

Lagrådsremiss

Invasiva främmande arter

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 1 mars 2018

Karolina Skog

Egon Abresparr
(Miljö- och energidepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås nya bestämmelser i miljöbalken som syftar till att uppfylla Sveriges skyldigheter enligt EU-förordningen om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter. Förslagen innebär i huvudsak att EU-förordningen kompletteras med en straffbestämmelse och ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om åtgärder.

Den myndighet som regeringen bestämmer ska besluta om och vidta åtgärder enligt EU-förordningen, bl.a. utrotningsåtgärder och återställandeåtgärder. Förslagen möjliggör också för myndigheter och kommuner att få tillträde till fastigheter m.m. för att där kunna vidta de åtgärder som behövs för att förebygga introduktion och spridning av invasiva främmande arter.

Den nya straffbestämmelsen innebär bl.a. att den som hanterar en invasiv främmande art i strid med vad som följer av förordningen eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av förordningen kommer att kunna dömas till böter eller fängelse i högst två år. Den nya brottsrubriceringen omfattar även grovt oaktsam hantering.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2018.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	5
3	Ärendet och dess beredning	10
4	EU-förordningen	11
4.1	Bakgrund	11
4.2	Närmare om innehållet i EU-förordningen.....	13
4.2.1	Syfte och tillämpningsområde	13
4.2.2	EU-förordningens definition av invasiv främmande art.....	13
4.2.3	EU-förordningens tillämpningsområde	13
4.2.4	Förordningens innehåll.....	14
4.2.5	Förteckningen över invasiva främmande arter av unionsbetydelse	15
4.2.6	Förfarandet för att anta unionsförteckningen	16
4.2.7	Gällande unionsförteckning.....	17
4.3	Närmare om medlemsstaternas skyldigheter enligt EU-förordningen	18
4.3.1	Fastställa sanktionsbestämmelser	18
4.3.2	Utse behöriga myndigheter som ska ansvara för tillämpningen av förordningen.....	19
4.3.3	Anmäla tidig upptäckt	19
4.3.4	Snabbt vidta utrotningsåtgärder i ett tidigt skede av invasionen.....	19
4.3.5	Vidta hanteringsåtgärder när inte utrotningsåtgärder ska vidtas	20
4.3.6	Återställa skadade ekosystem.....	21
4.3.7	Inrätta ett tillståndssystem	21
4.3.8	Analysera spridningsvägar samt upprätta och genomföra handlingsplaner för att hantera spridningsvägarna	22
4.3.9	Inrätta ett övervakningssystem	23
4.3.10	Införa offentliga kontroller	24
4.3.11	Rapportera till kommissionen.....	24
4.3.12	Informera ägare av sällskapsdjur som ingår i unionsförteckningen om åtgärder som måste vidtas	24
4.3.13	Samarbeta med andra länder och samordna åtgärder	25
4.4	Övergångsbestämmelser.....	25

4.5	Möjlighet att behålla eller anta strängare nationella regler	25
4.5.1	Nationell förteckning över invasiva arter av medlemsstatsbetydelse.....	26
4.5.2	Nödåtgärder mot invasiva arter som inte finns i unionsförteckningen	26
4.6	Möjlighet att göra undantag från EU-förordningens bestämmelser	27
4.6.1	Undantag från skyldigheten att snabbt vidta utrotningsåtgärder.....	28
4.6.2	Undantag för att utfärda tillstånd för viss vetenskaplig verksamhet.....	28
4.6.3	Undantag för att utfärda tillstånd för vissa verksamheter av tvingande hänsyn till allmänintresset.....	29
5	Nya bestämmelser i miljöbalken med anledning av EU-förordningen.....	29
5.1	Upplivningsbestämmelse och bemyndiganden	29
5.2	Tillträde till fastigheter för att förebygga introduktion och spridning av invasiva främmande arter	35
5.3	Sanktioner för överträdelse av EU-förordningen om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter	47
5.4	Förverkande av invasiva främmande arter	55
6	Ikraftträdande	57
7	Konsekvenser	57
8	Författningskommentar	62
Bilaga 1	Sammanfattning av Naturvårdsverkets underlag för genomförande av EU-förordning om invasiva främmande arter	70
Bilaga 2	Lagförslag från Naturvårdsverket.....	71
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	73

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i miljöbalken.

2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Häri genom föreskrivs i fråga om miljöbalken
dels att 8 kap. 3 och 4 §§, 29 kap. 2 b, 11 och 12 §§ och rubriken till
8 kap. ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas en ny paragraf, 29 kap. 2 c §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap. Särskilda bestämmelser om skydd för djur- och växtarter

8 kap. Bestämmelser om skydd för biologisk mångfald

3 §

För att skydda vilt levande djur- eller växtarter eller naturmiljön får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om förbud mot eller särskilda villkor för att sätta ut exemplar av djur- eller växtarter i naturmiljön.

Detta gäller inte när sådana föreskrifter finns i annan lag.

Bestämmelser om invasiva främmande arter finns i 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.

Den myndighet som regeringen bestämmer ska besluta om och vidta sådana åtgärder som avses i artiklarna 17–20 i förordning (EU) nr 1143/2014 och som behövs för att förebygga introduktion och spridning av invasiva främmande arter och för att minimera, mildra och avhjälpa sådana arters negativa effekter på den biologiska mångfalden.

I 13 kap. finns särskilda bestämmelser om genetiskt modifierade organismer.

4 §

För att skydda vilt levande djur- eller växtarter får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om in- och utförsel, transport, förvaring, preparering och förevisning av djur och växter eller handel med dem. Sådana föreskrifter får meddelas, om det

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. förbud mot eller särskilda villkor för att sätta ut exemplar av djur- eller växtarter i naturmiljön,

behövs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden på området eller av andra skäl. Föreskrifterna får också reglera motsvarande befattning med ägg, rom eller bon eller med andra produkter som har utvunnits av djur eller växter.

Föreskrifterna får innefatta förbud mot eller krav på tillstånd eller andra särskilda villkor för sådana åtgärder som anges i första stycket.

2. införsel, utförsel, transport, förvaring, preparering och förevisning av eller handel med djur, växter eller ägg, rom, bon eller andra produkter som har utvunnits av djur eller växter, och

3. åtgärder för att förebygga introduktion och spridning av invasiva främmande arter och för att minimera, mildra och avhjälpa sådana arters negativa effekter på den biologiska mångfalden.

Föreskrifterna får endast avse förbud, villkor och åtgärder för att skydda vilt levande djur- eller växtarter eller den biologiska mångfalden eller för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden. Föreskrifterna får avse undantag från förordning (EU) nr 1143/2014.

29 kap.

2 b §¹

För artskyddsbrott döms till böter eller fängelse i högst två år 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. 3 §,

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 §, 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 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 §.

2 c §

För otillåten hantering av en invasiv främmande art döms till böter eller fängelse i högst två år 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 enligt första stycket döms det inte om hanteringen är tillåten enligt barlastvattenlagen (2009:1165) eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen.

11 §

Om en gärning som avses i 2, 2 a, 2 b, 3, 3 a eller 3 b §, 4 § första stycket 2, 5 § 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 eller om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

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 miljösanktionsavgift och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, får åtal väckas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt.

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, 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.

12 §²

Djur, växter, produkter som utvunnits av djur eller växter, sådana genetiska resurser som avses i förordning (EU) nr 511/2014, utbrutet material vid täktverksamhet, kemiska produkter, biotekniska organismer eller varor innehållande kemiska produkter eller genetiskt modifierade organismer eller produkter som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer, vilka har varit föremål för brott enligt 1, 2, 2 b, 3, 4, 5, 6 eller 8 § får förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt. Detsamma gäller värdet av egendomen eller utbytet av ett sådant brott.

Fortskaffningsmedel och annan egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt 1, 2, 2 b, 3, 4, 5, 6 eller 8 § 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.

Djur, växter, *andra organismer*, produkter som utvunnits av djur eller växter, sådana genetiska resurser som avses i förordning (EU) nr 511/2014, utbrutet material vid täktverksamhet, kemiska produkter, biotekniska organismer eller varor innehållande kemiska produkter eller genetiskt modifierade organismer eller produkter som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer, vilka har varit föremål för brott enligt 1, 2, 2 b, 2 c, 3, 4, 5, 6 eller 8 § får förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt. Detsamma gäller värdet av egendomen eller utbytet av ett sådant brott.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2018.

3 Ärendet och dess beredning

Europeiska kommissionen presenterade den 9 september 2013 ett förslag till förordning om invasiva främmande arter. Dåvarande Miljödepartementet remitterade förslaget under hösten 2013 (M2013/02500/Nm). Förslaget presenterades därefter för Riksdagen (Fakta-PM om EU-förslag 2013/14:FPM7). Med anledning av förslaget fick Naturvårdsverket i regleringsbrevet för 2014 också i uppdrag att i samråd med Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket samt efter samråd med övriga myndigheter och organisationer revidera den nationella strategin och handlingsplanen för främmande arter och genotyper från 2008 (Naturvårdsverkets rapport 5910). Naturvårdsverket redovisade ett förslag till reviderad handlingsplan för invasiva främmande arter i december 2014 (NV-00684-14, M2014/02959/Nm). Förslaget innehöll bl.a. en analys av om och hur det svenska regelverket behöver anpassas med anledning av den då antagna förordningen (EU) nr 1143/2014 av den 22 oktober 2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter (EU-förordningen).

I mars 2015 gav Miljö- och energidepartementet Naturvårdsverket i uppdrag att i nära dialog med övriga berörda myndigheter ta fram förslag till författningsändringar och eventuella andra åtgärder som behövs med anledning av EU-förordningen. Som en del av uppdraget har Naturvårdsverket tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten tagit fram skrivelserna Underlag för genomförande av EU-förordning om invasiva främmande arter och Komplettering till underlag för genomförande av EU-förordning om invasiva främmande arter (NV-02066-15). Skrivelserna har remissbehandlats tillsammans och benämns därför fortsättningsvis promemorian. I arbetet med att ta fram promemorian har myndigheterna utgått från tidigare redovisat förslag till reviderad handlingsplan. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag återges i *bilaga 2*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren och en sammanställning av dem finns tillgängliga i Miljö- och energidepartementet (dnr M2015/02406/R).

I februari 2016 redovisade Naturvårdsverket ytterligare ett underlag med förslag till svenska regler och åtgärder, bl.a. ett förslag till en ny svensk förordning om invasiva främmande arter samt förslag till ändringar i miljötillsynsförordningen (2011:13) och i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. (NV-02066-15, M2016/01030/R). Enligt förslaget ska den svenska förordningen bl.a. reglera vilka myndigheter som ska ansvara för olika uppgifter, såsom att utfärda tillstånd för vissa verksamheter, ta fram handlingsplaner, genomföra bekämpningsåtgärder och rapportera till EU-kommissionen. Förslaget innehåller även en struktur för att utföra offentliga kontroller. Även detta underlag, som remitterades under 2016, har tagits fram i samarbete med Havs- och vattenmyndigheten. Remissvaren och en sammanställning av dem finns tillgängliga i Miljö- och energidepartementet. Sammanställningen omfattar dock endast förordningsförslag.

Med anledning av remissinstansernas kritik mot tidigare lämnade lagförslag redovisade Naturvårdsverket i mars 2017 skrivelsen Komplettering till underlag i frågan om tillträde till fastigheter, byggnader m.m. (dnr M2015/2406/R). Även denna skrivelse har tagits fram i samarbete med Havs- och vattenmyndigheten. Skrivelsen innehöll i huvudsak tekniska justeringar av tidigare lämnade lagförslag och har därför inte remitterats.

4 EU-förordningen

4.1 Bakgrund

En främmande art är en art som till följd av mänsklig aktivitet introduceras, dvs. förflyttas, till ett område utanför dess naturliga utbredningsområde.

