller vegetabiliskt ursprung som förts in i landet som postförsändelser eller hemkomstgåvor. Exempelvis har lädervaror av krokodil- eller elefantskinn, fridlysta prydnadsväxter samt döda individer och delar av individer av fridlysta djurarter förts in i landet.<sup>115</sup>

Grovt naturskyddsbrott infördes 2015 i 5 a § strafflagen.<sup>116</sup> Straffskalan här är fängelse i minst fyra månader och högst fyra år. För att brottet ska anses grovt ska det genom brottet förorsakas *allvarlig fara eller skada för bevarandet* av en art, ett naturområde eller något annat naturföremål *med beaktande av att den art som är föremål för brottet är synnerligen sällsynt eller hotad* eller att den *fara eller skada* som vållas arten, naturområdet eller något annat naturföremål är *långvarig eller omfattande*. Det kan också handla om att en avsevärd

<sup>115</sup> Regeringens proposition RP 55/2015 rd (Finland) *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 48 kap. i strafflagen och till vissa lagar som har samband med den*, som i sin tur hänvisar till Ympäristörikoskatsaus vuodelta (2013), *Suomen kansallinen ympäristörikosseurantaryhmä* 12.5.2014.

<sup>116</sup> Se Regeringens proposition RP 55/2015 rd (Finland). *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 48 kap. i strafflagen och till vissa lagar som har samband med den*.

ekonomisk vinning eftersträvas, eller att brottet begås särskilt planmässigt.

För att betraktas som grovt ska brottet, bedömt som en helhet, vara grovt. Försök till uppsåtligt brott är straffbart.

Finska regeringen poängterar i propositionen att det är bevarandet av naturens mångfald som skyddas genom bestämmelsen och att allvarlig fara för bevarandet av en art, ett naturområde eller något annat naturföremål samtidigt innebär skada för naturens mångfald.

När det gäller vad som kan vara försvårande ansåg regeringen att vid bedömningen av faran eller skadan ska hänsyn kunna tas också till de riktgivande värden för fridlysta djur och växter som representanter för sin art som miljöministeriet fastställt med stöd av 59 § i naturvårdslagen. Om de organismer som är föremål för brottet har synnerligen stort värde som representanter för sin art indikerar detta vanligen att också den fara eller skada för artens överlevnad som avses i den föreslagna bestämmelsen ska betraktas som (synnerligen) allvarlig.<sup>117</sup>

Naturvårdslagens stadgande i 59 § innebär alltså att värdekonfiskation alltid måste dömas ut vid sidan av förverkandet av brottsobjekten och brottsredskapen då någon har gjort sig skyldig till naturskyddsbrott eller naturskyddsförseelse. Den finska värdekonfiskationsbestämmelsen bygger alltså på en speciell konstruktion, där *såväl föremålet som värdet* förverkas till staten. Invändningar har gjorts om att detta är en form av otillåten dubbelbestraffning. Vasa hovrätt resonerade kring invändningen enligt följande.<sup>118</sup>

Värdekonfiskationen har varit inskriven redan i den gamla naturvårdslagen och den har ansetts vara lagenlig i samband med beredningen av den nuvarande naturvårdslagen. Bestämmelsen har inte heller påverkats av Finlands tillträde i Europeiska unionen. Det bör noteras att stadgandena angående konfiskation av brottsredskap och -föremål är uppbyggda kring tanken att föremålet för brottet inte kan lämnas oförverkat, ifall man har i sin besittning något som enligt lagbestämmelserna kräver ett undantagstillstånd. Konfiskationsbestämmelserna har också ett nära samband med förhindrande av nya brott.

Naturvårdslagens bestämmelse om värdekonfiskation kan, menar hovrätten i Vasa, i stället likställas med en skadeståndsrättslig följd, fastän den till sin natur är straffrättslig. Svaranden är skyldig att er-

---

<sup>117</sup> *Ibid.*

<sup>118</sup> Vasa hovrätts dom av den 1 juli 2016 (ärendenummer sekretessbelagt).

sätta staten och det allmänna den skada på naturen som hen har gjort. Syftet med värdekonfiskation är att effektivisera följande av lagen och uppmärksamma de samhällseliga kostnaderna i samband med naturskyddsbrott.

Hovrätten konstaterar att värdekonfiskationen endast är tillämplig på brott som den tilltalade fälls för. Värdekonfiskationsbestämmelsen är absolut och det finns inga undantag stipulerade angående exempelvis ägg, som har plockats i utlandet eller gamla äggsamlingar. Bestämmelsen gör inte heller någon skillnad mellan tomma ägg och ägg med embryo i.<sup>119</sup>

### 9.10.3 Finska strafflagens möjlighet att jämka förverkandepåföljden

Strafflagens möjlighet att jämka förverkandepåföljden gäller även för värdekonfiskation enligt naturvårdslagen. Hovrätten i Vasa beaktade vid bedömningen av huruvida det finns skäl att jämka förverkandepåföljden att det varit fråga om ett uppsåtligt brott som har varat en lång tid och som allvarligt har kränkt naturskyddsvärden samt att verksamheten som en helhet har haft kommersiella drag.

Vidare, menade Hovrätten, måste värdekonfiskationen till sin verkan också jämnställas med straff och den skulle i detta fall ha en ruinerande verkan. Med hänsyn till dessa omständigheter samt att samlingen som en helhet har förverkats till staten samt att den förmodligen kan användas i vetenskapligt syfte i framtiden föreligger det skäl att jämka det annars oskäligen slutresultatet (561 180 euro). Hovrätten jämkar därför värdekonfiskationen till 250 000 euro, vilket belopp skulle åläggas att ersätta staten.<sup>120</sup>

### 9.10.4 Riktgivande värden för djur och växter

I Finland finns tre förordningar med riktgivande värden på djur och växter. Miljöministeriets förordning om riktgivande värden på fridlysta djur och växter (9/2002), Jord- och skogsbruksministeriets förordning om riktgivande värden för levande vilt (241/2010) och Jord- och skogsbruksministeriets förordning om värdena för hotade

---

<sup>119</sup> *Ibid.*

<sup>120</sup> *Ibid.*



fiskar och fiskar på tillbakagång (614/2019). Värdena återspeglar bland annat arternas reproduktionsförmåga och kräsenhet med avseende på exempelvis livsmiljön, artens behov av skydd och stammens storlek. I det följande redogör vi för de riktgivande värdena för fridlysta djur och växter. Det lägsta fastställda värdet är för närvarande 17 euro (till exempel mullvad, lövsångare och bofink) och det högsta är 9 755 euro (saimensäl). Förutom för saimensäl har ett ganska högt värde fastställts för till exempel fjällräv och havsörn (7 400 euro), större skrikörn (6 728 euro), fjällgås och jaktfalk (6 391 euro), flodiller (5 382 euro) och kungsörn (4 877 euro).<sup>121</sup>

### Riktgivande värde: fridlysta däggdjur och fåglar

Fridlysta däggdjur regleras 1 § och som exempel kan nämnas mullvad, *Talpa europaea* (17 euro), flodiller, *Mustela lutreola* (5 382 euro) och brun långörad fladdermus (långörad fladdermus), *Plecotus auritus* (101 euro).

I 2 § finns riktvärde för *fridlysta fåglar*, till exempel bofink, *Fringilla coelebs* (17 euro), brun glada, *Milvus migrans*, (1 514 euro) och havsörn, *Haliaeetus albicilla* (7 400 euro).

### Riktgivande värde: däggdjur och fåglar som inte är fridlysta

Det riktgivande värdet på däggdjur och fåglar som inte räknas upp i 1 § och 2 § och på vilt som nämns i 5 § jaktlagen (615/93) eller som inte är fridlysta enligt 5 § jaktlagen (dvs djur som inte är formellt fridlysta) bestäms enligt 3 § på basis av högsta värdet för en besläktad art i förteckningen. Ett utlåtande av den regionala miljöcentralen ska inhämtas om värdet.

### Riktgivande värde: fridlysta kräldjur och groddjur

För fridlysta kräldjur regleras värdet i 4 §, det handlar om hassel snok, *Coronella austriaca*, (2 523 euro), ormslå (kopparödla), *Anguis fragilis* 202 euro, skogsödla, *Lacerta vivipara* (17 euro) och vanlig snok, *Natrix*

<sup>121</sup> Regeringens proposition RP 55/2015 rd (Finland) *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 48 kap. i strafflagen och till vissa lagar som har samband med den.*

*natrix* (252 euro) och i 5 § regleras värdet för fridlysta groddjur; mindre vattenödle (m. vattensalamander) *Triturus vulgaris* (34 euro), padda, *Bufo bufo* (34 euro), större vattenödle (st. vattensalamander), *Triturus cristatus* (420 euro) vanlig groda, *Rana temporaria* (17 euro) och åkergroda, *Rana arvalis* (34 euro).

### Riktgivande värde: fridlysta blötdjur och fjärilar

I 6 § återfinns fridlysta blötdjur; flodpärlmussla *Margaritifera margaritifera* (589 euro) och tjockskalig målarmussla, *Unio crassus* (50 euro) och i 7 § fjärilar, till exempel boknätfjäril (asknätfjäril), *Hypodryas maturna* (*Euphydryas maturna*) (50 euro), apollofjäril, *Parnassius apollo* (841 euro) och blåvinge, *Pseudophilotes baton* (*P. vicrama*) (1 682 euro).

### Riktgivande värde: fridlysta skalbaggar och sländor

Fridlysta skalbaggar finns i 8 §; bredkantad dykare, *Dytiscus latissimus* (17 euro), cinnoberbagge, *Cucujus cinnaberinus* (1 682 euro), eremitbagge (läderbagge), *Osmoderma eremita* (1 682 euro) samt smalbandad flatdykare (bred paljettdykare), *Graphoderus bilineatus* (17 euro) och 9 § finns sedan fridlysa sländor; bred kärrtrollslända, *Leucorrhinia caudalis* (17 euro), citronfläckad kärrtrollslända, *Leucorrhinia pectoralis*, (17 euro), grön mosaikslända, *Aeshna viridis* (420 euro) och pudrad kärrtrollslända, *Leucorrhinia albifrons* (17 euro).

### Riktgivande värde: värdet på en unge som lämnat boet

I 10 § regleras att värdet på en unge som lämnat boet motsvarar det riktgivande värdet på en vuxen individ.

### Riktgivande värde: ungar, ägg, larver och puppor

I övrigt motsvaras en vuxen individ hos däggdjuren av en eller flera ungar i boet, hos fåglarna av ägg i boet eller en eller flera ungar i boet och hos andra djur av ett eller flera ägg, en larv, en grupp larver eller en puppa.

I fråga om fjällvråk och pilgrimsfalk, är värdet på ett enstaka ägg eller en enstaka unge detsamma som det riktgivande värdet på en vuxen individ.

### **Riktgivande värde: växter**

I fråga om fridlysta växter och mossor har det inte fastställts något värde på förhand, utan enligt 11 § i förordningen ska man vid påförande av förverkandepåföljd i fråga om dem inhämta utlåtande av närings-, trafik- och miljöcentralen.

### **9.10.5 Straff för jaktbrott enligt strafflagen**

Enligt 48 a § kap. 1 § jaktlagen (615/1993) ska den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet obehörigen

- jagar med sådana fångstredskap eller fångstmetoder som är förbjudna enligt jaktlagen, eller i strid med den begränsning av användningen av motordrivna forskaffningsmedel som föreskrivs i jaktlagen,
- jagar i strid med de bestämmelser om fredning av vilt, jaktförbud eller jaktbegränsning som gäller vilt eller kvot för vilt som finns i jaktlagen eller i strid med bestämmelser eller föreskrifter som har utfärdats med stöd av den, eller utan jaktlicens, jaktlicens för hjortdjur eller dispens, eller (11.3.2011/232),
- bedriver jakt så att människor eller annans egendom utsätts för fara eller skadas eller bryter mot förbud eller begränsning som gäller jakt och som meddelats med hänsyn till allmän säkerhet,

dömas för jaktbrott till böter eller fängelse i högst två år.

### **9.10.6 Straff för grovt jaktbrott enligt strafflagen**

Om vid jaktbrott

- brottet begås på ett synnerligen rått eller grymt sätt,
- brottet riktar sig mot en stor mängd vilt,

- eftersträvas avsevärd ekonomisk vinning,
- brottet begås särskilt planmässigt, eller
- en brunbjörn, en järv, ett lodjur, en skogsvildren, utter eller varg dödas eller skadas,

och brottet även bedömt som en helhet är grovt, ska, enligt 48 a kap. 1 a § strafflagen, gärningsmannen dömas för grovt jaktbrott till fängelse i minst fyra månader och högst fyra år.

#### **9.10.7 Ersättning till jakträttshavaren enligt det riktgivande värdet**

Om vilt har jagats utan jakträttshavarens tillstånd eller annars med kränkning av någon annans jakträtt under sådana förhållanden att någon annan haft rätt att jaga eller tillägna sig viltet, är den vars rätt har kränkts berättigad att enligt eget val få viltet eller dess värde, oberoende av om jakten även av någon annan orsak strider mot denna lag.

Viltets värde bestäms på grundval av det riktgivande värde för levande vilt som jord- och skogsbruksministeriet fastställt. Det är alltså samma värden som används här som används vid värdeförverkande enligt naturvårdslagen. I övrigt ska 10 kap. 1–4 och 6–11 § strafflagen (39/1889) iakttas i tillämpliga delar.

#### **9.10.8 Jaktbrott när ingen har rätt att tillägna sig viltet**

Om vilt har jagats i strid med bestämmelserna i jaktlagen eller i någon av dess förordningar, utan att någon annan har haft rätt att jaga eller tillägna sig viltet, döms viltet eller dess värde förverkat till staten.

Även i sådana fall ska viltets värde bestämmas på grundval av det riktgivande värde för levande vilt som jord- och skogsbruksministeriet fastställt. I övrigt ska 10 kap. 1–4 och 6–11 § strafflagen (39/1889) iakttas i tillämpliga delar.

## 9.11 Förbudet mot dubbelbestraffning eller dubbelprövning

Frågan om dubbelbestraffning har diskuterats mycket i Sverige.<sup>122</sup> I målet från hovrätten i Vasa<sup>123</sup> invände försvaret, som nämnts ovan, att den finska värdekonfiskationen enligt naturvårdslagen var en form av otillåten dubbelbestraffning. Den finska hovrätten ansåg inte att så är fallet, men vi anser att det ändå lämpligt att i alla fall beröra innebörden av detta förbud.