Inom EU finns för närvarande mer än 12 000 främmande arter. Många av dessa arter förs in i Europa avsiktligt för sin skönhet, användbarhet eller kommersiella värde. Prydnadsväxter, arter som används som livsmedel eller hålls som husdjur är exempel. Men andra kommer in av en slump. De kommer t.ex. in som främmande inslag i varor, eller gömda i transporter eller varucontainrar. Trädgårdsodling är den vanligaste spridningsvägen sett till antalet introducerade arter, följt av jordbruk, transport och barlastvatten och sediment. I den nya miljön kan det saknas rovdjur eller andra begränsande faktorer, så som brist på mat och andra resurser. Även skadegörare, parasiter eller konkurrens från andra arter, dvs. faktorer som normalt håller arterna i schack, kan saknas.

Främmande arter utgör inte ett problem i sig, men en del främmande arter sprider sig snabbt i en för dem gynnsam miljö och kan då komma att anses som en invasiv främmande art. Att en främmande art är invasiv innebär att dess introduktion eller spridning har konstaterats hota eller negativt inverka på biologisk mångfald och relaterade ekosystemtjänster. Ekosystemtjänster är produkter och tjänster som organismerna i naturens ekosystem tillhandahåller och som bidrar till människans välfärd och livskvalitet. Invasiva främmande arter orsakar betydande skador på den biologiska mångfalden, människors hälsa eller ekonomin.

Ungefär 10–15 procent av de främmande arter som kommer till Europa kan så småningom bli invasiva. Arter som kommer till EU till följd av klimatförändringar anses inte vara främmande arter eftersom de inte korsar ekologiska barriärer och kommer in i helt nya miljöer. Sådan förflyttning eller introduktion är i stället en naturlig anpassningsprocess. Enligt statistik från NOBANIS (The European Network on Invasive Alien Species) finns det 2 191 främmande arter i Sverige. Av dessa anses 387 arter vara invasiva. Sverige är relativt förskonat från invasiva främmande arter på grund av sitt nordliga läge.

Invasiva främmande arter är en av de största orsakerna till förlusten av biologisk mångfald. Invasiva främmande arter orsakar också betydande skador på människors hälsa och ekonomi. Kostnaden för den europeiska ekonomin uppskattas till minst 12 miljarder euro per år inom områden som hälsovård och djurhälsa, skördeförluster, fisklagarförluster, skador på

infrastruktur, skador i fråga om floders farbarhet och skador på skyddade arter. Eftersom dessa arter sprids snabbt och fler arter kommer in i EU hela tiden kommer kostnaderna för invasiva främmande arter att öka snabbt.

De hot mot biologisk mångfald och relaterade ekosystemtjänster som invasiva främmande arter utgör kan se olika ut. Invasiva främmande arter kan t.ex. orsaka allvarliga konsekvenser för inhemska arter och för ekosystemens struktur och funktion genom ändringar i fråga om livsmiljöer, predation, konkurrens, sjukdomsspridning, utträngning av inhemska arter på en stor del av utbredningsområdet, skador på växter och genetiska effekter genom hybridisering. Invasiva främmande arter kan också ha stora negativa effekter på människors hälsa och samhällsekonomin.

Det finns uppgifter om att i fråga om 170 av 680 utrotade djur över hela världen där orsakerna till utrotning är kända hade 54 procent att göra med påverkan från invasiva främmande arter, och i ett fall av fem var invasiva främmande arter den enda nämnda orsaken till utrotning (Clavero, M., Garcia-Berthou, E., 2005. Invasive species are a leading cause of animal extinctions. *Trends in Ecology and Evolution* 20 (3): 110). Dessa uppgifter antyder att invasiva främmande arter direkt har orsakat utrotning av åtminstone minst 34 arter globalt och har bidragit till utrotning av ytterligare åtminstone 57 arter. Sedan studien gjordes har den negativa påverkan från invasiva främmande arter ökat, vilket sannolikt betyder att fler arter nu har utrotats och påverkan på den biologiska mångfalden tilltar. Det är därför viktigt att de invasiva främmande arternas påverkan på växter och djur hanteras.

De risker och problem som är förknippade med invasiva främmande arter är gränsöverskridande och påverkar hela unionen och riskerna kan intensifieras till följd av en ökad global handel, transport, turism och klimatförändringar. För att säkerställa att biologisk mångfald skyddas har det ansetts viktigt att på unionsnivå införa förbud mot att avsiktlig eller på grund av vårdslöshet föra in invasiva främmande arter av unionsbetydelse till unionen liksom förbud mot att odla, transportera, köpa, sälja, använda, utbyta, hålla och sätta ut invasiva främmande arter av unionsbetydelse samt att låta sådana arter reproducera sig inom unionen. Tanken med att införa dessa förbud på unionsnivå är att säkerställa att det på ett tidigt stadium vidtas enhetliga åtgärder i hela unionen så att man undviker snedvridning av den inre marknaden samt förhindrar situationer där åtgärder i en medlemsstat undergrävs av bristande åtgärder i en annan.

När en invasiv främmande art har introducerats är det mycket viktigt att den snabbt upptäcks och att det snabbt vidtas åtgärder för att hindra att arten etablerar sig och sprids. Eftersom det kan uppstå fall där främmande arter som ännu inte är erkända som invasiva främmande arter av unionsbetydelse uppträder vid unionens gränser eller upptäcks inom unionens territorium har det även ansetts viktigt att ge medlemsstaterna möjlighet att vidta vissa nödatgärder på grundval av tillgängliga vetenskapliga belägg. Sådana nödatgärder ska göra det möjligt att omedelbart vidta åtgärder mot invasiva främmande arter som kan innebära en risk om de introduceras, etableras eller sprids i de länderna, medan medlemsstaterna bedömer den faktiska risk som de medför.

4.2 Närmare om innehållet i EU-förordningen

4.2.1 Syfte och tillämpningsområde

Den 1 januari 2015 trädde 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 i kraft. Förordningen innehåller bestämmelser för att förebygga, minimera och mildra invasiva främmande arters negativa effekter på biologisk mångfald inom EU. Biologisk mångfald definieras i förordningen som variationsrikedom bland levande organismer av alla ursprung, inklusive landbaserade, marina och andra akvatiska ekosystem och de ekologiska komplex i vilka de ingår, vilket innefattar mångfald inom arter, mellan arter och av ekosystem (artikel 3.5).

4.2.2 EU-förordningens definition av invasiv främmande art

En invasiv främmande art är enligt EU-förordningens definition ett levande exemplar av en art, underart eller lägre taxonomisk enhet av djur, växter, svampar eller mikroorganismer – inbegripet alla delar, gameter, frön, ägg och förökningskroppar av dessa arter samt hybrider, sorter eller raser som kan överleva och sedan reproducera sig – som har introducerats utanför sitt naturliga utbredningsområde och vars introduktion eller spridning har konstaterats hota eller negativt inverka på biologisk mångfald och relaterade ekosystemtjänster (artiklarna 3.1 och 3.2). Med introduktion avses förflyttning till följd av mänsklig aktivitet, av en art utanför dess naturliga utbredningsområde (artikel 3.7). Med ekosystemtjänster avses ekosystemens direkta och indirekta bidrag till människors välbefinnande (artikel 3.6).

4.2.3 EU-förordningens tillämpningsområde

Förordningens tillämpningsområde framgår av artikel 2. Förordningen är inte tillämplig på arter som ändrar sitt naturliga utbredningsområde utan mänsklig aktivitet, till följd av förändrade ekologiska villkor och klimatförändring. Genom artikel 2 är förordningen inte heller tillämplig på invasiva främmande arter som omfattas av andra EU-lagstiftningars tillämpningsområde. Detta för att förordningen inte ska överlappa andra lagstiftningar.

Det finns flera EU-lagstiftningar som bidrar respektive syftar till att skydda unionen mot invasiva främmande arter, bl.a. över 40 rättsakter med bestämmelser om djursjukdomar. Förordningen är därför inte tillämplig på patogener som orsakar djursjukdomar. Av samma skäl undantas genetiskt modifierade organismer från förordningens tillämpningsområde och också vissa skadegörare och arter som används inom vattenbruk samt mikroorganismer som tillverkas eller importeras för att användas i växtskyddsmedel som redan är godkända eller som håller på att bedömas enligt förordning (EG) nr 1107/2009. Mikroorganismer som tillverkas eller importeras för att användas i biocidprodukter som redan är godkända

eller som håller på att bedömas enligt förordning (EU) nr 528/2012 omfattas inte heller av tillämpningen. De skadegörare som undantas från förordningens tillämpningsområde är enligt artikel 1.2 d) de skadegörare som om förtecknas i bilaga I eller bilaga II till direktiv 2000/29/EG (dvs. Rådets direktiv 2000/29/EG av den 8 maj 2000 om skyddsåtgärder mot att skadegörare på växter eller växtprodukter förs in till gemenskapen och mot att de sprids inom gemenskapen) och de skadegörare avseende vilka åtgärder har antagits i enlighet med artikel 16.3 i det direktivet. Detta gäller fram till den 14 december 2019 när Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/2031 av den 26 oktober 2016 om skyddsåtgärder mot växtskadegörare, som ersätter direktiv 2000/29, i allt väsentligt börjar tillämpas. Därefter kommer i stället de växtskadegörare som förtecknas som EU-karantänkskadegörare (artikel 5.2), karantänkskadegörare för skyddad zon (artikel 32.2) eller växtskadegörare som omfattas av åtgärder enligt artikel 30.1 i förordning 2016/2031 att vara undantagna från tillämpningsområdet för EU-förordningen om invasiva främmande arter. Icke parasitära växter omfattas dock av denna förordning om de har förtecknats som invasiva främmande arter av unionsbetydelse. Om de inte har förtecknats som invasiva främmande arter av unionsbetydelse kan de förtecknas som växtskadegörare om de medför växtskyddsrisiker med allvarlig ekonomisk, social och miljömässig påverkan på unionens territorium (artikel 1.2).

4.2.4 Förordningens innehåll

EU-förordningen om invasiva främmande arter innehåller främst bestämmelser som ålägger medlemsstaterna att vidta en mängd åtgärder. Medlemsstaterna ska bl.a. vidta alla nödvändiga åtgärder för att förebygga oavsiktlig introduktion eller spridning av invasiva främmande arter av unionsbetydelse (artikel 7.2). Medlemsstaterna är också skyldiga att utse behöriga myndigheter som ansvarar för tillämpningen av EU-förordningen i Sverige och fastställa bestämmelser om vilka sanktioner som ska tillämpas vid överträdelse av förordningen (artikel 30). De ska vidare upprätta ett tillståndssystem för att ge vissa verksamheter möjlighet att t.ex. bedriva forskning med invasiva främmande arter av unionsbetydelse (artikel 8), inrätta ett övervakningssystem för invasiva främmande arter av unionsbetydelse (artikel 14) och införa strukturer för att utföra offentliga kontroller som krävs för att förhindra avsiktlig introduktion i unionen av invasiva främmande arter av unionsbetydelse (artikel 15).

EU-förordningen innehåller även bestämmelser som är direkt tillämpliga för enskilda, såsom restriktioner i fråga om hur vissa invasiva främmande arter får hanteras (artikel 7.1).

EU-förordningen utgör en minimireglering. Medlemsstaterna får behålla eller anta strängare nationella regler i syfte att förhindra introduktion, etablering och spridning av invasiva främmande arter. Dessa åtgärder ska vara förenliga med fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och anmälas till kommissionen i enlighet med unionsrätten (artikel 23).

4.2.5 Förteckningen över invasiva främmande arter av unionsbetydelse

Även om förordningens bestämmelser är direkt tillämpliga i Sverige är många av bestämmelserna knutna till den förteckning över invasiva främmande arter av unionsbetydelse som antas av Europeiska kommissionen, den s.k. unionsförteckningen. Förteckningen antas genom genomförandeakter och på grundval av vissa fastställda kriterier i enlighet med ett särskilt granskningsförfarande (artikel 4).