Principen, *ne bis in idem*, inte två gånger i samma sak, kommer till uttryck i artikel 4.1 i det sjunde tilläggsprotokollet i Europakonventionen:

Ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat

Motsvarande bestämmelse finns i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan), artikel 50. EKMR<sup>124</sup> och EU-stadgan avser i princip samma sak men rättighetsstadgans bestämmelser riktar sig till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten.<sup>125</sup> I detta fall följer samtliga fall av kriminalisering av unionsrätten varför stadgan är tillämplig<sup>126</sup>. Eftersom EKMR och EU-stadgan är så lika kommer vi dock att hänvisas endast till EKMR.<sup>127</sup>

Vad innebär då dubbelbestraffning? Oavsett om det gäller jaktbrott eller artskyddsbrott så är det tveklöst fråga om en brottmålsrättegång. Det som är intressant är huruvida det finska värdeförverkandet enligt naturvårdslagen innebär att någon lagförs eller straffas på nytt. Samma brott är det om prövningen grundas på samma faktiska omständigheter.<sup>128</sup> Till exempel var, när det gäller skatter, en oriktig uppgift i en skattedeklaration som kunde leda till både skattetillägg (som prövas i en process) och skattebrott (som prövas i en annan process) grundade på samma faktiska omständigheter. Detta

<sup>122</sup> Se t.ex. NJA 2010 s. 168 I och II, NJA 2013 s. 502 och NJA 2013 s. 746.

<sup>123</sup> Vasa hovrätts dom av den 1 juli 2016 (ärendenummer sekretessbelagt).

<sup>124</sup> Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna.

<sup>125</sup> EU-stadgan, artikel 51.

<sup>126</sup> Se mål C-617/10, Åkerberg Fransson, p. 27.

<sup>127</sup> Skillnaden som finns är att i EU-stadgan har bestämmelsen ett mer vidsträckt geografiskt tillämpningsområde än artikel 4 i tilläggsprotokollet.

<sup>128</sup> Se Europadomstolens avgöranden i *Ruotsalainen mot Finland* ECHR 2009-06-16, *Tsonev mot Bulgarien* ECHR 2012-10-16, *Marguš mot Kroatien* ECHR 2012-09-13 och *Asadbeyli m.fl. mot Azerbajdzjan*, (ECHR 2012-12-11) samt NJA 2010 s. 168 I och II.

innebär i sin tur att förfarandena avser samma brott och HD har konstaterat att förfarandena med skattetillägg och åtal för skattebrott utgör dubbelbestraffning, både enligt artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet och enligt artikel 50 i EU-stadgan.<sup>129</sup>

Förbudet handlar emellertid inte om att ett brott inte kan ha flera rättsverkningar, det handlar om att säkerställa att samma person inte kan komma att prövas för samma brott i två olika förfaranden. Av den anledningen är det mer rättvisande att kalla det för *förbud mot dubbelprövning*.

## 9.12 Äggsamlingar

Av utredningsdirektiven följer att vi ska lämna ett förslag till förbud mot samlingar av fågelägg och föreslå hur ett sådant förbud kan genomföras. Ett sådant förbud finns alltså inte i dag. Det som vi redogör för nedan är dels vilka internationella och EU- rättsliga skyldigheter som Sverige har för att genomföra ett sådan förbud, dels vilka svenska regler som finns kring ägg i naturen i dag och som har tillämpats i de stora äggsamlarhärvaror som har nystats upp under mer än ett halvsekel, trots att själva innehavet inte varit kriminaliserat. Vi inleder dock med en beskrivning av själva företeelsen, intresset för ägg, den vetenskapliga betydelsen av äggsamlingar samt den för artskyddet destruktiva företeelsen med äggsamlare och äggsamlingar. Detta för att ge en bild av problemet.

### 9.12.1 Kort om oologi, läran om ägg

Oologi, läran om ägg (särskilt fåglars ägg), kommer av grekiskans *ωον* 'ägg'. En oolog kan vara en ornitolog som är specialiserad på ägg och som hör hemma inom den zoologiska vetenskapen. Till oologiska studier hör läran om hur och var fågelarter lägger ägg, typologier över äggens utseende, och beteenden omkring ruvning. En oolog kan också vara en fågeläggssamlare och därmed vara en utövare av en hobby som i många länder är förbjuden i lag. Det är den senare typen av oologer, äggsamlarna som har det som hobby, som i första hand är föremål för utredningen.

---

<sup>129</sup> NJA 2013 s. 502.

Det finns ett antal uppmärksammade fall i Sverige där samlare samlat in ägg från vilda fåglar, haft omfattande samlingar av både fågel-ägg och fullvuxna fåglar och även handlat internationellt med fågel-ägg. Det mest omtalade fallet är det så kallade Stekenjokk-målet.<sup>130</sup>

### 9.12.2 Vetenskapliga naturaliesamlingar

De vetenskapliga naturaliesamlingarnas historia går tillbaka till 1700-talet och var inledningsvis en statussymbol för rika personer. Kring sekelskiftet 1800 började samlingarna visas upp för allmänheten. Få människor hade möjlighet att resa, så om man ville se ett exotiskt djur fick man gå till ett museum och titta på det. Det fanns också kataloger till försäljning där djuren fanns beskrivna, för de som ville fördjupa sig. Kring sekelskiftet 1900 uppstod de två inriktningar som än i dag finns kvar inom museivärlden: en del av samlingarna används till utställningar och en del bevaras för forskare.<sup>131</sup>

När det gäller insamling av vilda fåglars ägg har det gått från en respektabel vetenskaplig strävan, via att vara en hobby, till en olaglig verksamhet som utgör ett reellt hot mot arterna. Att äggsamling kan innebära ett hot mot arterna var man dock tidigt medveten om. I Westerlunds bok om skandinavisk oologi från 1867 framgår redan av förordet, att medan syftet med boken är ett försök att göra denna del av zoologin vetenskaplig, så har anmärkningen framförts att ett sådant arbete endast tjänar att uppamma äggplundrande pojkar, och sålunda orsaka fågelavelns utrotande eller förminskande.<sup>132</sup>

Det finns emellertid andra vetenskapliga skäl för äggsamlingar än endast att ”bringa oologien i system”<sup>133</sup>. På Naturhistoriska riksmuseet finns en samling, miljöprovbanken, där vävnadsprover, fjädrar och ägg sparas för att kunna analyseras för att se om de innehåller miljögifter. Ägg sparas med både innehåll och skal. Det är mycket viktigt att samlingen kontinuerligt utökas med nya prover eftersom en obruten tidsserie med prover ger forskare möjlighet att se hur koncentrationen av olika miljögifter förändras hos olika arter. Det kommer också att dyka upp ämnen som i dag är okända, men som

<sup>130</sup> Hovrätten för Nedre Norrlands dom i mål B 276-14 den 24 april 2015.

<sup>131</sup> Jansson (2018); Fåglarna bakom kulisserna. I *Fåglar i Stockholmstrakten*, Vol. 47, nr 4, s. 40–45.

<sup>132</sup> Westerlund (1867); *Skandinavisk Oologi. Utbredning, bo och ägg af Sveriges och Norges foglar jemte Ornitologisk Exkursions-Fauna*, förordet.

<sup>133</sup> *Ibid.*

kan vara viktiga att kunna spåra bakåt i tiden. På så sätt kan man få en bild av när de kom in i näringskedjan och hur de påverkar organismerna som utsätts för dem. Ett välbekant exempel är DDT, som påverkade bland annat äggskalstjockleken hos vissa rovfåglar.<sup>134</sup>

Tidigt 1960-tal hade ett några ornitologer noterat nedgångar i rovfågelbestånden, särskilt vad gällde pilgrimsfalk och kungsörn. Derek Ratcliffe ledde den första brittiska *British Trust for Ornithology national Peregrine survey* och fältarbetet avslöjade en miljökatastrof eftersom "the species was in the middle of a headlong crash in numbers, almost country-wide". Derek Ratcliffe jämförde falkägg från historiska samlingar med nyare äggskalprover och kunde därigenom visa en minskning av skaltjockleken. Därtill visade han att persistenta bekämpningsmedel som dieldrin och DDT ackumulerades i rovfåglar och försvagade deras reproduktionspotential genom att äggskalerna blev tunnare.<sup>135</sup>

DDT var en bidragande orsak till att havsörnen nästan dog ut i Sverige innan åtgärder vidtogs, till exempel vinterutfodring med gris-kött som inte hade de höga koncentrationer av DDT.<sup>136</sup> Det var bland annat Ratcliffes arbete som så småningom ledde till förbudet mot användning av dieldrin i Storbritannien och DDT i Europeiska gemenskapen.<sup>137</sup>

## 9.13 Äggsamlare och äggsamlingar

Genom rättsfallen som de äggsamlarhärvor som nystats upp i Sverige sedan slutet 1960-talet resulterat i framträder en skissartad bild av de personer som samlar, deras samlingar, motiven för samlandet samt tillvägagångssättet och inte minst, hur man identifierar ägg och vilka utredningar som krävts av polis och åklagare.

---

<sup>134</sup> Jansson, a.a., s. 40–45.

<sup>135</sup> Birks & Birks (2006) Derek Almey Ratcliffe, B.Sc., Ph.D., D.Sc. (1929–2005). *Journal of Bryology*, 28:1, 71–75, som hänvisar till Ratcliffe (1980, 1993) *The Peregrine Falcon*.

<sup>136</sup> Jansson (2018), a.a., s. 40–45.

<sup>137</sup> Birks & Birks, a.a.



### 9.13.1 Samlingarnas storlek, utformning och laglighet

I de svenska rättsfallen har vissa uppgifter om äggsamlingarnas storlek lämnats av innehavarna. Samlingarna har varierat mellan exempelvis omkring 1 500 ägg<sup>138</sup>, cirka 3 000 urblåsta fågelägg<sup>139</sup> och 400 kullar<sup>140</sup>. Många samlingar har märkts upp med lappar och etiketter i lådorna där artens svenska och vetenskapliga namn angavs samt hur många ägg som var i kullen, var och vilket år kullen hittats. Ibland dokumenterades samlingarna även digitalt. Inte sällan är dokumentationen medvetet förskjuten i tiden och därmed kodad i olika steg för att det inte ska framstå som att äggen plockats i närtid.

I Stekenjokk-målet åskådliggjordes de internationella nätverken. Följande framgår av en norsk artikel.<sup>141</sup> I juni 2009 gjordes en husrannsakan hos en skotsk godsägare och mångmiljardär, efter tips från engelska fågel-skådare. I ett rum var väggarna var täckta av uppstoppade fåglar och från golv till tak stod flera stora hyllor med lådor. Sammanlagt 11 970 ägg hittades. I rummet fanns också ett register med folk från hela världen med samma intresse. Under processerna kom ett fotoalbum fram som innehöll mer än 500 bilder av ägg och bon. Flera av bilderna hade tagits i ett jaktfalksrevir på den svenska sidan av Borgafjäll. Det fanns också en papperskasse med ägg från Sverige. Den innehöll bland annat två kullar med ägg av tranor.<sup>142</sup>

Stekenjokk-målet hade även förgreningar in i Finland. En samling som bestod av ungefär 9 500 fågelägg samt ett flertal uppstoppade eller nedfrysta fåglar och djur beslagtogs av de finländska tullmyndigheterna efter tips från svenska polisen. Samlingen har, enligt vittnesmål, som helhet varit mycket noggrant och skickligt sammansatt. Samlingen grundade sig på vetenskapliga värden och kunde jämföras med samlingar som finns på museer. Äggen var noggrant dokumenterade med etiketter där detaljerade uppgifter om äggen framgick (fågelnas vetenskapliga namn, namnet på svenska, äggets fyndplats, koordinaterna, klockslag för plockandet, äggets kläckningsgrad samt embryos utvecklingsstadium vid urblåsning).<sup>143</sup>

<sup>138</sup> NJA 1972 s. 502.

<sup>139</sup> Hovrätten för nedre Norrlands dom av den 24 april 2015 i mål nr B 276-14, Stekenjokk-målet.

<sup>140</sup> SvJT 1974 reg. S 1, *Rättsfall från hovrätterna* s. 9 ff.

<sup>141</sup> Vasa hovrätts dom av den 1 juli 2016 (ärendenummer sekretessbelagt).

<sup>142</sup> NRK (2016): *Sjanselos mot eggtyvene* [www.nrk.no/trondelag/xl/eggroverne-1.12933735](http://www.nrk.no/trondelag/xl/eggroverne-1.12933735), publicerad 8 maj 2016.

<sup>143</sup> Vasa hovrätts dom av den 1 juli 2016 (ärendenummer sekretessbelagt).

### 9.13.2 Ägg har unika, identifierbara kännetecken

Ett ägg befinner sig i fågelns äggledare ungefär 24 timmar. I nära 20 av dessa timmar befinner det sig i den så kallade skalkörteln där det bland annat tillförs näringssalter och vatten. I skalkörteln anläggs också själva äggskalet vars huvudbeståndsdel är kalk. Här får även äggskalet sin eventuella bottenfärg inlagrad (ingen bottenfärg innebär vita ägg) av ett gallfärgämne och alldeles innan värpningen läggs ett ytligt slemlager av protein på som bildar en tunn hinna för att förhindra att bakterier tränger in till embryot via porerna i skalet.

Denna ythinna kan även innehålla pigmentfläckar av blodfärgämnen. Pigmentfläckar kan också finnas inlagrade på olika djup i kalkskalet, och ger då intryck av olika färgnyanser. Dessa pigment kommer från den övre delen av äggledaren och förs nedåt till skalkörteln där de avsätts i och på äggskalet. En fågelarts ägg produceras i honornas äggkörtlar, som under årmiljonernas lopp kommit att frambringa ägg av ett visst utseende – olika för varje art i utseende, form och storlek. Det går därför nästan alltid att identifiera ett ägg som tillhörigt en viss fågelart. Även om äggen hos en art liknar varandra så är de inte identiska. Varje hona skapar nämligen helt unika ägg eftersom honornas anatomi varierar individuellt. Men inte ens inom en och samma kull så är äggen helt identiska, de varierar lite i storlek och form och framför allt i pigmentering, om de har sådan. Ser man många äggkullar av viss art så kan de alltså ge ett enhetligt intryck, men vid närmare granskning upptäcks variationer. Om man hittar ett ägg med komplex pigmentering i form av fläckar och streck, så är det helt uteslutet att man kan hitta ett annat ägg med identiskt lika utseende. Befruktningen av ägget sker inne i fågelns. När ägget läggs finns inget embryo, utan det utvecklas när cellen delar sig. Ett rötägg är ett obefruktat ägg. Rötägg är ganska ovanligt i naturen och om ett ägg i naturen är obefruktat eller inte är mycket svårt att säga.<sup>144</sup>

---

<sup>144</sup> Av åklagaren åberopat förhör med PE, ornitolog och docent i zoologi samt forskningschef vid Naturhistoriska riksmuseet, se Hovrätten för nedre Norrlands dom av den 24 april 2015 i mål nr B 276-14, Stekenjokk-målet.