Invasiva främmande arter av unionsbetydelse är sådana invasiva arter vars negativa effekter anses vara sådana att de kräver samordnade åtgärder på unionsnivå (artikel 3.3). För att en art ska få föras upp på unionsförteckningen måste den uppfylla samtliga kriterier som anges i artikel 4.3. Det innebär att arten baserat på tillgängliga vetenskapliga belägg har konstaterats dels vara främmande för unionens territorium, dels vara i stånd att etablera en livskraftig population och sprida sig i miljön. Vidare ska arten, baserat på tillgängliga vetenskapliga belägg, sannolikt ha stora negativa effekter på biologisk mångfald eller relaterade ekosystemtjänster. Det ska också genom en riskbedömning ha konstaterats att det krävs samordnade åtgärder på unionsnivå för att förhindra att arten introduceras, etableras eller sprids. Riskbedömningen ska ha utförts enligt artikel 5.1 och bl.a. innehålla en beskrivning av de negativa effekterna på biologisk mångfald och relaterade ekosystemtjänster, inbegripet på inhemska arter, skyddade områden, och hotade livsmiljöer samt på människors hälsa, säkerhet och ekonomi, inbegripet en bedömning av potentiella framtida effekter med beaktande av tillgänglig vetenskaplig kunskap. Vederbörlig hänsyn ska också tas till genomförandekostnaderna för medlemsstaterna, kostnaderna för att inte vidta åtgärder, kostnadseffektiviteten och de socioekonomiska aspekterna (artikel 4.6). Slutligen måste det vara sannolikt att uppförandet på unionsförteckningen effektivt kommer att förhindra, minimera eller mildra de negativa effekterna av arten. Av EU-förordningen framgår det att kriterierna för att föra upp en art på förteckningen över invasiva främmande arter av unionsbetydelse bör omfatta en riskbedömning enligt gällande bestämmelser i Världshandelsorganisationens (WTO) relevanta avtal om restriktioner i handeln med arter (skäl 11).

Arterna på unionsförteckningen omfattas av restriktioner, bl.a. i fråga om handel och transport. Arterna får t.ex. som huvudregel inte avsiktligt föras in till unionen, hållas, födas upp eller ens användas här (artikel 7.1).

Medlemsstaterna ska enligt EU-förordningen vidta alla nödvändiga åtgärder för att förebygga oavsiktlig introduktion eller spridning av invasiva främmande arter av unionsbetydelse, inbegripet, i tillämpliga fall, på grund av grov vårdslöshet (artikel 7.2).

Kommissionen ska åtminstone vart sjätte år göra en omfattande översyn av unionsförteckningen och däremellan, när det är lämpligt, uppdatera den genom att lägga till nya invasiva främmande arter och ta bort sådana arter från förteckningen som inte längre uppfyller ett eller flera av de kriterier som fastställts för att en art ska få föras upp på förteckningen (artikel 4.2). När kommissionen antar eller uppdaterar unionsförteckningen ska den enligt förordningen tillämpa kriterierna som måste vara uppfyllda för att en art ska få föras upp på förteckningen med vederbörlig hänsyn till

genomförandekostnaderna för medlemsstaterna, kostnaderna för att inte vidta åtgärder, kostnadseffektiviteten och de socioekonomiska aspekterna (4.6).

4.2.6 Förfarandet för att anta unionsförteckningen

Granskningsförfarandet när unionsförteckningen antas innebär att kommissionen lämnar ett förslag till genomförandeförordning med arter till den kommitté bestående av representanter för medlemsländerna som hjälper kommissionen i arbetet med unionsförteckningen, Kommittén för invasiva främmande arter, den s.k. genomförandekommittén (artikel 27.1). Kommittén, som är en sådan kommitté som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 182/2011 av den 16 februari 2011 om fastställande av allmänna regler och principer för medlemsstaternas kontroll av kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter, ska sedan ska yttra sig över kommissionens förslag. När kommittén yttrar sig ska beslut fattas med kvalificerad majoritet (artikel 27.2 i EU-förordningen och artikel 5 i förordning (EU) nr 182/2011). Kommissionen har i arbetet med unionsförteckningen även hjälp av en expertgrupp, ett vetenskapligt forum (Vetenskapliga forumet för invasiva främmande arter). Det vetenskapliga forumet består av företrädare för forskarsamhället. Dessa har utsetts av medlemsstaterna för att ge råd i vetenskapliga frågor som rör tillämpningen av förordningen, särskilt i frågor som gäller fastställande och uppdatering av unionsförteckningen och riskbedömningarna av arterna som föreslås föras upp på förteckningen. Forumet bedömer om riskbedömningarna uppfyller kraven i EU-förordningen (artikel 28).

Innan kommissionen överlämnar förslag på arter till genomförandekommittén anmäler kommissionen förslaget till WTO enligt det s.k. SPS-avtalet (avtalet om sanitära och fytosanitära frågor). WTO:s medlemsländer ges då möjlighet att granska förslaget och komma med synpunkter på förslaget under en granskningsperiod. Hittills har kommissionen redan inför anmälan av förslaget till WTO presenterat förslaget för genomförandekommittén för synpunkter och för att ta reda på om förslaget har ett tillräckligt stöd bland medlemsstaterna.

Enligt i SPS-avtalet får ett land vidta de s.k. SPS-åtgärder det finner nödvändiga, förutsatt att det inte bryter mot någon annan artikel i avtalet (artikel 2). En SPS-åtgärd måste bygga på vetenskapliga principer och får endast tillämpas i den utsträckning den är nödvändig för att skydda människors, djurs och växters liv och hälsa. Åtgärderna får inte vara mer handelshindrande än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med dem. Åtgärderna får inte innebära godtycklig diskriminering och får inte användas som förtäckta handelshinder. Om åtgärderna är förenliga med SPS-avtalet antas de också uppfylla kraven i GATT 1994 (General Agreement on Tariffs and Trade 1994).

4.2.7 Gällande unionsförteckning

Den 13 juli 2016 antog kommissionen genom en genomförandeförordning en unionsförteckning med 37 arter, Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2016/1141 av den 13 juli 2016 om antagande av en förteckning över invasiva främmande arter av unionsbetydelse i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014. Förordningen trädde i kraft den 3 augusti 2016. Fem av arterna, signalkräfta, gul skunkkalla, ullhandskrabba, kabomba och tromsöloka lever vilt i svensk natur enligt Naturvårdsverket.

Den 12 juli 2017 uppdaterades unionsförteckningen med tolv ytterligare arter genom kommissionens genomförandeförordning (EU) 2017/1263 av den 12 juli 2017 om uppdatering av den förteckning över invasiva främmande arter av unionsbetydelse som fastställs i genomförandeförordning (EU) 2016/1141 i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014. Elva av arterna omfattas av förordningens restriktioner fr.o.m. den 2 augusti 2017. Den tolfte, mårddunden, omfattas av restriktionerna först fr.o.m. den 2 februari 2019. Av genomförandeförordningen framgår att skälet till att införandet av mårddhund i unionsförteckningen omfattas av en övergångsperiod är att några medlemsstater har för avsikt att ansöka om kommissionens godkännande av fortsatt uppfödning av mårddhund i enlighet med artikel 9 i EU-förordningen och som skäl anföra tvingande hänsyn till allmänintresset av social och ekonomisk karaktär och att förfarandet enligt artikeln ska kunna slutföras innan förtecknandet av arten får verkan (skäl 4). Såvitt känt har dock ingen medlemsstat ännu ansökt om ett sådant tillstånd.

Av de nya arterna finns några redan i svensk natur (sidenört, smal vattenpest, jätteloka, jättebalsamin, bisam och mårddhund).

Processen med ytterligare en uppdatering av unionsförteckningen pågår.

Hanteringsåtgärder för redan etablerade arter och arter som har stor spridning

Vissa arter på unionsförteckningen är redan etablerade inom unionen och har t.o.m. så stor spridning i vissa medlemsstater att det inte är möjligt att utrota arterna på ett kostnadseffektivt sätt. Trots detta har det bedömts lämpligt att ta med arterna i unionsförteckningen. Detta eftersom det har bedömts finns andra kostnadseffektiva åtgärder som kan vidtas, såsom att förhindra nya introduktioner eller ytterligare spridning inom unionen, främja tidig upptäckt och snabb utrotning av arter i områden där de ännu inte förekommer eller ännu inte har stor spridning, samt hantera dem på ett sätt som är lämpligt i förhållande till de berörda medlemsstaternas särskilda omständigheter. Som exempel på lämpliga hanteringsåtgärder anges i skälen till kommissionens första genomförandeförordning fiske, jakt, fångst eller någon annan typ av skörd för förbrukning eller export, förutsatt att dessa aktiviteter utförs inom ramen för ett nationellt hanteringsprogram (skäl 3).

Signalkräftan – en invasiv främmande art som har stor spridning i Sverige

I Sverige bedöms signalkräftan vara en sådan invasiv främmande art som har så stor spridning att det inte är möjligt att utrota den på ett kostnads-effektivt sätt och som därför bör få hanteras på ett sätt som är lämpligt i förhållande till de särskilda omständigheterna i Sverige. Havs- och vattenmyndigheten har med anledning av att signalkräftan har förts upp på unionsförteckningen därför tagit fram ett förslag till nationellt hanteringsprogram för hur signalkräftan ska hanteras utifrån svenska förhållanden för att fiske fortsatt ska vara möjligt. Förslaget har remitterats. Synpunkter på programmet ska lämnas till Havs- och vattenmyndigheten senast den 12 april 2018.

Sverige har sedan länge haft hårda restriktioner i fråga om hanteringen av signalkräfta eftersom signalkräftan utgör ett hot mot flodkräftan, främst eftersom den sprider kräftpesten som slår ut de inhemska kräftbestånden. Det har länge varit förbjudet att föra in levande sötvattenskräftor till Sverige och så länge som signalkräftan har funnits har det krävts tillstånd från länsstyrelsen för att sätta ut kräftor i naturvatten, flytta kräftor mellan vattenområden samt att anlägga och driva odling. Tillstånd för utsättning eller flyttning av signalkräfta har inte fått avse vattenområden där arten inte redan förekommer eller där tillstånd inte tidigare har meddelats för utplantering av arten. Tillstånd har inte heller fått avse vattenområden i anslutning till områden som har bestånd av flodkräftor. I praktiken har det sedan en längre tid inte meddelats några nya tillstånd för utsättning av signalkräfta. Sverige har ett nationellt åtgärdsprogram för bevarandet av flodkräfta som innehåller åtgärder för att undvika ytterligare spridning av signalkräftan.

4.3 Närmare om medlemsstaternas skyldigheter enligt EU-förordningen

4.3.1 Fastställa sanktionsbestämmelser

Medlemsstaterna ska enligt EU-förordningen vidta alla nödvändiga åtgärder för att förebygga oavsiktlig introduktion eller spridning av invasiva främmande arter av unionsbetydelse, inbegripet, i tillämpliga fall, på grund av grov vårdslöshet (artikel 7.2). Förordningstexten ger dock ingen ledning om vad anses utgöra grov vårdslöshet.

Förordningen ställer krav på att medlemsstaterna ska fastställa bestämmelser om vilka sanktioner som ska tillämpas vid överträdelser av förordningen och senast den 2 januari 2016 informera kommissionen om de bestämmelser som har fastställts. Därutöver ska medlemsstaterna vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att bestämmelserna tillämpas. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. De får bl.a. innefatta böter, beslagtagande av invasiva främmande arter av unionsbetydelse och omedelbart tillfälligt upphävande eller återkallande av ett tillstånd som utfärdats i enlighet med artikel 8 (artikel 30).

4.3.2 Utse behöriga myndigheter som ska ansvara för tillämpningen av förordningen

Medlemsstaterna ska utse behöriga myndigheter som ansvarar för tillämpningen av förordningen och senast den 5 november 2015 underrätta kommissionen vilka dessa myndigheter är (artikel 24.2). De behöriga myndigheterna ska bl.a. ha till uppgift att utfärda och återkalla tillstånd, godkänna beredningsplaner, utföra inspektioner och riskbedömningskontroller samt ansvara för informationskampanjer och utbildningsprogram. Bestämmelser om detta finns i huvudsak i artiklarna 8, 9, 15 och 31.

Naturvårdsverket är sedan den 4 april 2017 behörig myndighet enligt EU-förordningen i fråga om arter som lever på land, 8 b § förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket. Havs- och vattenmyndigheten är sedan samma dag behörig myndighet i fråga om arter som lever i vatten, 5 a § förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

4.3.3 Anmäla tidig upptäckt

Medlemsstaterna är skyldiga att utan dröjsmål anmäla en tidig upptäckt av introduktion eller förekomst av en invasiv främmande art av unions betydelse till kommissionen och informera övriga medlemsstater (artikel 16.2). En tidig upptäckt är en bekräftelse av att ett eller flera exemplar av en invasiv främmande art förekommer i miljön innan den har fått stor spridning (artikel 3.12). En art med stor spridning är enligt EU-förordningens definition en invasiv främmande art vars population har passerat etableringsskedet, som innebär att en population är livskraftig och har spridit sig och koloniserat en stor andel av det potentiella utbredningsområde där arten kan överleva och reproducera sig (artikel 3.16).

4.3.4 Snabbt vidta utrotningsåtgärder i ett tidigt skede av invasionen

Efter tidig upptäckt och inom tre månader från det att anmälan om tidig upptäckt har överlämnats till kommissionen har medlemsstaterna en skyldighet att snabbt vidta s.k. utrotningsåtgärder och anmäla dessa åtgärder till kommissionen samt informera övriga medlemsstater (artikel 17.1). Förordningens definition av att utrotning är ett fullständigt och permanent avlägsnande av en population av invasiva främmande arter med dödliga eller icke-dödliga metoder (artikel 3.13).

De metoder som en medlemsstat använder för att vidta utrotningsåtgärder måste vara effektiva för att kunna avlägsna populationen av den berörda invasiva främmande arten fullständigt och permanent. Vederbörlig hänsyn ska dock tas till människors hälsa och till miljön, särskilt till s.k. icke-målarter och deras livsmiljöer. Vidare ska metoderna se till att djuren skonas från smärta, oro eller lidande som kan undvikas (artikel 17.2). EU-förordningen ger medlemsstaterna en möjlighet att göra undantag från skyldigheten att vidta snabba utrotningsåtgärder om vissa förutsättningar är uppfyllda. Denna undantagsmöjlighet beskrivs i avsnitt 4.6.1.

4.3.5 Vidta hanteringsåtgärder när inte utrotningsåtgärder ska vidtas

Särskilda bestämmelser gäller för invasiva främmande arter som redan har konstaterats ha stor spridning inom en medlemsstats territorium, dvs. arter vars populationer har passerat etableringsskedet, är livskraftiga och har spridit sig och koloniserat en stor andel av det potentiella utbredningsområdet där de kan överleva och reproducera sig (artikel 3.16). EU-förordningen kräver inte att medlemsstaterna vidtar snabba utrotningsåtgärder i fråga om dessa arter. Men senast inom 18 månader från det att arten har förts upp på unionsförteckningen ska den berörda medlemsstaten ha infört effektiva hanteringsåtgärder. Detta för att minimera effekterna på biologisk mångfald och relaterade ekosystemtjänster, samt i förekommande fall människors hälsa och ekonomin. Hanteringsåtgärderna ska vara proportionella i förhållande till miljöpåverkan och lämpliga i förhållande till medlemsstaternas särskilda omständigheter, baseras på en kostnads-nyttoanalys och i möjligaste mån även omfatta återställandeåtgärder. Åtgärderna ska prioriteras på grundval av riskbedömningen och deras kostnadseffektivitet (artikel 19.1).

Hanteringsåtgärderna kan bestå av olika åtgärder i syfte att utrota, begränsa eller innesluta en population av en invasiv främmande art. Kommersiell användning av redan etablerade invasiva främmande arter kan tillfälligt tillåtas inom ramen för hanteringsåtgärderna om det är synnerligen motiverat och förutsatt att alla lämpliga kontroller har gjorts i syfte att undvika ytterligare spridning (artikel 19.2).

Termen hantering definieras i artikel 3.17 som varje dödlig eller icke-dödlig åtgärd för utrotning, populationsbegränsning eller inneslutning av en population av en invasiv främmande art, som även minimerar påverkan på icke-målarter och deras livsmiljöer. Populationsbegränsning definieras i artikel 3.14 som varje dödlig eller icke-dödlig åtgärd mot en population av en invasiv främmande art, som även minimerar påverkan på icke-målarter och deras livsmiljöer, i syfte att hålla antalet exemplar så lågt som möjligt så att artens invasiva förmåga och negativa effekter på biologisk mångfald och relaterade ekosystemtjänster samt på människors hälsa eller ekonomi minimeras, även om det inte går att utrota arten.

Som exempel på invasiva främmande arter som anses etablerade i miljön och i fråga om vilka medlemsstaterna ska införa effektiva hanteringsåtgärder, när en sådan art har förts upp på unionsförteckningen, kan nämnas sådana växter som är vanligt förekommande i trädgårdar. De betraktas som växter som är etablerade i miljön eftersom det är mycket svårt att förhindra att de förökar och sprider sig (t.ex. genom frön som sprids med vinden). Medlemsstaterna måste därför genomföra lämpliga åtgärder för att hantera spridningen av sådana unionsarter, t.ex. kunskaps- och informationskampanjer. (Europeiska kommissionens dokument Adoption of the first list of invasive alien species of Union concern Questions & Answers, Bryssel, 13 juli 2016, http://ec.europa.eu/environment/pdf/13_07_2016_QA_en.pdf).

När hanteringsåtgärder fastställs ska medlemsstaterna enligt artikel 26 se till att allmänheten på ett tidigt stadium ges en faktisk möjlighet till

deltagande i förberedande, ändringar eller översyn, med hjälp av de närmare bestämmelser som medlemsstaterna redan fastställt i enlighet med artikel 2.3 andra stycket i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG.

4.3.6 Återställa skadade ekosystem

Som angetts ovan ska medlemsstaternas hanteringsåtgärder i möjligaste mån omfatta återställandeåtgärder. Av artikel 20.1 framgår att medlemsstaterna ska vidta lämpliga återställandeåtgärder för att underlätta återhämtningen av ett ekosystem som har försämrats, skadats eller förstörts av en invasiv främmande art av unionsbetydelse, om inte en kostnadsnyttoanalys grundad på tillgänglig information med rimlig säkerhet visar att kostnaderna för dessa åtgärder kommer att bli höga och oproportionella i förhållande till fördelarna med ett återställande.

Av artikel 20.2 framgår att återställandeåtgärderna åtminstone ska omfatta a) åtgärder för att öka förmågan hos ett ekosystem som är exponerat för störningar som orsakats av förekomsten av invasiva främmande arter av unionsbetydelse att stå emot, absorbera, anpassa sig till och återhämta sig från effekterna av störningen och b) stödåtgärder för att förhindra en ny invasion efter en utrotningsinsats.

4.3.7 Inrätta ett tillståndssystem

Medlemsstaterna ska inrätta ett tillståndssystem för att ge verksamheter möjlighet att bedriva forskning med eller ägna sig åt ex situ-bevarande av invasiva främmande arter av unionsbetydelse (artikel 8).

I förordningen definieras ex situ-bevarande som bevarandet av komponenter av biologisk mångfald utanför dessas naturliga livsmiljöer (artikel 3.10). En stor mängd arter bevaras utanför sin naturliga miljö för olika syften och sådant bevarande bedöms oftast inte utgöra någon risk för den biologiska mångfalden. Museer, biologiska samlingar, djurparker, botaniska trädgårdar och genbanker bevarar t.ex. arter ex situ. Ett exempel på ex situ bevarande är när fröer från jordbruksgrödor bevaras i genbanker för att grödornas viktiga genetiska egenskaper ska kunna bevaras och förädlas, t.ex. för att bättre lämpa sig för odling. Ett annat exempel är när individer av hotade arter hålls på annan plats för att kunna återföras till ursprungsmiljön när hotbilden förbättrats.

Det framgår inte när tillståndssystemet ska vara inrättat, men eftersom restriktionerna i fråga om invasiva främmande arter av unionsbetydelse i artikel 7 gäller från det att en art har förts upp på unionsförteckningen bör verksamheter kunna ansöka om tillstånd från samma tidpunkt.

Av artikel 8 följer att medlemsstaterna ska ge de behöriga myndigheterna befogenhet att utfärda nämnda tillstånd. Tillstånden får endast avse aktiviteter som bedrivs i slutna förvaring och uppfyller samtliga villkor som anges i artikel 8.2. Med slutna förvaring avses hållande av en organism i slutna anläggningar från vilka organismen inte kan slippa ut eller spridas (artikel 3.9).

Ett av villkoren i artikel 8.2 är att den slutna förvaringen uppfyller kraven i artikel 8.3, vilket bl.a. innebär att exemplaren av de invasiva främmande arterna ska vara fysiskt isolerade och inte kunna slippa ut eller

spridas eller avlägsnas från förvaringen av obehöriga personer. Andra villkor som enligt artikel 8.2 ska vara uppfyllda för att en verksamhet ska få tillstånd är att den ska bedrivas av personal med lämpliga kvalifikationer enligt vad som fastställs av de behöriga myndigheterna och att den som söker tillstånd ska ha utarbetat ett kontinuerligt övervakningssystem och en beredskapsplan som omfattar eventuella fall av att exemplar av en art slipper ut, inbegripet en plan för utrotning. Beredskapsplanen ska godkännas av den behöriga myndigheten. Om exemplar av en art slipper ut eller arten sprids ska beredskapsplanen genomföras omgående och tillståndet får återkallas tillfälligt eller slutgiltigt.

Av artikel 8.2 andra stycket följer att ett tillstånd ska vara begränsat till ett antal invasiva främmande arter och exemplar som inte överskrider den slutna förvaringens kapacitet. Det ska omfatta de restriktioner som krävs för att minska risken för att den berörda arten slipper ut eller spridning av denna. Det ska hela tiden åtfölja de invasiva främmande arter som avses när dessa arter in i eller transporteras inom unionen.

Medlemsstaterna ska säkerställa att deras behöriga myndigheter utför inspektioner i syfte att säkerställa att verksamheterna uppfyller de villkor som anges i de utfärdade tillstånden (artikel 8.8).

Av artikel 8.5 framgår att kommissionen genom genomförandeakter ska anta formatet på den handling som ska utgöra bevis för det tillstånd som utfärdats av den behöriga myndigheten (artikel 8.5). Kommissionen har antagit genomförandeförordningen (EU) 2016/145 av den 4 februari 2016 om antagande av formatet på den handling som utgör ett bevis för det tillstånd som utfärdas av medlemsstaternas behöriga myndigheter för att ge verksamheter möjlighet att utöva viss verksamhet avseende invasiva främmande arter av unionsbetydelse i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014. Av artikel 24.1 f framgår att medlemsstaterna senast den 1 juni 2019 till kommissionen ska rapportera antalet tillstånd som avses i artikel 8 och det syfte för vilket de har utfärdats.

4.3.8 Analysera spridningsvägar samt upprätta och genomföra handlingsplaner för att hantera spridningsvägarna

EU-förordningen kräver att medlemsstaterna inom 18 månader från det att unionsförteckningen har antagits gör en uttömmande analys av spridningsvägarna för arterna av unionsbetydelse på deras territorium liksom i deras marina vatten och identifierar de spridningsvägar som kräver prioriterade åtgärder (artikel 13.1).

Inom tre år från antagandet av unionsförteckningen ska varje medlemsstat upprätta och genomföra en eller flera handlingsplaner för att ta itu med de identifierade prioriterade spridningsvägarna. Handlingsplanerna ska innehålla tidplaner för åtgärderna och en beskrivning av de åtgärder som ska vidtas samt vid behov frivilliga åtgärder och riktlinjer för god praxis för att hantera de prioriterade spridningsvägarna och förhindra oavsiktlig introduktion och spridning av invasiva främmande arter i unionen (artikel 13.2). Upprättade handlingsplaner ska överlämnas till kommissionen.

Medlemsstaterna ska se över handlingsplanerna och överlämna dem till kommissionen åtminstone vart sjätte år (artikel 13.5).