## 9.14 Ägg i Bernkonventionen och fågeldirektivet

### 9.14.1 Äggsamlingar i Bernkonventionen

Konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö (*Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats*), Bernkonventionen<sup>145</sup> syftar till att säkerställa bevarande av vilda flora- och faunaarter och deras livsmiljöer.

Av artikel 6 följer att varje part ska vidta lämpliga och nödvändiga lagstiftande och administrativa åtgärder för att säkerställa särskilt skydd av de arter av vilda djur som anges i konventionens bilaga II. Ifråga om dessa arter anges vidare att i synnerhet vissa uppräknade handlingar ska vara förbjudna, bland annat avsiktlig förstörelse eller insamling av ägg i naturen eller förvaring av dessa ägg, även i de fall de är urblåsta samt innehav av samt inrikeshandel med dessa djur i levande eller dött tillstånd, vilket innefattar monterade och skinnlagda djur samt varje med lätthet igenkännlig del eller produkt av dem, i de fall då det kan bidra till att bestämmelserna i denna artikel får större verkan.<sup>146</sup>

Att notera är alltså att såväl insamling av ägg som förvaring av dessa ägg, även när de är urblåsta (det vill säga äggskal) ska förbjudas.

### 9.14.2 Äggsamlingar i fågeldirektivet

I det följande presenteras de bestämmelser i fågeldirektivet som har anknytning till äggsamlingar. Av artikel 1 punkten 2 framgår att direktivet ska gälla för fåglar samt för deras ägg, bon och livsmiljöer. Av artikel 5 framgår att det bland annat ska vara förbjudet att avsiktligt förstöra eller skada fåglars bon och ägg eller bortföra deras bon<sup>147</sup> samt att samla in fågelägg i naturen och behålla dessa, även om de är tomma<sup>148</sup>.

Av artikel 6.1 framgår att medlemsstaterna som huvudregel ska förbjuda försäljning, transport för försäljning, förvaring för försälj-

<sup>145</sup> Konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö. Bern den 19 september 1979. SÖ 1983:30.

<sup>146</sup> Bernkonventionen, artikel 6.

<sup>147</sup> Fågeldirektivet artikel 5 b).

<sup>148</sup> Fågeldirektivet artikel 5 c).

ning och salubjudande av samtliga fågelarter inom EU<sup>149</sup>. Förbudet ska gälla levande eller döda fåglar och av lätt igenkännbara delar eller derivat av sådana fåglar. I artikel 6.2 finns ett obligatoriskt undantag från denna huvudregel med avseende på fågelarter som anges i direktivets bilaga III del A, under förutsättning att fåglarna på ett lagligt sätt har dödats eller fångats eller på annat lagligt sätt förvärvats. I artikel 6.3 finns en möjlighet till undantag för arter som anges i bilaga III del B, också under förutsättning att fåglarna på ett lagligt sätt har dödats eller fångats eller på annat lagligt sätt förvärvats.

## 9.15 Regler kring ägg i svensk rätt

Själva äggsamlandet (det vill säga att plocka och avlägsna äggen från naturen) är i dag kriminaliserat på olika sätt. Till att börja är det enligt 29 kap. 2 b § straffsanktionerat som artskyddsbrott både att ta bort eller skada ägg eller bo och att störa djur (vilket man sannolikt gör om man plockar ägg) i strid med artskyddsförordningen. Det är också straffsanktionerat enligt 43 § (jaktbrott) och 44 § (grovt jaktbrott) jaktlagen. Nedan diskuteras framför allt hur lagstiftningen som leder fram till dessa brott ser ut samt övrig lagstiftning som anknyter till samlandet.

### 9.15.1 Att plocka ägg från vilda fåglar räknas som jakt

Artskyddsförordningens 4 § innehåller ett förbud mot att avsiktligt förstöra eller samla in ägg i naturen.

Av andra stycket framgår att första stycket inte gäller jakt efter fåglar. 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.<sup>150</sup> Med vilt avses vilda däggdjur och fåglar. Till vilt räknas också djur som hålls i hägn.<sup>151</sup> Vilt får hållas i ett vilthägn eller liknande anläggning endast efter tillstånd av länsstyrelsen.<sup>152</sup>

<sup>149</sup> Dvs samtliga fågelarter som avses i fågeldirektivets artikel 1.

<sup>150</sup> Att fånga eller bedöva djur för att undersöka dem eller märka dem räknas också som jakt. (Wichmann [JUNO] kommentaren till 2 § jaktlag).

<sup>151</sup> Jfr RÅ 1977 s. 275.

<sup>152</sup> 41 a § jaktförordning (1987:905).

Till jakt räknas också att göra ingrepp i viltets bon<sup>153</sup> samt att ta eller förstöra fåglars ägg.<sup>154</sup> Enligt Naturvårdsverket ska *all avsiktlig jakt* på däggdjur och fåglar regleras av jaktbestämmelserna, även illegalt jakt.<sup>155</sup> Att göra ingrepp i viltets bon och att ta eller förstöra fåglars ägg räknas alltså som jakt och omfattas därmed av jaktlagstiftningen.

Det kan läsas som att insamling av ägg uteslutande omfattas av jaktbestämmelserna, främst eftersom insamling alltid, per definition, sker avsiktligt (även om förbudet enligt fågeldirektivets artikel 5 c ska omfatta även oavsiktligt insamlande).

Helt tomma ägg bör knappast förekomma i naturen, däremot kan rötägg förekomma. Även insamling av rötägg bör betraktas som jakt; dessa har också i ett mål om jaktbrott likställts med levande ägg enligt 3 § jaktlagen.<sup>156</sup>

Innebörden är att regleringen i 4 § punkten 3 artskyddsförordningen mycket sällan, om ens aldrig, är tillämplig vad gäller fågelägg. Undantaget i paragrafens sista stycke skulle i princip alltid gälla för fågelägg. Om det skulle finnas fall som inte kan anses omfattas av jaktlagen, finns artskyddsförordningens bestämmelse som en ytterligare rättslig begränsning av äggplockande.

### 9.15.2 Fågelägg och fågelbon är som huvudregel fredade enligt jaktlagstiftningen

Vissa arter får utan särskild begränsning jagas under föreskrivna jakttider (allmän jakt). För andra arter gäller att jakten styrs genom att ett visst antal djur får skjutas under jakttiden (licensjakt). Utöver den vanliga jakten kan det beslutas om jakt för att motverka skador av vilt eller för att hindra främmande viltarter från att etablera sig i landet (skyddsjakt). Jakt kan också tillåtas för vetenskapliga eller andra särskilda ändamål. Principiellt gäller att vanlig jakt tillåts i fråga om sådana viltarter som bedöms tåla den beskattning som jakten innebär. För att begränsa jakten, främst för att skydda djuren under deras föryngringstid, bestäms särskilda jakttider.<sup>157</sup>

<sup>153</sup> Begreppet bon syftar på alla slags boplatser och vad därtill hör, t.ex. de dammbyggnader som hör till bävrarnas hyddor. (Wichmann, [JUNO], kommentaren till 2 § jaktlag).

<sup>154</sup> 2 § jaktlag (1987:259).

<sup>155</sup> Naturvårdsverket (2009), *Handbok för artskyddsförordningen Del 1 – fridlysning och dispenser*, s. 20–21.

<sup>156</sup> Gävle tingsrätt i mål B 2744-14 (2019-02-09).

<sup>157</sup> Wichmann, (JUNO), kommentaren till 3 § jaktlag.

Enligt 3 § jaktlagen är viltet fredat och får jagas endast om detta följer av denna lag eller av föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen. När viltet är fredat, gäller fredningen också dess ägg och bon. Enligt 2 § jaktförordningen (1987:259) är jakt efter vilt tillåten under de tider av jakttåret som anges i förordningens bilaga 1. Under tillåten jakttid får dock inga ingrepp göras i eventuella bon. Deras ägg får inte heller tas eller förstöras.

### 9.15.3 Skyddsjakt på fågelägg

Det förekommer behov av skyddsjakt på vissa fåglar som även kan beröra fåglarnas bon och ägg. Enligt 23 a § jaktförordningen får beslut om jakt (inklusive ingrepp i fåglars bon eller förstörelse av fåglars ägg) som avses i 23 b, 24, 25 och 29 §§ meddelas om det inte finns någon annan lämplig lösning, och om det inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde. Sådan jakt får meddelas

- av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet eller av andra tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön,
- av hänsyn till flygsäkerheten,
- för att förhindra allvarlig skada, särskilt på gröda, boskap, skog, fiske, vatten eller annan egendom, eller
- för att skydda vilda djur eller växter eller bevara livsmiljöer för sådana djur eller växter.

I 26 § jaktförordningen anges att även enskilda jakträttshavare under vissa förutsättningar har möjlighet att bedriva jakt för att förebygga skador från vilt enligt vad som anges i bilaga 4 till jaktförordningen. Särskilt kan punkt 21 i bilaga 4 noteras som innebär att en jakträttshavare får avlägsna bo samt ägg eller ungar trots bestämmelserna om fredning om allvarlig skada eller olägenhet orsakas av att en fågel byggt bo i ett hus eller en gård.

Det framgår emellertid inte av undantaget i punkt 21 i bilaga 4 till jaktförordningen vad jakträttshavaren får göra med ägg, bon och ungar när dessa har avlägsnats.

Den som jagar med stöd av 26 § är skyldig att lämna de uppgifter om jakten som Naturvårdsverket föreskriver till länsstyrelsen. Länsstyrelsen är skyldig att årligen överlämna dessa uppgifter till Naturvårdsverket.

23 a § och 26 § jaktförordningen avser alltså rätt att göra ingrepp i fåglars bon och förstöra ägg. Det bör understrykas att dessa regler avser rätten att förstöra, inte plocka ägg. Att samla in ägg (plocka ägg) är emellertid tillåtet enligt 8 § och 32 § jaktförordningen. Bon får avlägsnas.

Även den som bor på en gård eller har en trädgård men saknar jakträtt får där döda, fånga och behålla vissa uppräknade djur, däribland vissa fåglar, vid vissa tider som framgår av punkterna 2–4 i bilaga 4 till jaktförordningen. Vid sådan jakt får ingrepp även göras i fåglars bon och fåglars ägg får förstöras.

#### **9.15.4 Tillstånd att ta ägg på annans jaktmark i undersökningssyfte**

Av 32 § jaktförordningen framgår att den som har Naturhistoriska riksmuseets uppdrag att ringmärka fåglar får för sådant ändamål fånga fåglar på annans jaktområde. Om ett fångstredskap kan komma att lämnas utan omedelbar tillsyn, ska jakträttshavaren underrättas innan redskapet sätts ut. Ringmärkningen får ske utan hinder av att fåglarna är fredade. För att i andra fall få fånga eller fälladjur eller ta fåglars ägg på någon annans jaktmark i syfte att märka eller undersöka djuren eller äggen fordras tillstånd av Naturvårdsverket. Den som har fått ett sådant tillstånd ska underrätta jakträttshavaren om sin verksamhet.

Det förekommer i dag en begränsad insamling av ägg för forskningsändamål, i första hand för analys av miljögifter. Insamlingen sker med stöd av tillstånd som Naturvårdsverket kan bevilja i enlighet med 31, 32 och 9 b §§ jaktförordningen. Forskningen sker i regel inom ramen för projekt kopplade till universitet, högskolor eller ideell naturvårdsorganisation. Tillstånden är begränsade vad avser antal ägg och vilka arter som får bli föremål för insamlingen. Normalt ska äggen utan onödig dröjsmål överföras till Naturhistoriska riksmuseet.

### 9.15.5 Jakt i vilthägn

Av 8 § jaktförordningen framgår att inom ett vilthägn som uppfyller de krav som Naturvårdsverket har föreskrivit får djur av den viltart som hägnet är avsett för jagas trots bestämmelserna om fredning. Dessutom anges att inom en anläggning för hållande av fåglar i fångenskap får ägg plockas, trots bestämmelserna om fredning.

### 9.15.6 Jaktbrott och jakthäleri gällande ägg

Den som tar eller förstör fågelägg i strid med bestämmelserna i jaktlagen (3 §, 31 § eller 32 §) eller jaktförordningen kan dömas för jaktbrott respektive grovt jaktbrott i enlighet med 43 och 44 §§ jaktlagen. Gällande fågelägg finns det dock stora svårigheter med att bevisa att brott begåtts. Det är därför ovanligt att äggsamlare döms för jaktbrott. Något vanligare är att äggsamlare döms för jakthäleri i enlighet med 46 § jaktlagen för att de tagit befattning med ägg som bevisligen plockats från naturen vid dokumenterade tidpunkter.

### 9.15.7 Äggsamlande som artskyddsbrott

Straffbestämmelsen för överträdelser av regler om artskydd infördes 2007 i 29 kap. 2 b § miljöbalken med brottsrubriceringen artskyddsbrott.

Att samla ägg kan innebära artskyddsbrott i och med att 4 § artskyddsförordningen dels omfatta förbud mot att ta bort eller skada ägg, dels förbjuder störningar som påverkar fågelartens möjlighet till reproduktion eller utbredning. Det är sådan störning som förbjuds i 4 § artskyddsförordningen och som kan vara straffbar som artskyddsbrott enligt 29 kap. 2 b § miljöbalken. En störning som sker sporadiskt och inte bedöms påverka artens bevarandestatus är alltså inte straffbar som artskyddsbrott enligt 29 kap 2 b § miljöbalken. För att kunna döma någon för artskyddsbrott måste det alltså visas antingen att denne har tagit ett ägg eller bo eller skadat detta eller orsakat störningar av fåglar på ett mer kvalificerat sätt.



### 9.15.8 Ägghantering enligt artskyddsförordningen

Det finns en rad andra bestämmelser i artskyddsförordningen som handlar om hantering av ägg.

Enligt 16 § artskyddsförordningen är det förbjudet att importera, exportera eller reexportera ägg med embryo av arter som lever vilt inom EU<sup>158</sup> (undantaget djur som åtkommits lagligt med stöd av jaktlagen). Vidare förbjuder artskyddsförordningens 23 § förvaring och transport av fågelägg med embryo av samma arter. I 30 § görs dock undantag för ägg som har insamlats lagligt med stöd av jaktreglerna.

I 25 § finns ett direkt förbud som gäller ägg från arter som markerats med n eller N i artskyddsförordningens bilaga 1. Dessa ägg får inte förvaras för försäljning, inte heller bjudas ut till försäljning eller säljas, köpas eller bytas. Förbudet omfattar dessutom alla fåglar av arter som lever vilt inom EU:s europeiska territorium. För alla arter som omfattas av 25 § gäller förbudet samtliga levnadsstadier, där ägg ingår. Förbudet i artskyddsförordningen mot förvaring för försäljning omfattar alltså samtliga ägg från vilda fåglar, förutom i de fall äggen faller under något av undantagen i 30 § samma förordning. Undantaget gäller ägg som är insamlade i enlighet med jaktlagen om inte annat följer av jaktförordningens 33 §, eller på annat sätt visas vara lagligt.