När handlingsplaner upprättas ska medlemsstaterna enligt artikel 26 se till att allmänheten på ett tidigt stadium ges en faktisk möjlighet till deltagande i förberedande, ändringar eller översyn, med hjälp av de närmare bestämmelser som medlemsstaterna redan fastställt i enlighet med artikel 2.3 andra stycket i 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.

I EU-förordningen anges att ett skäl för att gradvis införa åtgärder för att mer effektivt hantera invasiva främmande arters spridningsvägar är den förhållandevis begränsade erfarenheten inom området. Det anges vidare att de åtgärder som införs bör omfatta såväl frivilliga som obligatoriska åtgärder. Som exempel på frivilliga åtgärder för att hantera spridningsvägarna för oavsiktlig introduktion nämns de åtgärder som föreslås i Internationella sjöfartsorganisationens riktlinjer för kontroll och hantering av påväxt på fartyg. Därutöver anges att åtgärderna bör utgå från unionens och medlemsstaternas erfarenheter av att hantera vissa spridningsvägar, däribland åtgärder som vidtagits inom ramen för den internationella konventionen om kontroll och hantering av fartygs barlastvatten och sediment som antogs 2004. Kommissionen uppmanas därför att vidta alla lämpliga åtgärder för att uppmuntra medlemsstaterna att ratificera den konventionen (skäl 21).

Den s.k. barlastvattenkonventionen (Internationell konvention om kontroll och hantering av fartygs barlastvatten och sediment 2004, SÖ 2009:34) trädde i kraft den 8 september 2017. Barlastvattenkonventionen syftar till att förebygga, begränsa och slutligen eliminera spridning av skadliga vattenlevande organismer och patogener genom kontroll och hantering av fartygs barlastvatten och sediment. Bestämmelserna i konventionen ska tillämpas på i princip samtliga fartyg i internationell trafik (jfr prop. 2008/09:229, Anslutning till och genomförande av barlastvattenkonventionen, s. 24). I Sverige genomförs konventionen främst genom barlastvattenlagen (2009:1165).

4.3.9 Inrätta ett övervakningssystem

Inom 18 månader från det att unionsförteckningen har antagits ska medlemsstaterna inrätta ett övervakningssystem för invasiva främmande arter av unionsbetydelse eller inbegripa det i sina befintliga system. Systemet ska uppfylla vissa angivna krav. Det ska bl.a. vara tillräckligt dynamiskt för att snabbt upptäcka ny förekomst i miljön av en invasiv främmande art av unionsbetydelse vars närvaro inte tidigare var känd (artikel 14). Vidare anges i förordningen att systemen bör omfatta både riktade och allmänna undersökningar och dra nytta av ett deltagande från olika sektorer och intressenter samt att befintliga system för tullkontroll och övervakning som redan införts genom unionsrätten bör tillämpas för att skapa effektivitet och kostnadseffektivitet, särskilt bestämmelserna i direktiven 92/43/EEG, 2000/60/EG, 2008/56/EG och 2009/147/EG (skäl 20). Övervakningssystemet ska bl.a. (tillsammans med den information som samlas in vid de offentliga kontrollerna enligt artikel 15) användas för att

bekräfta tidig upptäckt av introduktion eller förekomst av en invasiv främmande art av unionsbetydelse (artikel 16).

4.3.10 Införa offentliga kontroller

Medlemsstaterna ska senast den 2 januari 2016 införa strukturer för att utföra sådana offentliga kontroller som krävs för att förhindra avsiktlig introduktion i unionen av invasiva främmande arter av unionsbetydelse (artikel 15).

4.3.11 Rapportera till kommissionen

Enligt rapporterings- och översynsbestämmelsen i artikel 24 ska medlemsstaterna senast den 1 juni 2019 och vart sjätte år därefter till kommissionen uppdatera och överföra en beskrivning av övervakningssystemet och det offentliga systemet för kontroll av invasiva främmande arter som förs in i unionen, information om utbredningen av invasiva främmande arter av unionsbetydelse eller av regional betydelse som förekommer på dess territorium, information om de arter som betraktas som invasiva främmande arter av medlemsstatsbetydelse, de handlingsplaner som upprättats för att ta itu med de prioriterade spridningsvägar för oavsiktlig introduktion och spridning av invasiva främmande arter som medlemsstaten har identifierat, information om de utrotningsåtgärder och hanteringsåtgärder som har vidtagits och deras påverkan på icke-målarter, information om antal tillstånd som har beviljats och i vilket syfte de beviljats samt åtgärder som vidtagits för att informera allmänheten om förekomsten av invasiva främmande arter och eventuella åtgärder som medborgare uppmanats att vidta. m.m.

Kommissionen ska genom genomförandeakter specificera de tekniska formaten för medlemsstaternas rapportering i syfte att förenkla och rationalisera medlemsstaternas rapporteringsskyldigheter (artikel 24.4). Formatet för rapporteringen har bestämts genom kommissionens genomförandeförordning (EU) 2017/1454 av den 10 augusti 2017 om specificering av de tekniska formaten för medlemsstaternas rapportering enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014.

4.3.12 Informera ägare av sällskapsdjur som ingår i unionsförteckningen om åtgärder som måste vidtas

Medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att informera ägare till sällskapsdjur som tillhör de arter som ingår i unionsförteckningen om riskerna med att inneha ett sådant djur och de åtgärder som måste vidtas för att minimera riskerna med innehavet, dvs. de villkor som gäller för att under en övergångstid få behålla djuret tills det dör av naturliga skäl (artikel 31.2). Dessa villkor är att djuret fanns hos ägaren innan arten fördes upp på unionsförteckningen, att det hålls i sluten förvaring och att alla lämpliga åtgärder vidtas för att säkerställa att djuret inte kan reproducera sig eller slippa ut (artikel 31.2).

4.3.13 Samarbete med andra länder och samordna åtgärder

Utöver ovanstående krav anger förordningen att medlemsstaterna, när de uppfyller sina skyldigheter enligt förordningen, ska göra sitt bästa för att säkerställa nära samordning med alla berörda medlemsstater och om det är praktiskt och lämpligt använda sig av befintliga strukturer som har sitt upphov i regionala eller internationella avtal. Medlemsstaterna ska vidare när de uppfyller sina skyldigheter enligt förordningen eftersträva samarbete med tredjeländer, om så är lämpligt, inbegripet genom befintliga strukturer som har sitt upphov i regionala eller internationella avtal, i syfte att nå målen i denna förordning (artikel 22).

4.4 Övergångsbestämmelser

Ägare till sällskapsdjur som inte hålls för kommersiella ändamål och som tillhör de arter som ingår i unionsförteckningen får behålla djuret tills det dör av naturliga skäl förutsatt att vissa villkor är uppfyllda (artikel 31.2). Dessa villkor är att djuret fanns hos ägaren innan arten fördes upp på unionsförteckningen, att det hålls i sluten förvaring och att alla lämpliga åtgärder vidtas för att säkerställa att djuret inte kan reproducera sig eller slippa ut (artikel 31.2).

Innehavare av kommersiella lager av exemplar av en invasiv främmande art som förvärvats innan arten förts upp på unionsförteckningen ska tillåtas att upp till två år från det att arten förts upp på förteckningen hålla eller transportera levande exemplar eller delar av dessa som har reproduktionsförmåga för att sälja eller överlämna dessa till de forsknings- eller ex situ-bevarandeverksamheter och för den medicinska verksamhet som avses i artikel 8, förutsatt att vissa villkor är uppfyllda (artikel 32).

4.5 Möjlighet att behålla eller anta strängare nationella regler

EU-förordningen utgör en minimireglering och medlemsstaterna får behålla eller anta strängare nationella regler i syfte att förhindra introduktion, etablering och spridning av invasiva främmande arter. Dessa åtgärder ska vara förenliga med EUF-fördraget och anmälas till kommissionen i enlighet med unionsrätten (artikel 23). Vissa möjliga åtgärder följer direkt av förordningens bestämmelser, t.ex. medlemsstaternas möjlighet att tillämpa åtgärder som föreskrivs i vissa av förordningens bestämmelser i fråga om invasiva främmande arter som kräver åtgärder på medlemsstatsnivå.

4.5.1 Nationell förteckning över invasiva arter av medlemsstatsbetydelse

Enligt artikel 12.1 får varje medlemsstat upprätta en nationell förteckning över invasiva arter av medlemsstatsbetydelse och i fråga om sådana arter vid behov tillämpa åtgärderna i artiklarna 7 (restriktioner), 8 (tillstånd), 13–17 (handlingsplaner för att hantera spridningsvägar, övervaknings-system, offentliga kontroller, anmälan om tidig upptäckt och snabba utrotningsåtgärder), 19 (hanteringsåtgärder) och 20 (återställandeåtgärder) inom sitt territorium.

En invasiv främmande art av medlemsstatsbetydelse är en invasiv främmande art, som inte är en invasiv främmande art av unionsbetydelse, avseende vilken en medlemsstat på grundval av vetenskapliga belägg anser att de negativa effekterna av dess utsättning och spridning, även om dessa effekter inte är fullt bekräftade, är av betydelse för dess territorium eller en del av det, och kräver åtgärder på medlemsstatsnivå (artikel 3.4).

Om en medlemsstat tillämpar åtgärder enligt artikel 12.1 måste de vara förenliga med EUF-fördraget och anmälas till kommissionen i enlighet med unionsrätten. Om åtgärden innebär begränsningar i handeln gentemot tredje land krävs att åtgärden är förenlig med WTO:s avtal, t.ex. SPS-avtalet (jfr skäl 20) och dess krav på riskbedömningar. En sådan åtgärd måste därför redan på förslagsstadiet anmälas till WTO-sekretariatet.

Av artikel 12.2 följer att medlemsstaterna ska informera kommissionen och övriga medlemsstater om de arter som de betraktar som invasiva främmande arter av medlemsstatsbetydelse och om de åtgärder som tillämpas i enlighet med 12.1. Senast den 1 juni 2019 och vart sjätte år därefter ska medlemsstaten uppdatera och till kommissionen överföra information om de arter som betraktas som invasiva främmande arter av medlemsstatsbetydelse enligt artikel 12.2 (artikel 24.1 c).

4.5.2 Nödåtgärder mot invasiva arter som inte finns i unionsförteckningen

Förordningens artikel 10 innebär en möjlighet för medlemsstaterna att vidta nödåtgärder, i form av någon av de restriktioner som anges i artikel 7.1, mot en invasiv främmande art som inte finns med på unionsförteckningen, om medlemsstaten har uppgifter som tyder på förekomst inom eller överhängande risk för introduktion i medlemsstatens territorium av en sådan art. En förutsättning för att nödåtgärder ska få vidtas är att behöriga myndigheter på grundval av preliminära vetenskapliga belägg har konstaterat att arten sannolikt uppfyller kriterierna i artikel 4.3. Om nödåtgärden innebär begränsningar i handeln gentemot tredje land krävs att åtgärden är förenlig med WTO:s avtal (jfr skäl 20) och dess krav på riskbedömningar. Förslaget till nödåtgärd behöver, utöver anmälan till kommissionen, även anmälas till WTO-sekretariatet. Detta bör ske enligt SPS-avtalet. Avtalet ger WTO:s medlemsländer möjlighet att införa åtgärder för att förhindra spridning eller etablering av invasiva främmande arter inom sitt territorium. Ett förslag om nödåtgärder kan även behöva anmälas till kommissionen i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande

beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster. Alla åtgärder som en medlemsstat vidtar i fråga om invasiva främmande arter ska vara förenliga med EUF-fördraget och anmälas till kommissionen i enlighet med unionsrätten.