I 26 § anges att det krävs tillstånd för att yrkesmässigt eller annars i förvärvssyfte bedriva handel med ägg med embryo av arter som lever vilt inom EU.

Formuleringen som återkommer i ett antal bestämmelser, ”ägg med embryo”, är otydlig och omfattar inte det som faktiskt är avsikten att lagstiftningen ska reglera all hantering av ägg med hänsyn till Sveriges skyldigheter enligt Bernkonventionen och Fågeldirektivet, det vill säga att lagstiftningen ska gälla även urblåsta ägg, alltså äggskal.

### 9.15.9 Övergivna bon och odugliga ägg

När det gäller ägg som är övergivna eller som av andra skäl inte kan kläcka en levande fågel kan följande noteras. Av 3 § jaktlagen följer ett förbud att ta viltets ägg. Till jakt räknas att göra ingrepp i viltets bon och att ta eller förstöra fåglars ägg. Orden fåglars ägg syftar på

<sup>158</sup> Rätteligen inom EU:s europeiska territorium.

ägg som lagts av fågel. Någon hänvisning till äggets förmåga att kläcka en levande fågel görs inte. En tillämpning av 3 § jaktlagen enligt sin ordalydelse kan inte missförstås. Därför inkluderar bestämmelsen alla fågelägg i bon, där ägget är intakt och inte krossat, oavsett om ägget kan komma att kläcka en fågel eller inte.<sup>159</sup>

#### 9.15.10 Ägg från fåglar som hålls i hägn

Fåglar som hålls i hägn eller andra anläggningar kan dels betecknas som *vilt*, om de tillhör arter som förekommer i vilda populationer någonstans i världen, dels som *tamdjur* (domesticerade djur), i de fall arten har hållits av människan under så lång tid att i princip all förökning kontrolleras av människan i syfte att gynna mänskliga behov.

I Sverige förekommer fåglar av både vilda arter och tamfåglar i hägn och anläggningar av olika slag. Nedan beskrivs översiktligt vilka olika typer av förvaring av levande fåglar som förekommer. För de verksamheter som måste ha hägntillstånd enligt 41 a § jaktförordningen gäller också undantaget enligt 8 § samma förordning, som innebär att det är lagligt att plocka ägg från de fåglar som hålls i hägnet.

Alla typer av hägn som förvarar levande djur måste också ha tillstånd enligt djurskyddsreglerna. Nedan beskrivs olika typer av fågelhägn som förekommer i Sverige.

#### *Fjäderfä för produktionsändamål*

Som *fjäderfä* räknas 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 eller för utsättning.<sup>160</sup> Vissa av dessa arter är domesticerade tamdjur för livsmedelsproduktion medan andra betecknas som vilt.

Den som håller fjäderfä, oavsett hur många, ska anmäla detta till Jordbruksverket. Kravet gäller även fjäderfän för personligt bruk, till exempel hobbyhöns, men undantag gäller för sällskapsfåglar som hålls utan kommersiellt syfte.<sup>161</sup>

<sup>159</sup> Se domskälen i Gävle tingsrätts dom av den 9 februari 2018 i mål B 2746-14.

<sup>160</sup> Statens jordbruksverks definition, exempelvis i Statens jordbruksverks föreskrifter om obligatorisk hälsoövervakning av fjäderfä (SJVFS 2010:58).

<sup>161</sup> Jordbruksverkets webbplats:

<https://jordbruksverket.se/djur/lantbruksdjur/fjaderfan/registrering> (2021-04-26).

De arter som måste anmälas är ankor, duvor, fasaner, gräsänder, gäss, höns av arten *Gallus gallus* (inklusive slaktkyckling), kalkoner, pärlhöns, raphhöns, strutsfåglar (*Ratitae*) och vaktlar. Dessa räknas inte som sällskapsfåglar.

### *Ägg från domesticerade arter kan likna vilda släktingars*

Även arter som räknas som domesticerade tamdjur kan ha vilt levande släktingar i naturliga populationer. Tamhöns härstammar eventuellt från röd djungeltupp (*Gallus gallus*), förekommer vilt i fem olika underarter), som fortfarande lever i sydöstra Asien. Det är inte klart när de första hönsen domesticerades, men de tidigaste fynden av tamhöns härstammar från Induskulturen (2500–2100 f.Kr). Fortfarande kan tamhöns få fertil avkomma med röd djungeltupp, vilket tyder på att den tama varianten trots domesticeringen har kvar grunddrag från den vilda formen.

Tamkalkonen (*Gallopavo gallopavo*) härstammar ursprungligen från Mexico men arten infördes till Europa redan på 1500-talet. Den vilda kalkon som förekommer i Nordamerika (*Meleagris gallopavo*) är samma art som tamkalkonen och efter utsättning förekommer bestånd i bland annat Tyskland och Tjeckien. Arten anges i EU Bird List som *införd*.

Sammantaget finns det risk för att ägg från fåglar som betecknas som fjäderfä och förvaras i hägn eller andra anläggningar för livsmedelsproduktion kan likna och även förväxlas med ägg från vilt levande fåglar av närbesläktade arter.

### *Vilt enligt jaktlagen, även prydnadsfåglar*

Förvaring av fåglar av arter som räknas som vilt kräver hägentillstånd enligt 41 a § jaktförordningen. Struts, emu, vaktel, fasan, raphhöna, gräsand med flera arter förekommer vilt i naturen i livskraftiga populationer, om än inte alltid i svensk natur.

Struts hålls främst för köttproduktion medan fasan, raphhöna och gräsand föds upp och sätts ut i naturen för jaktändamål.

Vaktel (*Coturnix coturnix*) bör betecknas som vilt, eftersom den förekommer naturligt som flyttfågel i både Sverige och andra länder inom EU. Vaktel förekommer också i uppfödning för produktion av

kött och ägg, men då rör det sig vanligen om japansk vaktel (*Coturnix japonica*), som har hållits som tamfågel i Asien i cirka 1 000 år.

Hägn för prydnadsfåglar som till exempel mandarinand, brudand, kungsfasan och svart svan ingår i denna kategori av anläggningar, eftersom arterna förekommer i vilt tillstånd i andra länder.

### *Hägn för rehabilitering av vilt*

Även hägn för rehabilitering av vilt måste ha hägntillstånd enligt 41 a § jaktförordningen eftersom fåglarna hålls i förvar av människan under längre tid än 48 timmar.<sup>162</sup> Enligt Naturvårdsverkets vägledning<sup>163</sup> behövs dock inget tillstånd enligt 23 § artskyddsförordningen eftersom fåglarna förvaras under en begränsad tid och syftet är att de ska sättas ut igen.

Rehabiliteringshägn som har tillräckligt stora utrymmen kan ta emot alla arter av fåglar som förekommer vilt inom Sverige, alltså även stora fåglar som svanar och örnar. För att hålla sjöfåglar krävs att det finns en vattenanläggning.

Vanligen är rehabiliteringstiden för vilt begränsad till 3 månader, därefter ska djuren vara friska nog att släppas ut igen. Om det inte är sannolikt att detta kan uppnås inom 3 månader ska djuren avlivas direkt vid intagning. I enstaka fall kan fåglar hållas under längre tid, till exempel om det gäller flyttfåglar som inte kan släppas ut vintertid.

### *Hägn för forskning*

Fåglar kan hållas i hägn för olika typer av forskning, men utredningen har inte tillgång till någon information om omfattningen i dagsläget. Enligt Naturvårdsverket finns det ett hägn för blåmesar, men det kan också förekomma att andra arter hålls i mer eller mindre tämligen tillfälliga hägn för forskningsändamål.

<sup>162</sup> 2 § Naturvårdsverkets föreskrifter och Allmänna råd om vilthägn och inhägnader för handelsträdgårdar m.m. för att förebygga skador av hare (NFS 2002:20).

<sup>163</sup> Naturvårdsverket (2019), *Vägledning om tillämpningen av 23 § och 25 § artskyddsförordningen när det gäller förvaring m.m. av levande fåglar*.

*Hägn för stödutsättning av hotade arter*

Uppfödning i hägn för utsättning i naturen, i syfte att förstärka populationer av hotade arter, förekommer på Nordens Ark och några andra djurparker i Sverige.

Arter som föds upp i hägn för stödutsättning i naturen är för närvarande berguv, vitryggig hackspett, vit stork och fjällgås.

*Burfåglar som hålls för sällskap och hobby*

Enligt 23 § artskyddsförordningen är det förbjudet att förvara och transportera levande fåglar av arter som förekommer vilt inom EU:s europeiska territorium. Detta gäller även om fåglarna är fångenskapsuppfödda. Det är alltså inte tillåtet att hålla vilda fåglar av dessa arter i bur för sällskap och hobby i Sverige, till skillnad från vissa andra länder inom EU, där det är tillåtet att hålla fångenskapsuppfödda fåglar av vilda arter.

Flertalet exotiska fågelarter som hålls i privata hem för sällskap och hobby bör i juridisk mening betecknas som ”vilt”, eftersom de vanligen hör till arter som förekommer vilt i naturen någonstans i världen. Vissa arter, eller varianter av arterna, kan dock betecknas som domesticerade om de har hållits av människan under så lång tid att all avel har styrts för att passa mänskliga behov. Som exempel kan nämnas tamduva, som främst hålls för tävlingsflygning, men även kanariefågeln, där burfågelvarianten har fått ett eget vetenskapligt namn: *Serinus canaria forma domestica*. Även tamduvan (*Columba livia*) har fått tillnamnet *domestica*, för att skilja den variant som hålls av människan från vilda släktingar som lever fritt i naturen, i den ursprungliga formen av arten. Den ursprungliga formen av kanariefågel förekommer fortfarande i vilda populationer på Kanarieöarna, som faktiskt är en del av EU:s europeiska territorium (de makaronesiska öarna Kanarieöarna, Madeira och Azorerna).

**9.15.11 Preskription**

Av 35 kap. 1 § brottsbalken följer att jaktbrott preskriberas efter två år och artskyddsbrott efter fem år.

## 9.16 Kort utblick mot regleringen i tre andra nordiska länder rörande ägg

### 9.16.1 Äggsamlingar i Norge

I Norge fredades fåglars bon och ägg genom *viltloven* redan på 1960-talet. Trots detta fortsatte samlandet. Mot slutet av 1980-talet hamnade saken i fokus sedan det stått klart att utländska samlare var i Norge och samlade ägg. I Tyskland och Danmark blev över 130 000 ägg beslagtagna i stora aktioner och flera tusen av dessa härrörde från norska fåglar. Beslagtagna kartor visade att samlarna hade mycket god kännedom om den norska naturen och om de mest sällsynta fåglarnas häckningsplatser.<sup>164</sup> *Viltloven* kompletterades 2004 av en föreskrift som förbjöd innehav av äggsamlingar. I Norge är det i dag förbjudet att ha en äggsamling om man inte ansökt om att få ha den innan förbudet infördes.

*Forskrift om innførsel, utførsel, besittelse mv. av truede arter av vill fauna og flora (CITES-forskriften)* gäller bevarandet av arter som omfattas av CITES-konventionen och andra naturlig viltelevande arter som är eller kan bli hotade av utrotning till följd av handel (1 kap. 1 §). Föreskriften reglerar bland annat besittning och kommersiellt visande av vissa exemplar.

Av 2 kap. 8 § gäller att man endast får ha vissa exemplar i sin besittning om man kan framvisa ett CITES-ägarcertifikat som ställts ut av Miljødirektoratet. Ägarcertifikat för besittning av exemplar i bilaga 1, lista A kan utfärdas om sökaren visar att:

- ett eller flera av undantagen i 11 till 14 §§ är uppfyllda
- innehavet inte är till skada för artens bevarandestatus
- exemplaret är lovligt förvärvat och
- exemplaret inte ska utnyttjas kommersiellt.

För exemplar av vissa arter kan ägarcertifikat utfärdas när sökanden visar att besittningen inte är till skada för artens bevarandestatus och att exemplaret är lovligt förvärvat.

---

<sup>164</sup> NRK (2016): *Sjanselos mot eggtyvene*. [www.nrk.no/trondelag/xl/eggroverne-1.12933735](http://www.nrk.no/trondelag/xl/eggroverne-1.12933735), publicerad 8 maj 2016.

Enligt 5 kap. 27 § ska exemplar eller produkter av vissa arter märkas. Det handlar bland annat om uppstoppade exemplar, skinn för uppstoppning, jakttroféer, fågelägg och noshörningshorn.

Ägg och äggsamlingar ska märkas med ägarcertifikatets nummer, med permanent markör. Enligt författningen utförs märkning i Norge av Miljødirektoratet eller den direktoratet bemyndigar.<sup>165</sup>

Enligt Miljødirektoratets hemsida går det till så att om man har en äggsamling som man vill registrera så gäller kraven endast ägg från A-listade arter och utvalda B-arter enligt CITES-förordningen. Äggen ska då märkas med vattenfast tusch och ett fotografi med varje ägg och nummer ska skickas till Miljødirektoratet för registrering. Därefter utfärdas ett ägarbevis för äggen.<sup>166</sup>

Av viltföreskriften<sup>167</sup> (§ 7–5) framgår bland annat att det är förbjudet att överlåta ägg samt att det finns en registreringsplikt för ägg. Det är inte tillåtet att förvärva, motta, ge bort, sälja eller annonsera om fågelägg från vilda arter. Sådana ägg kan dock överlåtas till museiverksamhet eller för vetenskapliga ändamål. Fågelägg som är lovligt införskaffade, innan denna forskrift trädde i kraft, ska registreras i Fallviltbasen innan 31 december 2021.

Det är inte något totalförbud mot insamling i Norge. I *Forskrift om jakt- og fangsttider samt sankning av egg og dun for jaktsesongene fra og med 1. april 2017 til og med 31. mars 2022* framgår av 6 § att det är det tillåtet för *grunneier eller bruker* (markägare eller användare, notera dock att enligt Fylkesmannen i Nordland så gäller det endast markägare<sup>168</sup>) att samla ägg av vissa arter i vissa områden. Det gäller framför allt olika måsfåglar, andfåglar och gäss. Föreskriften gäller även insamling av dun. Det kan dock vara svårt att skilja ägg som är lagliga att plocka från de som är skyddade. Statens naturoppsyn ger ut en broschyr som visar de olika äggen. Att samla ägg är en gammal tradition längs norska kusten och äggen samlas för att ätas.<sup>169</sup>

<sup>165</sup> Forskrift om innførsel, utførsel, besittelse mv. av truede arter av vill fauna og flora 5 kap. 28 §.

<sup>166</sup> Miljødirektoratets "frågor och svar om CITES" [www.miljodirektoratet.no/for-private/handel-med-trua-arter-cites/sporsmal-og-svar-om-cites](http://www.miljodirektoratet.no/for-private/handel-med-trua-arter-cites/sporsmal-og-svar-om-cites).