Den medlemsstat som inom sitt territorium vidtar nödåtgärder som omfattar tillämpning av artikel 7.1 a, d eller e ska omedelbart underrätta kommissionen och alla övriga medlemsstater om de åtgärder som vidtagits och de uppgifter som motiverar dessa åtgärder (artikel 10.2). Medlemsstaten ska vidare utan dröjsmål och under alla omständigheter inom 24 månader från dagen för antagandet av beslutet om att vidta nödåtgärder utföra en riskbedömning enligt artikel 5 för den art som omfattas av nödåtgärderna, med hänsyn till tillgänglig teknisk och vetenskaplig information, i syfte att föra in den invasiva främmande arten i unionsförteckningen (artikel 10.3). När kommissionen tar emot den underrättelse om vidtagna åtgärder eller har andra uppgifter som tyder på förekomst eller överhängande risk för introduktion i unionen av en invasiv främmande art som inte ingår i unionsförteckningen men som sannolikt uppfyller kriterierna i artikel 4.3, ska kommissionen genom genomförandeakter avgöra, på grundval av preliminära vetenskapliga belägg, om arten sannolikt uppfyller kriterierna, och anta nödåtgärder för unionen i form av någon av de restriktioner som avses i artikel 7.1 i förhållande till de risker som arten medför när den konstaterar att kriterierna i artikel 4.3 sannolikt kommer att uppfyllas (artikel 10.4). Om kommissionen antar en sådan genomförandeakt ska medlemsstaterna vid behov upphäva eller ändra varje nödåtgärd som de har vidtagit (artikel 10.5). Om kommissionen tar upp den invasiva främmande arten på unionsförteckningen ska medlemsstaterna även upphäva eller ändra sina nödåtgärder (artikel 10.6). Nödåtgärder får alltså endast vidtas mot arter som inte ingår i unionsförteckningen. Skälet för detta är att nationell rätt ska harmoniseras med EU-rätten. Om den invasiva främmande arten efter utförd riskbedömning inte tas upp av kommissionen på unionsförteckningen ska medlemsstaterna upphäva de nödåtgärder som vidtagits och får ta upp arter på en nationell förteckning över invasiva arter av medlemsstatsbetydelse samt överväga utökad regionalt samarbete med berörda medlemsstater i enlighet med artikel 11.

4.6 Möjlighet att göra undantag från EU-förordningens bestämmelser

EU-förordningen ger medlemsstaterna möjlighet att göra undantag från vissa bestämmelser i förordningen.

4.6.1 Undantag från skyldigheten att snabbt vidta utrotningsåtgärder

Ett möjligt undantag från EU-förordningens bestämmelser följer av artikel 18 och gäller en medlemsstats möjlighet att besluta om undantag från skyldigheten att snabbt vidta utrotningsåtgärder.

Ett beslut om att avstå från att vidta snabba utrotningsåtgärder får endast fattas på grundval av gedigna vetenskapliga belägg och endast om minst ett av de tre villkoren som anges i artikel 18.1 är uppfyllda. Villkoren är (a) att det har visats att utrotning inte är tekniskt genomförbar eftersom de tillgängliga utrotningsmetoderna inte går att använda i den miljö där den invasiva främmande arten är etablerad, (b) en kostnads-nyttanalytisk grundad på tillgänglig information med rimlig säkerhet visar att kostnaderna på lång sikt kommer att bli exceptionellt höga och oproportionella i förhållande till fördelarna med utrotningen och (c) utrotningsmetoder är inte tillgängliga, eller är tillgängliga men har mycket allvarliga negativa effekter på människors hälsa, miljön eller andra arter. Beslutet måste fattas inom två månader från upptäckten av en invasiv främmande art.

Medlemsstaterna måste skriftligen och utan dröjsmål anmäla beslut om att avstå från att vidta snabba utrotningsåtgärder till kommissionen. Kommissionen får genom att anta genomförandeakter besluta att avslå ett anmält beslut om villkoren för att tillämpa undantaget inte är uppfyllda. Genomförandeakter ska antas i enlighet med det särskilda granskningsförfarande som avses i artikel 27.2. Om beslut om att avstå från att vidta snabba utrotningsåtgärder har fattats och utrotningsåtgärder inte vidtas ska i stället inneslutningsåtgärder vidtas för att undvika ytterligare spridning av den invasiva främmande arten till andra medlemsstater (artikel 18.4). Begreppet inneslutning innefattar enligt definitionen i artikel 3.15 varje åtgärd för att skapa barriärer som minimerar risken för att en population av en invasiv främmande art ska sprida sig utanför det invaderade området. Av såväl artikel 19 som definitionen av hantering i artikel 3.17 framgår att en inneslutningsåtgärd anses vara en typ av hanteringsåtgärd.

Av artikel 18.6 framgår att följden av en medlemsstats beslut att avstå från att vidta snabba utrotningsåtgärder i ett tidigt skede av en invasion, om EU-kommissionen inte avslår beslutet, är att den invasiva främmande arten omfattas av hanteringsåtgärderna i artikel 19.

4.6.2 Undantag för att utfärda tillstånd för viss vetenskaplig verksamhet

Under förutsättning att villkoren i artikel 8.2 är uppfyllda tillåter EU-förordningen vidare att medlemsstaterna inbegriper andra tillstånd än sådana som avser forskning med eller ex situ-bevarande av invasiva främmande arter av unionsbetydelse i det tillståndssystem som ska inrättas enligt artikel 8. Sådana tillstånd får inbegripa vetenskaplig verksamhet och efterföljande medicinsk användning av produkter som härrör från invasiva främmande arter av unionsbetydelse (artikel 8.1). Ett villkor för att tillämpa detta undantag är att det inte ska vara möjligt att undvika användningen av sådana produkter och syftet med användningen ska vara

att förbättra människors hälsa (artikel 8.1). Ex situ-bevarande definieras i EU-förordningens artikel 3.10.

4.6.3 Undantag för att utfärda tillstånd för vissa verksamheter av tvingande hänsyn till allmänintresset

Medlemsstaterna tillåts vidare i undantagsfall utfärda tillstånd som möjliggör utövande av annan verksamhet med invasiva främmande arter av unionsbetydelse än sådan verksamhet som avses i artikel 8.1 (artikel 9). Sådana tillstånd får dock endast utfärdas av tvingande hänsyn till allmänintresset, inbegripet sociala och ekonomiska hänsyn, med förbehåll för godkännande av kommissionen samt endast i enlighet med förfarandet som avses i artikel 9 och på de villkor som fastställs i artikel 8.2 och 8.3. Kommissionen ska besluta om ansökningar om godkännande av sådana ansökningar inom 60 dagar från mottagande av en ansökan (artikel 9.2). Först efter kommissionens godkännande får medlemsstatens behöriga myndighet utfärda tillstånd för verksamheten (artikel 9.6).

5 Nya bestämmelser i miljöbalken med anledning av EU-förordningen

5.1 Upplysningsbestämmelse och bemyndiganden

Regeringens förslag: Rubriken för 8 kap. miljöbalken ändras för att tydliggöra att kapitlet handlar om skydd för biologisk mångfald.

En ny bestämmelse upplyser om att det finns bestämmelser om invasiva främmande arter i EU-förordningen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter om åtgärder för att förebygga introduktion och spridning av invasiva främmande arter och för att minimera, mildra och avhjälpa sådana arters negativa effekter på den biologiska mångfalden. Föreskrifterna får endast avse förbud, villkor och åtgärder för att skydda vilt levande djur- eller växtarter eller den biologiska mångfalden eller för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden. Föreskrifterna får avse undantag från EU-förordningen.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Promemorians förslag skiljer sig från regeringens på så sätt att promemorians förslag till bemyndigande är begränsat till föreskrifter som behövs till följd av Sveriges medlemskap i EU. Promemorian innehöll inte något förslag om att upplysa om EU-förordningens bestämmelser om invasiva främmande arter och inte heller något bemyndigande om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från EU-förordningen.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har haft några invändningar mot förslaget. De synpunkter som remissinstanserna har lämnat handlar

om de föreskrifter som kan meddelas med stöd av bemyndigandet, dvs. nästa steg i kompletteringen av EU-förordningen.

Skälen för regeringens förslag

En ny upplysningsbestämmelse ska införas

Det finns sedan tidigare flera EU-rättsliga och nationella bestämmelser som syftar till att bevara biologisk mångfald. De bestämmelser om invasiva främmande arter som genom EU-förordningen nu är direkt tillämpliga i Sverige är dock nya, även om det av Sveriges åtaganden enligt konventionen för biologisk mångfald följer en skyldighet att, såvitt möjligt och om så är lämpligt, förhindra införseln av, kontrollera eller utrota de främmande arter som hotar ekosystem, livsmiljöer eller inhemska arter (artikel 8 h).

Bestämmelserna i EU-förordningen innebär bl.a. att det som huvudregel är förbjudet att överhuvudtaget hantera sådana invasiva främmande arter vars negativa effekter anses vara sådana att de kräver samordnade åtgärder på unionsnivå, dvs. invasiva främmande arter av unionsbetydelse. För att säkerställa att bestämmelserna i förordningen efterlevs är medlemsstaterna skyldiga att införa effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner som ska tillämpas vid överträdelser av förordningen. Mot den bakgrunden finns det skäl att ta in en upplysningsbestämmelse i miljöbalken som anger att EU-förordningen innehåller bestämmelser om invasiva främmande arter. Med hänsyn till att skyddet för den biologiska mångfalden är den grundläggande principen i EU-förordningen bör upplysningsbestämmelsen tas in i miljöbalkens kapitel om skydd för djur- och växtarter. För att tydliggöra att kapitlet handlar om skydd för biologisk mångfald föreslås även att det får en ny rubrik med sådan innebörd.

Bemyndiganden att meddela föreskrifter om åtgärder för att förebygga introduktion och spridning av invasiva främmande arter

I 8 kap. miljöbalken finns det i dag bestämmelser om artskydd i form av bemyndiganderegler som rör fridlysning av djur- och växtarter (1 och 2 §§), utsättning av arter (3 §) och handel med arter (4 §).

Bestämmelser för att fullgöra de skyldigheter som följer av EU-förordningen

Med stöd av 8 kap. 3 § miljöbalken får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om förbud mot eller särskilda villkor för att sätta ut exemplar av djur- eller växtarter i naturmiljön för att skydda vilt levande djur- eller växtarter eller naturmiljön. Med detta avses även utplantering. I vissa andra författningar, bl.a. inom fiske- och jaktlagstiftningen, finns också bestämmelser om utsättning. Miljöbalkens bestämmelse om utsättning ska då inte tillämpas. (prop. 1997/98:45 del 2 s. 105). Bemyndigandet tycks dock aldrig ha använts. I vart fall är inga gällande författningar meddelade med stöd av bemyndigandet.

Att bemyndigandet är avsett att göra det möjligt att införa bestämmelser som riktar sig mot främmande arter framgår tydligt av förarbetena. Där

anges bl.a. att utsättning av arter utanför deras naturliga utbredningsområde medför en rad risker för den naturliga floran och faunan och att införande av främmande arter i ett internationellt perspektiv är en av de viktigaste orsakerna till arters försvinnande under de senaste århundradena. Som exempel på arter som har införts, avsiktligt eller oavsiktligt, och som har påverkat den biologiska mångfalden och skapat problem på olika sätt i Sverige anges mink, signalkräfta, spansk skogssnigel (s.k. mördarsnigel), jättebjörnlöka och contortatall. Sveriges åtagande enligt konventionen om biologisk mångfald nämns också i förarbetena, särskilt artikel 8 h om att alla länder ska förhindra införandet av samt kontrollera eller utrota sådana främmande arter som hotar ekosystem, livsmiljöer och inhemska arter (prop. 1997/98:45, del 2 s. 105).

Det befintliga bemyndigandet i 8 kap. 3 § omfattar dock endast föreskrifter om förbud mot eller särskilda villkor för utsättning av djur- eller växtarter i naturmiljön. Ingen annan hantering omfattas och föreskrifterna får endast meddelas till skydd för vilt levande djur- eller växtarter eller naturmiljön. Bemyndigandet är därmed inte tillräckligt för att omfatta de föreskrifter som behövs enligt EU-förordningen.