<sup>167</sup> Forskrift om skadefelling, dødt vilt og bruk av vilt i oppdrett, forskning og dyrepark (viltforskriften), Hjemmel: Fastsett av Miljødirektoratet 1. april 2020 med hjemmel i lov 29. mai 1981 nr. 38 om jakt og fangst av vilt (viltloven) § 7 jf. delegeringsvedtak 1. juli 1994 nr. 4322, § 26 nr. 4 og 5 jf. delegeringsvedtak 2. april 1982 nr. 592 nr. 3, § 26 nr. 8, § 49, § 49a og lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) § 18 første ledd jf. delegeringsvedtak 20. oktober 2015 nr. 1905 jf. delegeringsvedtak 9. oktober 2015 nr. 1178.

<sup>168</sup> Fylkesmannens hemsida: [www.fylkesmannen.no/Nordland/Miljo-og-klima/Verneomrader/vis-hensyn-til-fuglene-som-hekker-i-stottvaret-naturreservat/](http://www.fylkesmannen.no/Nordland/Miljo-og-klima/Verneomrader/vis-hensyn-til-fuglene-som-hekker-i-stottvaret-naturreservat/) senast besökt den 14 november 2020.

<sup>169</sup> Frøya nyheter, den 9 maj 2017; [www.froya.no/nyheter/sanker-du-riktige-egg](http://www.froya.no/nyheter/sanker-du-riktige-egg), senast besökt den 14 november 2020.

### 9.16.2 Äggsamlingar i Danmark

*Bekendtgørelse om æg fra vilde fugle og registrering af æggsamlinger*<sup>170</sup> omfattar enligt 1 § ägg från vilda fåglar, som naturligt förekommer i den danska naturen och ägg från andra vilda fåglar som omfattas av fågelskyddsdirektivet. Av 2 § följer att ägg från sådana fåglar inte får samlas in i naturen, inte heller får de förvaras eller på annat sätt besittas, mottagas, köpas, säljas, överföras, lånas ut, transporteras eller utställas, såvida inte det är tillåtet enligt annan lagstiftning.

Redan i andra stycket finns ett undantag, nämligen för insamling etc. av ägg från gräsand i konstgjorda kläckerier, ägg från skadade fasan-, gräsand- eller raphönsreden för avel, och ägg från fasaner som har fångats i enlighet med ett särskilt tillstånd från Styrelsen för Miljøstyrelsen. Enligt tredje stycket åligger det den som innehar ägg från fångenskapsuppfödda fåglar av de arter som omfattas av 1 §, att kunna styrka att det inte är tal om ägg från vilda fåglar.

I 3 § stadgas att den som vid tidpunkten för ikraftträdandet av denna förordning lagligen hade en eller flera äggsamlingar med totalt 20 fågelägg eller mer (som omfattas av § 1, stycke. 1) så får hen, trots bestämmelserna i § 2, fortsätta lagra och äga dessa ägg. En förutsättning för detta är att den berörda personen senast den 1 februari 2002 har meddelat det totala innehavet för registrering hos Miljøstyrelsen i enlighet med bestämmelserna i § 9, och att anmälan har godkänts av Miljøstyrelsen. Om man vid tidpunkten för ikraftträdandet av denna förordning lagligen hade en eller flera äggsamlingar med totalt mindre än 20 ägg så har man, enligt 5 §, trots bestämmelserna i § 2 rätt att fortsätta förvara och äga dessa ägg utan anmälan.

Av 4 § följer att om det fanns flera lagliga äggsamlingar i samma hushåll så ska dessa ägg anses tillhöra en och samma samling vid bestämningen av huruvida äggen är registreringspliktiga enligt reglerna i § 3 och § 5. Den enskilda familjemedlemmen kan herefter bara förvara och äga sin del av samlingen förutsatt att den berörda personen senast den 1 februari 2002 har anmält äggen för registrering hos Miljøstyrelsen i enlighet med reglerna i § 9, och att anmälan har godkänts av Miljøstyrelsen.

När en person som lagligen äger ägg dör, kan arvingarna eller den som är ansvarig för dödsboet på arvingarnas vägnar lagligen äga äggen

<sup>170</sup> BEK nr 936 af 27/06/2016.



medan dödsboet hanteras.<sup>171</sup> Den som ärver äggen kan utan särskilt tillstånd sedan ha äggen i upp till 3 månader efter mottagandet. Innan dessa 3 månader löper ut måste emellertid en ansökan lämnas in till Miljøstyrelsen om tillstånd att fortsätta att äga äggen. Tillståndet är villkorat av att Styrelsen för Miljøstyrelsen finner det styrkt att äggen är lagligt åtkomna. Tillståndet kan förenas med villkor. Om inte detta sker måste äggen förstöras eller lagligt överföras till Miljøstyrelsen eller till ett museum enligt anvisningar från Miljøstyrelsen.

Undantag görs för kommunala, statliga och statliga erkända museer och forskningsinstitutioner samt kommunala, statligt erkända såväl som andra godkända eller anmälda självstyrande utbildningsinstitutioner som när förordningen trädde i kraft hade ägg i sin besittning. Dessa har rätt att fortsätta att inneha och förvara dessa ägg utan anmälan till Miljøstyrelsen. Nämnda museer har också rätt att ta emot, förvara och äga ägg som överförs till museet i enlighet med Miljøstyrelsen anvisningar när någon har dött. Det åligger alltid dessa museer och institutioner att bevisa att ägg, som dessa besitter, har förvärvats före ikraftträdandet av denna förordning eller förvärvats vid dödsfall.<sup>172</sup>

Det finns också möjlighet till dispens. Miljøstyrelsen får, med förbehåll för fågelskyddsdirektivet, i enskilda fall bevilja av dispens för att fortsätta lagra och inneha ägg som innehavaren kan bevisa var i hans besittning vid tidpunkten för förordningens ikraftträdande, vilket var den 1 juli 2016. Dispens kan beviljas med villkor, inklusive märkning och registrering av äggen.<sup>173</sup>

Det finns särskild blankett för anmälan (enligt § 3, § 4 och § 5, stycke 2), som ges ut av Miljøstyrelsen. Anmälan måste åtföljas av fotografier som möjliggör identifiering av de ägg som omfattas av anmälan. Anmälan ska innehålla information om var äggen förvaras. Anmälaren ska också bifoga den ytterligare information om som är nödvändig för identifiering och registrering av äggen i fråga. Anmälaren har också skyldighet att ge Miljøstyrelsen tillträde för inspektion av äggen. Vidare får Miljøstyrelsen förelägga innehavare av fågelägg att låta förse dessa med ett identifikationsnummer eller annan form för märkning enligt Miljøstyrelsen anvisningar. Miljøstyrelsen kan besluta att sådan märkning kan ersätta artbestämning av ägg.

<sup>171</sup> Bekendtgørelse om æg fra vilde fugle og registrering af ægsamlinger § 6.

<sup>172</sup> Bekendtgørelse om æg fra vilde fugle og registrering af ægsamlinger § 7.

<sup>173</sup> Bekendtgørelse om æg fra vilde fugle og registrering af ægsamlinger § 8.

Miljøstyrelsen får också ställa som krav för godkännandet av en anmälan att anmälaren betalar nödvändiga utgifter för genomförandet av en registrering av ägg som kan ligga till grund för en senare identifiering av äggen, inklusive kostnader för bestämning av arten liksom kostnaderna för eventuell märkning. Kostnaderna måste stå i en rimlig proportion till samlingens kvalitet och storlek. Om det sker förändringar i den informationen som lämnats i samband med anmälan, inklusive ändring av förvaringsplats, måste anmälaren senast fyra veckor efter ändringen anmäla denna till Miljøstyrelsen.<sup>174</sup>

Bestämmelserna är straffsanktionerade. Om inte högre straff åläggs enligt annan lagstiftning, ska böter åläggas den som

1. bryter mot reglerna i § 2, stycke 1
2. har ägg som har anmälts till Miljøstyrelsen och som på begäran av Miljøstyrelsen misslyckas med dela ytterligare information eller misslyckas med att ge Miljøstyrelsen tillträde för inspektion, eller
3. misslyckas med att meddela Miljøstyrelsen den information som den är skyldig till att anmäla.

Straffet kan uppgå till fängelse i upp till 1 år om brottet begås avsiktligt eller av grov oaktsamhet, och om det vid tidpunkten för överträdelsen har orsakat betydande skador på de intressen som lagarna är avsedda att skydda eller framkallat fara för sådan skada, eller erhållit eller förväntat en ekonomisk fördel för personen själv eller andra. Företag etc. (juridiska personer) kan hållas straffrättsligt ansvariga enligt reglerna i strafflagen 5. kapitel.<sup>175</sup>

### 9.16.3 Äggsamlingar i Finland

Av 6 kap. 49 § 2 momentet naturvårdslagen följer att det är förbjudet att *inneha*, transportera, sälja och byta samt saluföra och byteshandla med individer av de djurarter som hör till bilaga IV (a) till livsmiljödirektivet förutom det vilt och de icke fredade djur som avses i 5 § jaktlagen. Förbudet gäller även växter och växtarter i bilaga IV (b) samt delar eller avledningar av dem. Detsamma gäller de fåglar som

---

<sup>174</sup> Bekendtgørelse om æg fra vilde fugle og registrering af ægsamlinger § 9.

<sup>175</sup> Bekendtgørelse om æg fra vilde fugle og registrering af ægsamlinger § 13.

nämns i artikel 1 i fågeldirektiv med de undantag som följer av artikel 6.2 och 6.3 i direktivet.

Det har i finsk rätt diskuterats huruvida dessa stadganden ska tillämpas även på fåglar som är nämnda i jaktlagen eller endast på de fåglar som är fridlysta enligt naturvårdslagen och även på delar eller produkter gjorda av dem. Äggplockning av jaktbara och icke-fredade arter är förbjudet i Finland enligt bestämmelserna i jaktlagen. Undantagstillstånd för plockning kan beviljas i vissa fall, dock inte enbart för syftet att ha ägg i en samling. Med beaktande av fågeldirektivets vida tillämpningsområde och ordalydelsen i bestämmelsen kom hovrätten i Vasa fram till att innehavsförbudet i 49 § även gäller ägg från fåglar som nämns i 5 § jaktlagen.<sup>176</sup> Här finns alltså ett direkt förbud mot att inneha fågelägg, även om fåglarna nämns som jaktbara fåglar i 5 § jaktlagen. Utformningens förenlighet med legalitetsprincipen ifrågasattes dock av just Vasa hovrätt.<sup>177</sup>

Bestämmelsen innehåller endast ett förbud, inte någon kriminalisering. Den straffrättsliga regleringen återfinns i 58 § naturresurslagen som bland annat anger att, om gärningen inte ska bestraffas som naturskyddsbrott, ska den som avsiktligt eller av oaktsamhet tar i besittning ett djur eller en växt eller en del eller avledning därav i strid med 40 § eller 45 § eller 49 § 2 och 4 mom.

Vidare följer av 6 kap. 44 § naturvårdslagen, vad gäller *internationell handel* med hotade arter, så är *innehav i kommersiellt syfte* av individer av de växt- och djurarter eller delar eller avledningar därav som avses i CITES-förordningen, att vad som stadgas i nämnda förordning gäller.

När det gäller vad som kan betraktas som kommersiell verksamhet vid bedömningen av tillståndsplikten i den finska naturvårdslagen (6 kap. 44 §, 45 § och 49 § samt CITES-förordningen artikel 8) har hovrätten i Vasa uttalat att bestämmelserna inte förutsätter någon viss typ av vederlag. I målet konstaterade domstolen att den tilltalade haft ägg som hör till CITES-förordningens tillämpningsområde i sin besittning, utan tillstånd eller intyg från myndigheterna, att verksamheten som helhet varit kommersiell samt att inget CITES-undantag var tillämpligt; därför hade hen gjort sig skyldig till naturskyddsbrott.<sup>178</sup>

<sup>176</sup> Vasa hovrätts dom av den 1 juli 2016 (ärendenummer sekretessbelagt).

<sup>177</sup> Vasa hovrätts dom av den 1 juli 2016 (ärendenummer sekretessbelagt). I det aktuella målet kunde den tilltalade ändå inte dömas för naturskyddsförseelse med hänvisning till legalitetsprincipen eftersom bestämmelsen innehöll oklara hänvisningar till jaktlagen.

<sup>178</sup> Vasa hovrätts dom av den 1 juli 2016 (ärendenummer sekretessbelagt).

## 9.17 Tillsyn enligt miljöbalken

Tillsynen är viktig för att stärka efterlevnaden av de regler som riksdagen och regeringen har beslutat. Tillsynen utgör ett medel för att se till att demokratiskt fattade beslut genomförs på det sätt som statsmakterna har avsett. En fungerande tillsyn bidrar till att skapa förtroende för staten. Medborgare ska kunna lita på att de regler som beslutats också gäller i praktiken. Tillsynen påverkar dessutom direkt företagets förutsättningar eftersom de kan bli föremål för tillsyn och krav på rättelse.

Miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling och tillsynen ska säkerställa balkens syfte. Miljötillsynen är därmed ett viktigt styrmedel som ska bidra till att miljökvalitetsmålen nås. Emellertid är den statliga förvaltningen i hög grad specialiserad, vilket bland annat innebär att myndigheter ska ha tydligt definierade och renodlade uppgifter inom specifika verksamhetsområden vilket även gäller de statliga miljötillsynsmyndigheterna. Myndigheterna har framför allt kunskap om sitt eget ansvarsområde enligt miljöbalken vilket för flera centrala myndigheter innebär ett begränsat ansvar enligt miljöbalken vilket gör miljötillsynsansvaret till en marginell fråga i förhållande till kärnverksamheten. Av miljötillsynsutredningen framgår tydligt att en styrning som är inriktad på den enskilda myndigheten kan bidra till oklara ansvarsförhållanden mellan de centrala myndigheterna, otydlighet och målkonflikter vilket i sin tur kan påverka länsstyrelsernas och kommunernas förutsättningar att bedriva en effektiv och enhetlig miljötillsyn.<sup>179</sup>

I miljöbalken finns övergripande bestämmelser om tillsyn (26 kap.), tillträde (27 kap.) och avgifter (28 kap.). Regeringen har beslutat om närmare bestämmelser om tillsyn och avgifter i bland annat miljötillsynsförordningen (2011:13), förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll, förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn samt förordningen (2013:69) om bekämpningsmedelsavgifter.

---

<sup>179</sup> SOU 2017:63. *Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet*, s. 202 f.

### **9.17.1 Tillsynsmyndigheten ska kontrollera att miljöbalken följs**

Tillsynsmyndigheterna ska enligt 26 kap. 1 § miljöbalken kontrollera att miljöbalken och föreskrifter, domar och andra beslut som meddelats med stöd av balken samt EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde följs och vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd ska tillsynsmyndigheten även fortlöpande bedöma om villkoren är tillräckliga. Tillsynsmyndigheten ska vidare genom rådgivning, information och liknande verksamhet skapa förutsättningar för att balkens ändamål ska kunna tillgodoses.

Av 26 kap. 3 § första stycket miljöbalken framgår att tillsynen utövas av Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, försvarsinspektören för hälsa och miljö, länsstyrelsen, andra statliga myndigheter och kommunerna enligt föreskrifter som meddelas av regeringen. Regeringen har med stöd av bemyndigandet i 26 kap. 3 § första stycket miljöbalken meddelat miljötillsynsförordningen (2011:13). I förordningen fördelas ansvaret för tillsyn och tillsynsvägledning när det gäller tillämpning av miljöbalken och EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde.

### **9.17.2 Operativ tillsyn och tillsynsvägledning**

Ett vanligt sätt att beskriva tillsyn är att skilja mellan operativ tillsyn och tillsynsvägledning. Operativ tillsyn regleras i 26 kap. 1 § miljöbalken där det framgår att tillsynen ska säkerställa syftet med balken och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Härfter förklaras vad som avses med tillsyn, nämligen att tillsynsmyndigheten bland annat ska kontrollera att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken följs, vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse samt underlätta för en enskild att fullgöra sina skyldigheter.

Av miljötillsynsförordningen framgår att tillsynsvägledande myndigheter aktivt ska verka för samordning och samverkan i frågor om tillsynsvägledning och att tillsynsvägledande myndigheter på statlig central nivå inom sitt vägledningsområde särskilt ska ge stöd till länsstyrelsernas tillsynsvägledning till kommunerna.

Naturvårdsverket har ett allmänt vägledningsansvar i frågor som rör tillämpningen av 26 och 30 kap. miljöbalken, men har också ett direkt ansvar för tillsynsvägledning gällande artskyddsförordningen. Naturvårdsverket har, som tillsynsvägledande myndighet, i uppdrag att senast den 15 april varje år lämna en redovisning av hur tillsynen kan utvecklas och förbättras. Redovisningen sker enligt 1 kap. 28 § i miljötillsynsförordningen, och ska omfatta de brister i tillsynen som Naturvårdsverket identifierat och en beskrivning av hur de kan åtgärdas.

Länsstyrelserna har ett särskilt uppdrag för att ge tillsynsvägledning i länet. Det gäller även inom tillsynsområden där de själva inte har ansvar för den operativa tillsynen.

Även Jordbruksverket ska, såsom administrativ CITES-myndighet, ge stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna. Enligt artikel 13 i CITES-förordningen ska den administrativa myndigheten genomföra förordningen och kommunicera med kommissionen. Jordbruksverket saknar dock ansvar för tillsynsvägledning till andra myndigheter.

Det finns få bestämmelser som anger hur tillsynsmyndigheterna ska planera, prioritera och genomföra tillsynsverksamheten. Av myndighetsförordningen (2007:515) följer att en operativ tillsynsmyndighet ska bedriva tillsynsarbetet effektivt och att myndigheten ska utveckla personalens kompetens i tillsynsfrågor. Miljötillsynsförordningen innehåller krav på att tillsynsmyndigheterna ska göra en utredning om tillsynsbehovet för myndighetens hela ansvarsområde enligt miljöbalken, för varje verksamhetsår upprätta en samlad tillsynsplan som omfattar myndighetens ansvarsområde samt med utgångspunkt i myndighetens tillsynsplan upprätta och regelbundet uppdatera ett tillsynsprogram. För vissa angivna miljöfarliga verksamheter finns därutöver krav på hur ofta tillsynsbesök ska genomföras och tidsramen för när uppföljning av upptäckta brister ska ske.

Tillsynsmyndigheten har i uppgift att anmäla överträdelser av miljölagstiftningen till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten, om det finns misstanke om brott.

### 9.17.3 Tillsynsmyndigheter ska samarbeta

Samtliga myndigheter ska genom samarbete sinsemellan och med andra ta vara på fördelar för staten som helhet. Det finns dessutom generella krav på samverkan som innebär att en myndighet ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten (6 § förvaltningslagen). Regeln syftar till att effektivisera förvaltningen.

I miljöbalken finns en bestämmelse om skyldighet för tillsynsmyndigheterna att samarbeta med varandra och andra som på annat sätt fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten (26 kap. 6 § miljöbalken). I miljötillsynsförordningen finns närmare bestämmelser om samverkan (17 §). Vissa av bestämmelserna innehåller inte direkta krav på att samverkan ska ske, men syftar till att främja samverkan genom att öka möjligheterna att åstadkomma en på förhand organiserad samverkan mellan tillsynsmyndigheter som har närliggande uppgifter eller relationer till närliggande tillsynsobjekt.

### 9.17.4 Tillsynsmyndighet får besluta om de förelägganden och förbud som behövs

En tillsynsmyndighet får i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att reglerna ska följas. Grunden för ett föreläggande eller förbud kan vara att ett visst beslut har överträtts i något avseende. Vad gäller sådana frågor som faller under miljöbalkens tillämpningsområde, men som inte har varit föremål för bedömning vid prövningen av en tillståndspliktig verksamhet, kan tillsynsmyndigheten däremot grunda beslut om föreläggande direkt på balkens regler. Detta gäller exempelvis vid åsidosättande av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. Detsamma gäller verksamhet eller åtgärder som inte är prövningspliktiga. Tillsynsmyndigheten får inte tillgripa mer ingripande tvångsåtgärder än vad som krävs i det enskilda fallet för att åstadkomma att balkens regler följs.

Det kan innebära att det i vissa fall är tillräckligt att försöka åstadkomma rättelse genom råd i stället för att använda sig av en mer ingripande åtgärd som föreläggande om rättelse eller förbud. Ett föreläggande eller förbud kan förenas med vite. Vitet är ett hot om att betalningsansvar kan uppstå om inte den som föreläggandet riktas mot följer detta. En ansökan om utdömande av vite görs till mark- och miljödomstol. Under vissa förutsättningar kan tillståndsmyn-

digheter även återkalla tillstånd. Om ett föreläggande eller förbud inte följs ska Kronofogdemyndigheten efter ansökan av tillsynsmyndigheten verkställa beslutet.

### 9.17.5 Tillsyn gällande artskydd

Den operativa tillsynen i artskyddsfrågor bedrivs i huvudsak av länsstyrelserna, enligt 7 och 8 §§ miljötillsynsförordningen. I de delar artskyddet hanteras inom samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken kan tillsynen vara överlåtten till en kommun. När det gäller skogsbruksåtgärder är Skogsstyrelsen tillsynsmyndighet.

Försvarsinspektören för hälsa och miljö har tillsyn över artskyddet inom Försvarsmaktens verksamhetsområden.

Ansvar för tillsynsvägledning har Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. I arbete med tillsyn över 8 kap. miljöbalken kan det förekomma att ansvaret för tillsynen löper parallellt i förhållande till exempelvis 7, 9, 11, 12 och 14 kap. miljöbalken. Ett exempel är byggandet av en skogsbilsväg, och avverkning för denna, som ska anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

Regleringen av tillsyn utgår vanligen från att det handlar om en verksamhet (tillsynsobjekt) eller att en åtgärd eller verksamhet omfattas av en viss lagstiftning. När det till exemplen handlar om artskyddet i skogen ansvarar Skogsstyrelsen för tillsyn enligt skogsvårdslagen medan länsstyrelsen ansvarar för tillsyn när det handlar om skyddet av arter. Skulle en skogsbruksåtgärd som omfattas av skogsvårdslagen (och därmed av Skogsstyrelsens tillsyn) väsentligt komma att ändra naturmiljön möjliggör 2 kap. 10 § miljötillsynsförordningen att Skogsstyrelsen tar över tillsynsansvaret från länsstyrelsen också vad gäller skyddet av arter. Om skogsbruksåtgärden inte når upp till kvalifikationskravet *väsentligt ändra* uppstår ingen konkurrens. Då har Skogsstyrelsen tillsyn över skogsbruksåtgärder och länsstyrelsen över de skyddade arterna. Parallellt tillsynsansvar för tillsyn över artskyddsfrågor kan också finnas på samma sätt som beskrivits när det gäller tillsyn enligt 7 kap. miljöbalken. Om två eller flera myndigheter har tillsynsansvaret för ett tillsynsobjekt, får myndigheterna komma överens om hur ansvaret ska fördelas.

För en effektiv tillsyn behövs ett väl fungerande internt samarbete inom länsstyrelsen. Större djurparker och tropikhus intar en särställ-



ning genom att de omfattas av många olika lagstiftningar och har en komplex verksamhet. Det finns en stor kunskapsbrist om bestämmelserna hos både verksamhetsutövare och allmänhet. Länsstyrelsernas förebyggande tillsyn av artskyddet i form av informationsspridning har därför stor betydelse. Det ökar förståelsen för artskyddet och kan minska risken för artskyddsrelaterad brottslighet. Nationellt framtaget informationsmaterial ger förutsättningar för en mer likartad tillämpning av artskyddsbestämmelserna. De som berörs av tillsynen är företag av olika storlek och enskilda.

Avgift kan tas ut för tillsyn enligt 7 kap. 2–3 §§ förordning om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.

Tillsyn av CITES-reglerna bedrivs främst av länsstyrelserna och Tullverket samt Polismyndigheten. Straffbestämmelser framgår av 29 kap. 2 b § miljöbalken samt av tullregler (smugglingslagen) vilka har företräde före 29 kap miljöbalken.

#### **9.17.6 Styrning av statliga miljötillsynsmyndigheter**

Tillsynen enligt miljöbalken är i huvudsak reglerad i miljöbalken och miljötillsynsförordningen. Styrningen av tillsynen enligt miljöbalken förmedlas dessutom av myndigheternas instruktion, regleringsbrev, andra regeringsbeslut och den löpande dialogen mellan Regeringskansliet och myndigheterna. Styrningen skiljer sig mellan olika delar av Regeringskansliet och olika myndigheter.

För vissa av de centrala myndigheterna, men inte alla, framgår exempelvis ansvaret för tillsynen enligt miljöbalken av respektive instruktion. Det kan vara formulerat som en hänvisning till aktuell paragraf i miljötillsynsförordningen, att myndigheten har ansvar för ett tillsynsområde som omfattas av balken eller genom en allmän formulering om ansvar för tillsynsvägledning eller tillsyn enligt miljöbalken. De centrala myndigheterna och länsstyrelserna får i huvudsak uppdrag i respektive regleringsbrev eller genom andra beslut när regeringen vill rikta myndighetens uppmärksamhet mot en viss fråga eller ett område.

När det gäller miljötillsynen har det genomförts uppdrag om till exempel tillsyn av vattenverksamhet, dammar och dammsäkerhet, kemikalier och förorenade områden. I myndigheternas regleringsbrev för år 2017 finns bland annat uppdrag när det gäller tillsyn av

förorenade områden, dammsäkerhet och vattenverksamhet. Generella uppdrag när det gäller tillsyn är inte lika vanligt men Naturvårdsverket har exempelvis haft i uppdrag att utveckla och föreslå en mer samlad uppföljning och utvärdering av tillsynen enligt miljöbalken. Under flera år har länsstyrelserna i sitt regleringsbrev haft i uppdrag att redovisa sitt arbete med miljötillsyn, tillsynsvägledning och arbetet inom Miljösamverkan Sverige.

## 9.18 Myndigheternas roller gällande artskyddsbrott

### 9.18.1 Jordbruksverket

Jordbruksverket är den administrativa myndighet som anges i CITES-konventionen och motsvarande EU-förordningar. Därmed har Jordbruksverket ett särskilt ansvar för genomförande av konventionen och en central roll inom CITES-relaterat arbete i Sverige. Genom sitt deltagande i CITES-möten inom EU och internationellt deltar den administrativa myndigheten löpande i diskussioner om trender, regelutformning och tolkning samt förmedlar kunskap från dessa möten till berörda inom Sverige.

Jordbruksverket beslutar bland annat om utfärdande av CITES-tillstånd och intyg och CITES-relaterad rapportering till CITES-sekretariatet eller EU-kommissionen. Utöver handläggning av inkommande CITES-ärenden kan Jordbruksverket ge dispens från förbuden mot import, export, transport och förvaring av vissa arter enligt artskyddsförordningen (16, 17, 18 och 23 §§ artskyddsförordningen).<sup>180</sup>

### 9.18.2 Naturvårdsverket

Naturvårdsverket är nationell vetenskaplig CITES-myndighet och deltar som sådan i arbetet inom EU och internationellt. Det främsta arbetet där består av att bedöma förekommande handels hållbarhet samt att bedöma listningsförslag och andra vetenskapliga dokument och frågeställningar. Naturvårdsverkets uppdrag inom artskyddet är också att vara vägledande och tillsynsvägledande. I Naturvårdsverkets arbete att förebygga artskyddsbrottslighet ingår att stödja länsstyrelserna i deras tillsynsarbete, att samverka med andra myndigheter,

---

<sup>180</sup> Diemer och Mattisson (2016), *Förstärkta åtgärder mot artskyddsbrott*, s. 6.

att vid behov verka för förändringar i lagstiftningen och att genom att delta i mål och ärenden arbeta för en praxis i hur artskyddslagstiftningen ska tolkas och genomföras. Det övergripande målet för Naturvårdsverkets tillsynsvägledning är att den ska skapa förutsättningar för en likvärdig och effektiv tillsyn som bidrar till att säkerställa miljöbalkens syfte (Naturvårdsverkets plan för tillsynsvägledning 2013–2015).<sup>181</sup>

Naturvårdsverkets vägledning gällande artskydd framgår av två handböcker<sup>182</sup> och kompletterande information på myndighetens webbplats.

### 9.18.3 Havs- och vattenmyndigheten

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) är biträdande vetenskaplig CITES-myndighet i frågor som gäller artskydd i havs- och vattenmiljön, samt deltar i arbetet nationellt, inom EU och internationellt. Utöver CITES-frågor hanterar HaV andra frågor med koppling till artskyddsförordningen, till exempel undantagen om transport och hållande av vissa kräftarter enligt artskyddsförordningens 32 §. HaV:s arbete mot brott mot fiskelagen har anknytning till artskyddsbrottslighet då flera kommersiellt fiskade arter även omfattas av CITES-konventionen. Inom HaV:s ansvarsområde ligger tillsynsvägledning för fiske samt handelskontroll av förstahandsmottagare inklusive spårbarhet av vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter.<sup>183</sup>

### 9.18.4 Naturhistoriska riksmuseet

Naturhistoriska riksmuseet har en viktig roll som vetenskaplig expertmyndighet, särskilt avseende artbestämning av djur, växter eller produkter av dem, i första hand som en resurs för polis, tull och länsstyrelser men även i viss utsträckning för allmänheten. Museet har också en viktig roll i att förmedla kunskap om artskydd till såväl allmänheten som berörda myndigheter, vilket görs bland annat genom utställningar, seminarier och museets webbsidor.<sup>184</sup>

---

<sup>181</sup> *Ibid.*

<sup>182</sup> Naturvårdsverket (2009), *Handbok för artskyddsförordningen*, del 1 och 2.