Med stöd av 8 kap. 4 § miljöbalken får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer även meddela föreskrifter om in- och utförsel, transport, förvaring, preparering och förevisning av djur och växter eller handel med dem för att skydda vilt levande djur- eller växtarter. Sådana föreskrifter får meddelas om det behövs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden på området eller av andra skäl. Föreskrifterna får innefatta förbud mot eller krav på tillstånd eller andra särskilda villkor för nämnda åtgärder. Genom bestämmelsen kan bl.a. Sveriges åtaganden enligt konventionen om internationell handel med utrotningshotade arter av vilda djur och växter (SÖ 1974:41), kallad CITES-konventionen, uppfyllas. I förarbetena anges även att bemyndigandet vid behov kan användas för att införa strängare reglering än CITES-konventionen och att en sådan reglering kan omfatta såväl arter som omfattas av CITES som andra arter. Arterna behöver således inte vara utrotningshotade (prop. 1997/98:45 del 2 s. 106).

De föreskrifter som krävs enligt rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet) kan också meddelas med stöd av bemyndigandet. I art- och habitatdirektivet anges bl.a. att medlemsstaterna ska säkerställa att avsiktligt införande i naturen av arter som inte är inhemska på deras territorium regleras på så sätt att varken livsmiljöerna i sitt naturliga utbredningsområde eller inhemska vilda djur och växter tar skada och, om de anser det nödvändigt, förbjuda detta införande. Sveriges åtaganden enligt art- och habitatdirektivet har genomförts i bl.a. artskyddsförordningen (2007:845).

Ett exempel på förbuds föreskrift till skydd för en i Sverige vilt levande djurart, som har meddelats med stöd av 8 kap. 4 § miljöbalken, är förbudet i 18 § artskyddsförordningen mot att till Sverige föra in levande sötvattenskräftor av arter inom familjerna Astacidae, Cambaridae och Parastacidae. Förbudet infördes 2003 till skydd för den svenska arten av sötvattenskräfta, flodkräfta (*astacus astacus*), som hotas av utrotning till följd av smittspridning från främmande arter av sötvattenskräftor. Ett

annat exempel är förbudet mot att förvara och transportera sötvattenskräftor (24 § artskyddsförordningen). Syftet med EU-förordningen är att fastställa regler för att förebygga, minimera och mildra de negativa effekterna på biologisk mångfald av såväl avsiktlig som oavsiktlig introduktion och spridning av invasiva främmande arter inom unionen (artikel 1). Som framgått ovan definieras biologisk mångfald i förordningen som variationsrikedomen bland levande organismer av alla ursprung, inklusive landbaserade, marina och andra akvatiska ekosystem och de ekologiska komplex i vilka de ingår, vilket innefattar mångfald inom arter, mellan arter och av ekosystem (artikel 3.5). Det framgår tydligt av skälen till förordningen att syftet med den innefattar att förebygga, minimera och mildra invasiva främmande arters negativa effekter på ekosystemtjänster relaterade till biologisk mångfald och på människors hälsa och säkerhet, samt att minska deras sociala och ekonomiska effekter (skäl 6). Med ekosystemtjänster avses ekosystemens direkta och indirekta bidrag till människors välbefinnande (artikel 3.6). EU-förordningen avser alltså att skydda mer än vilt levande djur- eller växtarter och naturmiljön.

Bemyndigandet i 8 kap. 4 § omfattar även det endast föreskrifter till skydd för vilt levande djur och växter, och därmed inte till skydd för husdjur eller till biologisk mångfald i stort. Vidare omfattar bemyndigandet endast en begränsad hantering, nämligen in- och utförsel, transport, förvaring, preparering och förevisning av djur och växter eller handel med dem. Inte heller detta bemyndigande är därmed tillräckligt för att omfatta de föreskrifter som behövs enligt EU-förordningen.

Regeringen anser därför, i likhet med vad som föreslås i promemorian, att det i 8 kap. miljöbalken bör föras in ett nytt bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som innebär att de föreskrifter som behövs för att fullgöra de skyldigheter som följer av EU-förordningen kan meddelas. Bemyndigandet bör utformas på så sätt att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om åtgärder för att förebygga introduktion och spridning av invasiva främmande arter och för att minimera, mildra och avhjälpa sådana arters negativa effekter på den biologiska mångfalden. Sådana föreskrifter kan avse åtgärder som behövs med anledning av artiklarna 17–20 i EU-förordningen.

Bestämmelser om invasiva främmande arter som inte är invasiva främmande arter av unionsbetydelse

EU-förordningen innehåller en möjlighet för medlemsstaterna att dels ha bestämmelser om att tillämpa sådana åtgärder som anges i artiklarna 7, 8, 13–17, 19 och 20 i fråga om invasiva främmande arter av medlemsstatsbetydelse, dels behålla eller anta nationella regler som är strängare än EU-förordningens i syfte att förhindra introduktion, etablering och spridning av invasiva främmande arter generellt. Regeringen ser därför ingen anledning att begränsa bemyndigandet till endast sådana föreskrifter som behövs för att fullgöra skyldigheterna enligt EU-förordningen. Däremot ser regeringen ett behov av ett generellt bemyndigande om rätten för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela de föreskrifter som behövs för att förebygga introduktion och spridning av invasiva främmande arter och för att minimera, mildra och avhjälpa sådana

arters negativa effekter på den biologiska mångfalden. Med att förebygga eller förhindra att en art sprids avses enligt EU-förordningen inte enbart spridning inom det egna landet, utan all spridning till eller inom unionen som innebär att arten utvidgar sitt utbredningsområde (jämför t.ex. artikel 14).

Utgångspunkten för att avgöra vad som är att anse som en invasiv främmande art bör vara EU-förordningens definition av begreppet, vilken täcker in arter som ännu inte finns upptagna i någon förteckning. Det som krävs är att artens introduktion eller spridning har konstaterats hota eller negativt inverka på biologisk mångfald och relaterade ekosystemtjänster (artikel 3.2). Det bör vidare vara behöriga myndigheter som på grundval av vetenskapliga belägg, i vart fall preliminära sådana, har konstaterat att artens introduktion eller spridning hotar eller negativt inverkar på biologisk mångfald och relaterade ekosystemtjänster.

När det gäller behovet av nationella bestämmelser om invasiva främmande arter, bedömer regeringen att sådana bestämmelser som med stöd av artikel 12 får införas och tillämpas i fråga om invasiva främmande arter av medlemsstatsbetydelse i normalfallet ger ett tillräckligt skydd. Bedömningen grundas på att de omfattar EU-förordningens bestämmelser om restriktioner, handlingsplaner för att hantera spridningsvägar, övervakningssystem, offentliga kontroller, anmälan om tidig upptäckt, snabba utrotningsåtgärder, hanteringsåtgärder och återställandeåtgärder som ska tillämpas i fråga om invasiva främmande arter av unionsbetydelse.

För att en invasiv främmande art ska få föras upp på en nationell förteckning över invasiva främmande arter av medlemsstatsbetydelse enligt artikel 12.1 krävs att medlemsstaten på grundval av vetenskapliga belägg anser att de negativa effekterna av artens utsättning och spridning, även om dessa effekter inte är fullt bekräftade, är av betydelse för dess territorium eller en del av det, och kräver åtgärder på medlemsstatsnivå (jfr. artikel 3.4).

Vid beslut om att meddela föreskrifter om invasiva arter av medlemsstatsbetydelse bör en avvägning av olika intressen ske i likhet med vad som är fallet i fråga om invasiva främmande arter av unionsbetydelse och motsvarande riskbedömningar bör tas fram (se artiklarna 4 och 5).

Nationella bestämmelser om nödatgärder i form av någon av de restriktioner som anges i artikel 7.1 får också meddelas enligt EU-förordningen när en medlemsstats behöriga myndigheter på grundval av preliminära vetenskapliga belägg har konstaterat att en invasiv främmande art som inte ingår i unionsförteckningen uppfyller kriterierna för att förtecknas som en invasiv främmande art av unionsbetydelse (artikel 10).

Regeringen vill dock inte utesluta möjligheten att kunna välja en annan reglering än de som EU-förordningen pekar ut, och anser därför att bemyndigandet inte bör begränsas till att endast avse föreskrifter som behövs för att förebygga eller hantera introduktion och spridning av invasiva främmande arter av unions- eller medlemsstatsbetydelse eller sådana invasiva främmande arter som avses i artikel 10.

Bemyndigandet bör ge regeringen en möjlighet att införa strängare regler för såväl invasiva främmande arter av unionsbetydelse som invasiva främmande arter av medlemsstatsbetydelse och andra invasiva främmande arter så länge bestämmelserna är förenliga med EUF-fördraget och anmäls till kommissionen i enlighet med unionsrätten (artikel 23). Bemyndigandet

bör t.ex. göra det möjligt för regeringen att besluta om en svensk förordning om invasiva främmande med bl.a. bestämmelser om arter av medlemsstatsbetydelse som kräver åtgärder på nationell nivå. Bemyndigandet bör även ge regeringen möjlighet att införa bestämmelser om tillämpningen av artikel 10 i EU-förordningen om nödåtgärder och att meddela föreskrifter om sådana nödåtgärder i fråga om såväl invasiva främmande arter av unionsbetydelse som andra invasiva främmande arter.

Regeringen bör även ges möjlighet att meddela de föreskrifter som behövs för att genomföra förordningens artikel 8 och upprätta det tillståndssystem som krävs enligt artikeln, och som ska göra det möjligt för de behöriga myndigheterna att genom undantag från restriktionerna i artikel 7.1 i EU-förordningen utfärda tillstånd för vissa aktiviteter. Sådana föreskrifter kan inte anses vara föreskrifter om åtgärder för att förebygga introduktion och spridning av invasiva främmande arter. För att regeringen ska kunna fullgöra samtliga skyldigheter enligt EU-förordningen och t.ex. meddela föreskrifter om att viss verksamhet som innefattar hantering av invasiva främmande arter ska vara tillåten föreslås att det i 8 kap. 4 § andra stycket uttryckligen anges att föreskrifterna endast får endast avse förbud, villkor och åtgärder för att för att skydda vilt levande djur- eller växtarter eller den biologiska mångfalden eller för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden.

Bestämmelser om undantag från EU-förordningen

Regeringen bör även få en möjlighet att meddela föreskrifter om undantag från EU-förordningen. Det kan naturligtvis bara vara fråga om undantag som är förenliga med förordningen.

EU-förordningen tillåter t.ex. att medlemsstaterna i tillståndssystemet, utöver tillstånd till forskning med eller ex situ-bevarande av invasiva främmande arter av unionsbetydelse, inbegriper vetenskaplig verksamhet och efterföljande medicinsk användning av produkter som härrör från invasiva främmande arter av unionsbetydelse om flera villkor är uppfyllda. Det ska t.ex. ska inte vara möjligt att undvika användningen av sådana produkter och syftet med användningen ska vara att förbättra människors hälsa (artikel 8.1). Ex situ-bevarande definieras i EU-förordningens artikel 3.10.

Medlemsstaterna tillåts vidare i undantagsfall utfärda tillstånd som möjliggör att verksamheter utövar annan verksamhet än den som avses i artikel 8.1 (artikel 9). Sådana tillstånd får dock endast utfärdas av tvingande hänsyn till allmänintresset, inbegripet sociala och ekonomiska hänsyn, med förbehåll för godkännande av kommissionen samt endast i enlighet med förfarandet som avses i artikel 9 och på de villkor som fastställs i artikel 8.2 och 8.3. Kommissionen ska besluta om ansökningar om godkännande av sådana ansökningar inom 60 dagar från mottagande av en ansökan (artikel 9.2). Först efter kommissionens godkännande får medlemsstatens behöriga myndighet utfärda tillstånd för verksamheten (artikel 9.6).

Regeringen bör också få möjlighet att meddela undantag från skyldigheten att snabbt vidta utrotningsåtgärder i enlighet med artikel 18. Villkoren för att få besluta om att avstå från att vidta snabba utrotningsåtgärder

och kommissionens hantering av en medlemsstats anmälan om ett sådant beslut beskrivs i avsnitt 4.6.1.

För att tydliggöra att regeringen ska kunna meddela föreskrifter om undantag från EU-förordningen och t.ex. meddela undantag från skyldigheten att snabbt vidta utrotningsåtgärder, föreslås att det i 8 kap. 4 § andra stycket uttryckligen anges att föreskrifterna får avse undantag från EU-förordningen.