<sup>183</sup> Diemer och Mattisson, a.a., s. 7.

<sup>184</sup> *Ibid.*

### 9.18.5 Statens veterinärmedicinska anstalt, SVA

SVA biträder de verkställande myndigheterna i utredningsarbete med expertkunskap inom sitt verksamhetsområde. SVA är en veterinärmedicinsk expertmyndighet med det enda laboratoriet i landet där veterinära rättspatologiska undersökningar utförs.<sup>185</sup>

### 9.18.6 Tullverket

Tullverket kontrollerar varuflödet från länder utanför EU, benämnda *tredje land*, för att upptäcka smuggling av varor, däribland arter som omfattas av förbud i artskyddsförordningen eller som är CITES-listade. För varor som deklarerats till Tullverket kontrolleras att de inte är förbjudna att importera eller exportera. I den arbetsuppgiften ingår kontroll och verifiering av CITES export- och importtillstånd. Tullverket utreder smugglingsbrott och har egna, så kallade tullåklagare. Om det rör sig om artskyddsbrottslighet ska alltid miljöåklagare kopplas in.<sup>186</sup>

### 9.18.7 Polismyndigheten

Polismyndighetens arbetsuppgifter avseende artskyddsbrott skiljer sig inte från deras uppdrag avseende annan brottslighet. Polisens uppgift är att upptäcka och utreda brott, samt att förebygga och förhindra nya brott. Polisen samverkar med andra brottsbekämpande myndigheter, nationellt och internationellt.<sup>187</sup> Artskyddsbrott hanteras av en specialiserad enhet inom den nationella operativa avdelningen (NOA), tillsammans med kulturmiljöbrott.

### 9.18.8 Åklagarmyndigheten

De fyra nationella åklagarkamrarna handlägger samtliga brott, oavsett geografisk hemvist, inom sina respektive ansvarsområden. De kammare som ingår i Nationella avdelningen är: Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål, Riksenheten mot korruption, Riksenheten för

---

<sup>185</sup> *Ibid.*

<sup>186</sup> Diemer och Mattisson, a.a., s. 5.

<sup>187</sup> *Ibid.*

säkerhetsmål och Riksenheten mot internationell och organiserad brottslighet.

Vid Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål (REMA), som inrättades den 1 januari 2009 handläggs ärenden om brott mot miljöbalken med tillhörande förordningar och föreskrifter, arbetsmiljöbrott och brott mot arbetsmiljölagen, brott mot lagen om åtgärder mot förorening från fartyg med tillhörande förordningar och föreskrifter, miljöbrottslighet som åtalas med stöd av annan primär lagstiftning som brottsbalken samt grova jaktbrott för de fredade rovdjuren. Riksenheten har kansliort i Malmö och bedriver verksamhet på fem ställen i landet: Malmö, Göteborg, Jönköping, Stockholm och Östersund. Varje arbetsställe har ett geografiskt ansvarsområde.<sup>188</sup>

Åklagare på REMA är förundersökningsledare i alla utredningar avseende artskyddsbrott och har ett nära samarbete med polisen. När förundersökningen är klar bedömer åklagaren om det finns tillräckliga bevis för att väcka åtal i domstol. Är det ett mindre allvarligt brott och den misstänkte erkänner, kan åklagaren själv utdöma böter, så kallat strafföreläggande. Om åtal väcks blir det rättegång i domstolen. Då är åklagarens uppgift att bevisa att den åtalade har begått brottet och kan dömas.<sup>189</sup>

### 9.18.9 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna är prövnings- och tillsynsmyndighet för artskyddsförordningen och tillsynsmyndighet för CITES. En tillsynsmyndighet ska på eget initiativ eller efter anmälan se till att miljöbalken samt föreskrifter, domar och beslut följs. Som underlag för sin tillsyn ska länsstyrelserna ha en tillsynsplan som visar vilka resurser och vilken kompetens tillsynsmyndigheten har tillgång till och hur dessa ska användas. Underlag för tillsynsplaneringen är behovsutredning samt register över de verksamheter som behöver återkommande tillsyn. Länsstyrelserna har också ett uppdrag enligt 1 kap 17 § miljötillsynsförordningen (2011:13) att samordna tillsyn och verka för samarbete för att förebygga och effektivt hantera miljöbrott, s.k. miljöbrotts-samverkan.<sup>190</sup>

<sup>188</sup> REMA:s hemsida, [www.aklagare.se/kontakt/aklagaromraden/nationella-aklagaravdelningen/riksenheten-for-miljo--och-arbetsmiljomal/](http://www.aklagare.se/kontakt/aklagaromraden/nationella-aklagaravdelningen/riksenheten-for-miljo--och-arbetsmiljomal/), senast besökt den 11 november 2020.

<sup>189</sup> Diemer och Mattisson, a.a., s. 6.

<sup>190</sup> *Ibid.*, s. 5.

### 9.18.10 Kustbevakningen

I Kustbevakningens arbetsuppgifter ingår bland annat att förebygga miljöbrott till sjöss genom miljöövervakning. Kustbevakningens operativa del av artskyddsarbetet består huvudsakligen av övervakning med hjälp av fartyg och flygplan i naturområden där skyddade arter finns. Därför ligger myndighetens fokus naturligt på att förhindra tagandet av arten snarare än att ingripa i senare led som till exempel vid försäljning. I arbetet med farligt gods och lastsäkring finns en möjlighet att upptäcka transport/smuggling av hotade arter. Kustbevakningen utför även fiskeriövervakning och -kontroll av såväl yrkes- som fritidsfiske till sjöss, exempelvis genom kontroll av fiske-redskap, dokumentation och förbudsområden. Med tanke på att det finns ett antal fridlysta eller CITES-listade fiskarter är även den delen av verksamheten relevant ur ett artskyddsbrottsperspektiv.<sup>191</sup> I samband med fiske kan också bifångster av andra CITES-listade djur förekomma, exempelvis valar, sälar och fåglar.

## 9.19 Sanktioner gällande artskydd och angränsande regler

### 9.19.1 Sanktioner enligt miljöbalken

Miljöbalkens straffbestämmelser har förts in som ett särskilt kapitel, 29 kap. miljöbalken. Straffbestämmelserna har sorterats så att miljöbrottet (1 §) kommer först, och följs av bestämmelser som rör skydd av områden (2–2 a §§), artskydd (2 b §) otillåten hantering av en invasiv främmande art döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av grov oaktsam (2 c §) och brott mot kemikalielagstiftningen (3, 3 a och 3 b §). Därefter följer olika typer av brott mot samhällets miljökontroll (4–6 §§) och brottet nedskräpning (7–7 a §§). Straffbestämmelserna avslutas med två straffkataloger med punkter som inte har egna brottsbeteckningar (8–9 §§). I den sista bestämmelsen placeras gärningar som har ett lägre straffvärde men där miljöstraffsavgift inte bedömts som en tillräcklig eller lämplig sanktion. I 30 kap. finns bestämmelser om miljöstraffsavgift.

---

<sup>191</sup> Diemer och Mattisson, a.a., s. 6.

Totalt anmäldes 4 524 brott mot miljöbalken under 2019 enligt preliminära uppgifter från BRÅ. Ungefär 40 procent av dessa gällde nedskräpning (29 kap. 7 § miljöbalken). Kommunerna (antal svar på frågan var 209) uppger att de sammanlagt anmält cirka 750 brott mot miljöbalken under 2019. Totalt togs cirka 3 300 beslut om miljöskatt under 2019. Av dessa beslut svarade kommunerna för cirka 3 000 beslut. Huvuddelen av överträdelserna gällde liksom tidigare år överträdelse av förordningen om fluorerade växthusgaser genom att vara försenad med att lämna in en rapport.

### 9.19.2 Artskyddsbrott

I 73 § artskyddsförordningen finns en hänvisning till 29 kap. miljöbalken vad gäller bestämmelser om straff och förverkande.

För artskyddsbrott, som kan leda till böter eller fängelse i högst två år, kan enligt 29 kap. 2 b § miljöbalken dömas den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. 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 §,
2. 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 §.
3. sätter ut ett djur eller en växt i naturmiljön i strid med en föreskrift om förbud som regeringen har meddelat med stöd av 8 kap. 4 § första stycket 1 och andra stycket,
4. transporterar eller på annat sätt förflyttar, importerar, exporterar, förvarar, förevisar, preparerar, använder i vinstsyfte, förvärvar, säljer, hyr ut, byter eller byter ut, erbjuder sig att köpa, saluför eller innehar för försäljning djur, växt, ägg, rom, frö eller bo, eller del eller produkt därav, eller annan vara,
  - a) i strid med artikel 8.1, 8.5 eller 9.1 i CITES-förordningen, eller
  - b) i strid med en föreskrift om förbud eller tillstånd som regeringen har meddelat med stöd av 8 kap. 4 § första stycket 2 och andra stycket, eller

5. bryter mot ett villkor eller en bestämmelse som i det enskilda fallet har beslutats med stöd av
  - a) artikel 8.3 eller 9.2 jämförd med artikel 11.3 CITES-förordningen, eller
  - b) en föreskrift som avses i 4 b.

Är brottet grovt, döms för grovt artskyddsbrott 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 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.

Vid sidan av artskyddsförordningens bestämmelser tillämpas även, som beskrivits ovan, bestämmelser i jaktlagstiftningen och lagstiftning till skydd för fiske och vattenbruk med mera. Det bör i sammanhanget noteras att grovt jaktbrott och grovt artskyddsbrott har samma straffskala.

Länsstyrelserna är tillsynsmyndigheter för artskyddet i Sverige, både vad gäller CITES-frågor och tillsyn av fridlysta arter. Tullverket utför gränskontroller av importen från tredje land och Polismyndigheten arbetar för att förebygga och upptäcka artskyddsbrott.

### 9.19.3 Invasiva arter

29 kap. 2 c § miljöbalken reglerar brottet otillåten hantering av en invasiv främmande art vilket kan ge böter eller fängelse i högst två år för den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet hanterat en invasiv främmande art på något sätt som beskrivs i artikel 7.1 a–h i förordning (EU) nr 1143/2014, och därigenom bryter mot förordningen eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 8 kap. 4 § första stycket 3 och andra stycket. Vid grov oaktsamhet ska det dömas till ansvar endast om gärningen har medfört skada på eller olägenhet för människors hälsa eller miljön eller risk för sådan skada eller olägenhet. Till ansvar döms dock inte om hanteringen är tillåten enligt barlastvattenlagen (2009:1165) eller föreskrifter som har med-



delats i anslutning till den lagen. EU:s förordning om invasiva arter är direkt tillämplig i Sverige.

Under 2019 har den första rapporteringen av invasiva främmande arter (*Invasive Alien Species*), IAS, enligt EU-förordningen utförts. Rapporteringen kommer att upprepas var sjätte år. Samhällsekonomiska analyser av högriskarter beställdes som en grund för kommande nationell förteckning av invasiva främmande arter.

I januari 2019 utfärdades en ny nationell förordning om invasiva främmande arter. Samtidigt gjordes vissa förändringar i miljötillsynsförordningen. I förordningarna utpekas de svenska ansvariga myndigheterna för de olika åtgärderna som regleras i EU-förordningen.

#### 9.19.4 Miljösanktionsavgift

Regeringen har, med stöd av 30 kap. 1 § miljöbalken, meddelat föreskrifter om miljösanktionsavgifter. En miljösanktionsavgift är en administrativ avgift som kompletterar straffreglerna. En viktig skillnad mot straffreglerna är att för miljösanktionsavgift förutsätts inte att överträdelsen ska ha orsakat en miljöeffekt eller risk för sådan, inte heller krävs att överträdelsen skett med uppsåt eller oaksamhet. Det räcker att en överträdelse har skett. Ansvar är strikt. Genom en undantagsregel kan dock personliga förhållanden i någon mån beaktas. En avgift behöver inte utdömas om det vore oskäligt, med hänsyn till vissa omständigheter som anges i lagtexten, såsom vid sjukdom i vissa fall, eller när överträdelsen berott på en omständighet som inte kunnat eller borde ha förutsetts eller som den avgiftsskyldige inte kunnat påverka. I förordningens andra kapitel finns bestämmelser om miljösanktionsavgifter relaterade till artskyddet.

Miljösanktionsavgift ska betalas bland annat för överträdelser av artskyddsförordningens regler (44 §) om att anmäla en förevisning av fåglar och andra djur till länsstyrelsen trots att det finns en föreskrift om att en sådan anmälan ska göras och för att inte i tid ge in en sådan förteckning som enligt 3 § Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2009:10) om artskydd ska föras i enlighet med ett verksamhetstillstånd till länsstyrelsen.

En miljösanktionsavgift är att betrakta som straff i Europakonventionens mening. Det innebär att utformningen av miljösanktionsavgiften måste uppfylla de allmänna krav som ställs i artikel 6 i

EKMR (se avsnitt 4.4.11). Det innebär också att andra hänsyn som framgår av konventionen måste tas. I artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen stadgas exempelvis att ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan blivit slutligt frikänd eller dömd. Artikeln innebär alltså ett dubbelprövningsförbud.

### 9.19.5 Jaktbrott och jakthäleri

I 43 jaktlagen (1987:259) finns bestämmelsen om jaktbrott. Som jaktbrott räknas även jakt efter djur som inte alls får jagas, jakt under otillåten tid, jakt utan licens eller annat tillstånd, jakt med otillåtet användande av motorfordon eller annan motordriven anordning, otillåten jakt med drivande hund, överträdelse av bestämmelserna om statens vilt och om tillåtna jaktmedel. Har fredat vilt dödats eller har motorfordon använts på ett otillåtet sätt eller har otillåtna jaktmedel använts är gärningen straffbar redan vid oaktsamhet som inte är grov.

Vid bedömandet av om ett jaktbrott är grovt ska särskilt beaktas om det avsåg ett hotat, sällsynt eller annars särskilt skyddsvärt vilt, om det har utförts vanemässigt eller i större omfattning, om det utförts med otillåten hjälp av ett motordrivet forskaffningsmedel eller någon annan motordriven anordning eller om det utförts med en särskilt plågsam jaktmetod. Särskilt plågsamma jaktmetoder kan till exempel vara otillåtna fällor som orsakar viltet svåra lidanden, eller användningen av gift som medför ett utdraget lidande. Som exempel kan nämnas att falkenering inte är en tillåten jaktmetod i Sverige.

I 45 § jaktlagen beskrivs ett antal gärningar som vid uppsåt eller grov oaktsamhet kan generera böter. Det handlar om förbudet att ofreda vilt; om hundhållning och om jakt som sker på samfälligheter; om underlåtenhet att göra anmälan om vilt som fålls, statens vilt och viltolyckor; om att viltet inte får utsättas för onödigt lidande och att säkerheten för människor och egendom inte får äventyras (vid de allvarigare brotten djurplågeri, allmänfarlig vårdslöshet och framkallande av fara för annan tillämpas i stället brottsbalken); om underlåtenhet att söka efter skadskjutet vilt och att underrätta jaktgrannen om vilt som gått in på hans område; om regler om tillgång till hund för eftersök, nattjaksförbud samt om transport och förvaring av

skjutvapen i motordrivna fortskaffningsmedel samt om förbud att med vapen som kan användas för jakt ta väg över annans jaktmark och om utplantering av vilt, hållande av vilt i hägn, kunskapsprov och avgifter. Uppsåtligt skrämmande och lockande av vilt kan också ge böter. För samtliga i 45 § uppräknade överträdelser gäller ett ringa-undantag; bagatellförseelser är undantagna från straff.

Straffskalan för jakthäleri är böter eller fängelse i högst ett år och för grovt jakthäleri lägst sex månader och högst fyra år. Bestämmelsen är subsidiär till miljöbalken på så sätt att om gärningen är belagd med straff i miljöbalken så ska inte dömas till ansvar enligt 46 §.

### 9.19.6 Brott mot skogsvårdslagen

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett antal av bestämmelserna i skogsvårdslagen kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Det som kriminaliseras genom bestämmelsen är ett antal bestämmelser i skogsvårdslagen, till exempel att använda främmande träarter som skogsodlingsmaterial i fjällnära skog, att bryta mot bestämmelsen om att avverkning på produktiv skogsmark ska vara ändamålsenlig för återväxt av ny skog eller främja skogens utveckling. I ringa fall döms inte till ansvar.

### 9.19.7 Brott mot fiskelagen

De straffrättsliga bestämmelserna om fiske återfinns i 37–42 §§ fiskelagen (1993:787). Såväl skeppare som besättningsmän på ett fiskefartyg kan dömas till ansvar för överträdelser av fiskelagen. Kriminaliseringen omfattar bland annat fiske utan myndighets tillstånd och fiske i strid med vad som gäller i fredningszoner i 37 §. Straffskalan för normalbrotten av de flesta fiskebrott är böter eller fängelse i högst ett år. Dessutom finns bestämmelser om fiske med redskap som inte uppfyller kraven, hindrande av fiskekontroll, brott mot regler om ilandtagning av fisk och förvaring av redskap. För brott mot de flesta föreskrifter gäller bötesstraff.

fångst av betydande värde eller fångst ur särskilt skyddsvärda bestånd. Den som i Sveriges ekonomiska zon begår brott enligt 37 eller 40 §§ döms till böter. Bestämmelsen är en följd av att Sverige ratificerat havsrättskonventionen. Enligt artikel 73 i havsrättskonven-

tionen får kuststaternas straffpåföljder för överträdelser av föreskrifter om fisket i den ekonomiska zonen inte omfatta fängelse om inte berörda stater överenskommer om annat. Enligt har avsikten med det särskilda straffstadgandet för den ekonomiska zonen endast varit att uppfylla konventionens krav, inte att ändra gärningarnas straffvärde.

I 41 § andra stycket återfinns påföljden normerade böter, vilket infördes år 1984 för att skärpa påföljden för otillåtet trålfiske. Påföljden gäller för allt otillåtet fiske och bristande uppgiftslämnande i näringsverksamhet som innefattar användningen av fartyg med motor. Påföljden gäller brott enligt 37 eller 40 §§ om gärningen avser verksamhet som innefattar användning av fiskefartyg försett med motor och påföljden bestäms till böter. Då ska böterna bestämmas till ett krontal som motsvarar lägst tio och högst femhundra gånger antalet kilowatt i motorerna på fiskefartyget. Minsta bötesbelopp är ettusen kronor.

### 9.19.8 Brottsbekämpande myndigheter och domstolar

Polismyndighetens arbetsuppgifter i fråga om miljöbrottslighet skiljer sig inte från deras uppdrag när det gäller annan brottslighet. Polisens uppgift är att upptäcka och utreda brott samt förebygga och förhindra nya brott. I den polisorganisation som infördes 2015 har den nationella operativa avdelningen (NOA) ett övergripande ansvar för den brottsbekämpande verksamheten och mandat att besluta om insatser och resursförstärkning i hela landet. Avdelningen ansvarar dessutom för ett begränsat antal specifika brottstyper, däribland artskyddsbrott.

De sju polisregionerna har ett helhetsansvar för den operativa polisverksamheten. Ansvaret omfattar bland annat ingripandeverksamhet, brottsförebyggande verksamhet, utredningsverksamhet och service. Polisregionerna är indelade i polisområden, som i sin tur är geografiskt indelade i lokalpolisområden. I samtliga polisregioner finns utredningsgrupper på regional nivå som hanterar miljöbrott tillsammans med arbetsmiljöbrott och i vissa regioner även tillsammans med andra specialstraffrättsliga brott. Vilka misstankar de ska arbeta med styrs ytterst av polisens prioriteringar. Detsamma gäller tillgången till underrättelseverksamheten och andra funktioner inom myndigheten.

Polismyndighetens insatser mot miljöbrottslighet har förbättrats avsevärt sedan miljöbalken infördes 1999. Polisens omorganisation 2015 innebar att de tidigare små och sårbara grupperna som utrett miljöbrott i respektive polismyndighet samlades i mer effektiva och mindre sårbara regionala utredningsenheter.

Utvecklingen av polisiära arbetsmetoder bedrivs vid den nationella operativa avdelningen (NOA) vid dess enheter samt vid sju utvecklingscentra, ett i varje region. Dessa ska bland annat kravställa utbildningar och arbeta med metodfrågor. Utvecklingscentrum Nord som är placerat i Umeå ansvarar för miljöbrott.

### **9.19.9 Nationell operativ enhet för miljö- och arbetsmiljömål inom Åklagarmyndigheten**

År 2009 inrättades en särskild nationell operativ enhet för miljö- och arbetsmiljömål inom Åklagarmyndigheten, Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål (REMA). Vid enheten handläggs bland annat ärenden om brott mot miljöbalken. REMA är tillsammans med Riksenheten mot korruption de enda enheter inom Åklagarmyndigheten som är specialiserade genom att handlägga specifika brottsområden. På REMA arbetar för närvarande 2 seniora åklagare (benämns ofta miljöåklagare) som är stationerade i Malmö, Göteborg, Jönköping, Stockholm och Östersund. Enhetschefen och enhetskansliet är lokaliserat i Malmö. Där finns också Utvecklingscentrum Malmö som bland annat ansvarar för miljöbrotten. Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum finns på tre platser i landet – Stockholm, Göteborg och Malmö. Deras uppgift är att bedriva metod- och rättsutveckling inom olika brottsområden och svara för den samlade kunskapen inom sina ansvarsområden. Rättslig uppföljning och tillsyn bedrivs också här.

Artskyddsrelaterade ärenden hanteras av alla miljöåklagare. Ärendena lottas ut med hänsyn till platsen där de begåtts. De grova jaktbrott på skyddade arter (varg, järv, björn, lo och kungsörn) som hanteras av REMA fördelas för närvarande på fem utsedda åklagare i landet, med geografisk spridning.

### 9.19.10 Övriga miljöbrottsbekämpande myndigheter

Tullverket kontrollerar varuflödet från länder utanför EU för att upptäcka smuggling av varor. Det kontrolleras att varor som deklarerats till myndigheten inte är förbjudna att importera eller exportera. Varje år stoppar Tullverket stora mängder miljöfarligt avfall. Tullverket utreder smugglingsbrott och har egna så kallade tullåklagare. Om det rör sig om ett miljöbrott ska alltid en miljöåklagare kopplas in.

Kustbevakningen har bland annat till uppgift att förebygga miljöbrott till sjöss genom miljöövervakning. Myndigheten kan exempelvis bedriva övervakning med hjälp av fartyg och flygplan i naturområden där skyddade arter finns. I arbetet med farligt gods och lastsäkring finns en möjlighet att upptäcka smuggling av skyddade arter. Kustbevakningen utför även fiskeriövervakning och fiskerikontroll av yrkes- och fritidsfiske till sjöss.

Även andra myndigheter kommer i kontakt med miljöbrottslighet. Här kan nämnas räddningstjänst och brandkår, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten samt olika expertmyndigheter som Naturhistoriska riksmuseet och Statens veterinärmedicinska anstalt. Miljöbrottmål hanteras av de allmänna domstolarna.

### 9.19.11 Miljöbrottssamverkan

En av de viktigaste framgångsfaktorerna för att förebygga, upptäcka och kunna lagföra brott mot miljöbalken är en effektiv samverkan mellan tillsynsmyndigheter, Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten. Ett effektivt rättsväsende förutsätter samverkan både inom rättsväsendet och med aktörer utanför rättsväsendet. Brottssamverkan på miljöområdet syftar till att förebygga och beivra brott mot miljöbalken (miljöbrottsamverkan).

Miljöbrottssamverkan sker på lokal, regional och nationell nivå, där den lokala nivån representeras av kommunerna, som dock inte ansvarar för någon tillsyn enligt artskyddsreglerna. Tillsynsmyndigheter och polisen samverkar i enskilda ärenden. Det kan vara fråga om vilka bedömningar som behöver göras eller vilka åtgärder som behöver vidtas i samband med att misstänkt miljöbrottslighet har upptäckts. Det kan också handla om behov av kompetens i enskilda ärenden eller assistans vid inspektioner. Både polis och tillsynsmyndighet tar initiativ till sådan samverkan.

Länsstyrelserna har ett särskilt ansvar för att samverka mellan de brottsutredande myndigheterna och tillsynsmyndigheter verkligen kommer till stånd. Samverkan fungerar olika över landet men vanligen kallar länsstyrelserna en regional samverkansgrupp med representanter från tillsynsmyndigheter, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. I samverkansgruppen diskuterar man gemensamma frågor och delar viss information. I vissa fall anordnas även gemensamma utbildningar för tillsynsmyndigheterna. Miljöbrottssamverkan finns i dag i flera län.

Det finns ett fåtal nationella samverkansorgan där inte bara polis och åklagare ingår, utan även tillsynsmyndigheter och andra berörda myndigheter. Ett exempel finns på området gränsöverskridande olagliga avfallstransporter. Här är behovet av ett fungerande samarbete mellan tullen, polisen, åklagare och tillsynsmyndigheten särskilt framträdande. Det är ofta fråga om brådskande insatser när sådana transporter upptäcks i anslutning till ombordkörning på färja, utskIPPING av containrar eller annan gränspassage. Det är ofta en mycket komplicerade fråga, vad som är att anse som avfall och vilken avfallsklassificering som gäller, och den styr i sin tur möjligheten för ett straffrättsligt ingripande. Det finns därför ett behov av att länsstyrelsen skyndsamt kan bistå med en sådan bedömning.

Under ledning av Naturvårdsverket har en arbetsgrupp med representanter från Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Tullverket och länsstyrelserna tagit fram en nationell vägledning om ansvarsfördelningen vid hanteringen av illegala gränsöverskridande avfallstransporter som finns tillgänglig på Naturvårdsverkets hemsida. Naturvårdsverket har också startat ett samverkansforum för gränsöverskridande avfallstransporter. Forumet är webbaserat och öppet endast för myndigheter. I forumet ges möjlighet att utbyta erfarenheter och information, diskutera olika frågor, ge synpunkter på framtagna vägledningar, hämta och läsa samlade dokument med mera. Syfte är att stödja samarbetet mellan myndigheter. Det har även påbörjats en dialog om utvidgad miljöbrottssamverkan på nationell nivå, främst avseende det brottsförebyggande perspektivet, men även avseende utredningsverksamheten.

### 9.19.12 Nationell samverkan om artskyddsbrottslighet

En fast grupp för myndighetssamverkan, den nationella operativa gruppen för artskydd (NOGA), startades 2016 under ledning av Jordbruksverket. I denna samverkansgrupp ingår ett antal berörda myndigheter, däribland Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen samt representanter för länsstyrelserna. Den operativa gruppen har möten två gånger per år och kan sammankallas vid behov. På mötena diskuteras både samverkansfrågor och specifika ärenden.

Det sker också annan nationell samverkan. Här kan nämnas Världsnaturfondens initiativ till en samverkansgrupp för flora- och faunakriminalitet där olika myndigheter är representerade.

Naturvårdsverket är ansvarig för tillsynsvägledning gällande artskydd och arrangerar en årlig artskyddskonferens för länsstyrelsernas handläggare, där även andra berörda myndigheter brukar delta.

### 9.19.13 Allmänna domstolar i brottmål

När det gäller åtal eller särskild talan om företagsbot efter artskyddsbrott så handläggs inte detta av mark- och miljödomstolen utan av tingsrätt, precis som andra brottsmål. Under åren 2016, 2017 och 2018 väcktes det 73,80 respektive 97 åtal rörande miljöbrott per år vid de allmänna domstolarna enligt statistik om registrerade mål i denna målkategori. Det förefaller endast vara miljöbrott som registreras i VERA om det beror på att alla mål enligt 29 kap. registreras in här oavsett karaktär registreras in här eller det är den enda möjliga posten att registrera på vet vi inte.

År 2008 gjorde BRÅ en förstudie om den illegala handeln med hotade djur- och växtarter. Inom ramen för studien studerades olika domar rörande artskyddsrelaterade brott. Enligt BRÅ aktualiserades därmed ett problem som bidrar till att brott begås, nämligen svårigheterna att tolka och förstå lagstiftningen. BRÅ visar att utöver dem som dömts och som varit helt omedvetna om att det finns regler kring handeln med vissa arter, döms också personer som försökt ta reda på vad som gäller men som missuppfattat eller till och med fått fel besked från myndighetspersoner. Intervjupersoner bekräftar pro-



blemet med att ta reda på vilka regler som gäller, särskilt då flera olika myndigheter är inblandade.<sup>192</sup>

Situationen uppmärksammas också av Jordbruksverket som pekar på domstolarnas kunskapsbehov. Eftersom målen inte handläggs endast av domare som arbetar på mark- och miljödomstol finns, enligt Jordbruksverket, behov av helt nya utbildningsinsatser.<sup>193</sup>

---

<sup>192</sup> Hagstedt och Korsell, a.a.

<sup>193</sup> Edström och Ljung, a.a., s. 28.

# 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](http://www.regeringen.se)

ISBN 978-91-525-0137-5 ISSN 0375-250X

Ömslag: Elanders Sverige AB  
Bild framsida: Liselotte Ohman  
Bildbearbetning: Agneta S Öberg