Promemorians förslag innehöll ett generellt bemyndigande att meddela de föreskrifter som behövs enligt förordningen. Möjligheten att göra undantag från förordningen nämndes inte särskilt men förutsattes. Det framgår bl.a. genom skrivningen om att artiklarna 8 och 9 i EU-förordningen föreskriver om möjliga tillstånd som kan ges, vilket medför att åtgärder som egentligen är förbjudna enligt artikel 7.1 får vidtas och att dessa artiklar därför kan ses som undantag från förbudet i art. 7.1. Regeringen väljer därför att uttryckligen föreslå ett bemyndigande om att också föreskrifter om undantag enligt förordningen ska kunna meddelas.

Övrigt i fråga om det nya bemyndigandet

Samtliga bemyndiganden om föreskrifter för hantering av djur- och växtarter till skydd för vilt levande djur- och växtarter eller naturmiljön bör vidare samlas i en paragraf, 8 kap. 4 §.

I 8 kap. 3 § tredje stycket finns i dag en upplysning om att det i 13 kap. finns särskilda bestämmelser om genetiskt modifierade organismer. Av 13 kap. 1 § framgår tydligt att det är bestämmelserna i det kapitlet som ska tillämpas vid avsiktlig utsättning av genetiskt modifierade organismer. Eftersom EU-förordningen inte är tillämplig på genetiskt modifierade organismer, och det samlade bemyndigandet inte heller är avsett att omfatta genetiskt modifierade organismer utan främst är avsett att omfatta invasiva främmande arter förvirrar upplysningen i dag mer än vad den tillför. Den bör därför tas bort.

5.2 Tillträde till fastigheter för att förebygga introduktion och spridning av invasiva främmande arter

Regeringens förslag: Den myndighet som regeringen bestämmer ska i fråga om invasiva främmande arter besluta om och vidta sådana åtgärder som avses i artiklarna 17–20 i EU-förordningen, vilket innefattar bl.a. utrotningsåtgärder och återställandeåtgärder.

Regeringens bedömning: Myndigheternas skyldighet att fullgöra uppgifter enligt miljöbalken och EU-förordningen medför att den myndighet som regeringen bestämmer får rätt till tillträde till fastigheter, byggnader, andra anläggningar och transportmedel

Promemorians förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. Promemorians förslag förutsatte dock att 28 kap. 1 § miljöbalken omfattande en möjlighet för myndigheter att få tillträde till privat egendom för att kunna vidta utrotningsåtgärder. Promemorian innehöll därför inte något förslag om att i 8 kap. miljöbalken specificera de åtgärder som

myndigheterna enligt artikel 17–20 i EU-förordningen har att fullgöra i fråga om invasiva främmande arter.

Remissinstanserna: Få remissinstanser har haft synpunkter på förslaget. En majoritet av remissinstanserna har antingen tillstyrkt promemorians förslag i dess helhet eller inte haft några synpunkter på dem. *Lomma kommun* anför att tänkt ansvarsfördelning mellan myndigheter känns välavvägd, att det är lämpligt att länsstyrelserna får tillsynsansvar med möjlighet att överlåta den operativa tillsynen åt kommunerna och att det är nödvändigt att möjlighet ges att kunna genomföra åtgärder på privat mark. *Justitiekanslern* och *Nacka tingsrätt* avstyrker förslaget eftersom underlaget är bristfälligt. De saknar en tydlig analys av förslaget i förhållande till egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen, Europakonventionen och den s.k. EU-stadgan och vad som utgör tillåtna inskränkningar i dessa rättigheter. Justitiekanslern anser att lagförslaget är otydligt och påpekar att om utrotningsåtgärder ska rikta sig mot enskilda egendom krävs ett tydligt lagstöd för åtgärderna. *Jordbruksverket* påpekar att det av förarbetena till nuvarande 28 kap. 1 § miljöbalken ges som exempel att den ger stöd för inspektionsbesök, utförande av tillsynsuppgifter, förberedande undersökningar angående huruvida områden ska skyddas som naturreservat, och tillträde som behövs för utredningar i tillstånds- eller dispensärenden. Med ”andra åtgärder” verkar alltså inte lagstiftaren ha avsett destruktions- och liknande, och då verkar det inte korrekt att i ett nytt andra stycke i 28 kap. 1 § ange att åtgärderna som avses i första stycket (dvs. nuvarande 1 §) kan avse utrotning av en invasiv främmande art. Verket menar vidare att begreppet ”äganderättsligt intrång” behöver förtydligas i förarbetena samt att det är otydligt om den nya författningstexten enbart avser åtgärder enligt EU-förordningens artikel 17 (snabb utrotning i ett tidigt skede av invasionen), eller om den även avser åtgärder enligt artikel 19 (hanteringsåtgärder).

Sveriges Fiskevattenägarförbund avstyrker förslaget om att utsträcka möjligheter till äganderättsligt intrång om det skulle omfatta åtgärder riktade mot legala bestånd av signalkräfta.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Myndigheters uppgifter enligt artiklarna 17–20 i EU-förordningen

Som framgår ovan är Sverige enligt EU-förordningen skyldigt att vidta en mängd åtgärder för att förebygga och hantera att invasiva främmande arter kommer in i eller sprids inom EU. För att kunna uppfylla kraven i artiklarna 17–20 i EU-förordningen och vidta de åtgärder som regleras där, dvs. bl.a. utrotningsåtgärder och återställandeåtgärder, bör det införas en bestämmelse om att den myndighet som regeringen bestämmer ska besluta om och vidta sådana åtgärder som avses i artiklarna och som behövs för att förebygga introduktion och spridning av invasiva främmande arter och för att minimera, mildra och avhjälpa sådana arters negativa effekter på den biologiska mångfalden. Förslaget bör tillgodose *Jordbruksverkets* synpunkt i fråga om otydlighet i fråga om vilka åtgärder enligt EU-förordningen som omfattas.

Bestämmelsen bör placeras i miljöbalken för att regeringen med lagstöd i verkställighetsföreskrifter ska kunna utse myndigheter som ska ha dessa uppgifter.

Att medlemsstaterna har en skyldighet att se till att utrotningsåtgärder och återställandeåtgärder m.fl. åtgärder vidtas i fråga om invasiva främmande arter av unionsbetydelse framgår av EU-förordningen. De myndigheter som regeringen utser bör dock även vidta sådana åtgärder i fråga om andra invasiva främmande arter om det behövs för att förebygga introduktion och spridning av sådana arter och för att minimera, mildra och avhjälpa arters negativa effekter på den biologiska mångfalden. Bestämmelsen bör göra det tydligt att den utpekade myndighetens vidtagande av åtgärder handlar om att fullgöra myndighetens uppgifter enligt miljöbalken eller en EU-förordning inom balkens tillämpningsområde.

Möjligheten för myndigheten att själv vidta åtgärder bör framför allt komma i fråga om det är brådskande att åtgärden vidtas för att hindra introduktion eller spridning av invasiva främmande arter eller det inte går att identifiera vilken enskild som bör vidta åtgärden, eller det av andra skäl inte anses vara lämpligt att den enskilde vidtar åtgärder. Med anledning av nämnda artiklar, framför allt artikel 19, kan det även finnas ett behov att meddela generella föreskrifter om åtgärder som enskilda ska vidta. I avsnitt 5.1 föreslås bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att kunna meddela sådana föreskrifter.

För att kunna uppfylla kraven i artiklarna 17–20 och genomföra åtgärderna som regleras där kan det i vissa fall vara nödvändigt för svenska myndigheter att få tillträde till privata fastigheter, byggnader, andra anläggningar samt transportmedel för att där kunna vidta åtgärder, även i fall när ägaren motsätter sig detta.

Artikel 17

Artikel 17 handlar om snabb utrotning i ett tidigt skede av en invasion. EU-förordningen definierar inte termen invasion men att en invasiv främmande art befinner sig i ett tidigt skede av invasion i en medlemsstat måste anses innebära att arten har upptäckts inom landets territorium, men att den inte har passerat etableringsstadiet, dvs. den har ännu inte etablerat en livskraftig population och spridit sig i miljön och den har inte hunnit få stor spridning (dvs. spridit sig och koloniserat en stor andel av det potentiella utbredningsområde där arten kan överleva och reproducera sig). En synonym till invasion är angrepp. Att en främmande art som konstaterats hota eller negativt inverka på biologisk mångfald och relaterade ekosystemtjänster påträffas i miljön utanför sitt naturliga utbredningsområde är att likställa med ett angrepp på miljön.

Artikel 17 riktar sig till medlemsstaterna som efter tidig upptäckt och inom tre månader från det att den anmälan om tidig upptäckt som avses i artikel 16 har överlämnats, ska vidta utrotningsåtgärder och anmäla dessa åtgärder till kommissionen samt informera övriga medlemsstater. De utrotningsåtgärder som avses är åtgärder för att fullständigt och permanent avlägsna en population av invasiva främmande arter med dödliga eller icke-dödliga metoder. Termen utrotning definieras i artikel 3.13.

Av artikel 17.2 framgår att de metoder som används när utrotningsåtgärder vidtas ska vara effektiva för att avlägsna populationen av den berörda invasiva främmande arten fullständigt och permanent, med vederbörlig hänsyn till människors hälsa och miljön. Vad gäller miljön ska hänsyn särskilt tas till icke-målarter (dvs. andra arter än de som är målet för

åtgärderna) och deras livsmiljöer. Vidare ska man se till att djuren skonas från smärta, oro eller lidande som kan undvikas. Av artikel 17.3 framgår det att utrotningen ska vara effektiv.

Artikel 18

Av artikel 18.4 framgår att om en medlemsstat har fattat beslut om att avstå från att vidta utrotningsåtgärder och utrotningsåtgärder inte vidtas ska i stället inneslutningsåtgärder vidtas för att undvika ytterligare spridning av den invasiva främmande arten till andra medlemsstater (artikel 18.4). Begreppet inneslutning innefattar enligt definitionen i artikel 3.15 varje åtgärd för att skapa barriärer som minimerar risken för att en population av en invasiv främmande art ska sprida sig utanför det invaderade området.

Av artikel 18.6 framgår att följderna av en medlemsstats beslut att avstå från att vidta snabba utrotningsåtgärder i ett tidigt skede av en invasion, om kommissionen inte avslår beslutet, är att den invasiva främmande arten omfattas av hanteringsåtgärderna i artikel 19.

Kommissionens hantering av en medlemsstats anmälan om ett beslut att avstå från att vidta snabba utrotningsåtgärder beskrivs i avsnitt 4.6.1 .

Artikel 19

Det som regleras i artikel 19 är de hanteringsåtgärder som en medlemsstat – i fråga om sådana invasiva främmande åtgärder som medlemsstaten har konstaterat redan har stor spridning inom landets territorium – är skyldig att vidta inom 18 månader från det att arten har förts upp på unionsförteckningen. I artikel 3.16 definieras begreppet stor spridning. En invasiv främmande art har stor spridning om artens population har passerat etableringsskedet, vilket innebär att en population är livskraftig och har spridit sig och koloniserat en stor andel av det potentiella utbredningsområde där arten kan överleva och reproducera sig.

Av EU-förordningen framgår att det är upp till varje enskilt medlemsland att bedöma och konstatera om en art har stor spridning inom dess territorium (artikel 19.1). Ett första steg i bedömningen om en art har stor spridning är att bestämma artens potentiella utbredningsområde. Det potentiella utbredningsområdet är begränsat till områden där arten kan överleva och reproducera sig med förväntade klimatförändringar. Ett andra steg i bedömningen är att avgöra om populationen är livskraftig, om den har spridit sig och koloniserat en stor andel av det potentiella utbredningsområdet. För att arten ska etablera sig krävs det att den trivs så bra att den reproducerar sig i den nya miljön och att avkommorna överlever. En population är följaktligen livskraftig om den kan fortplanta sig och sprida sig utan hjälp till nya områden. Kunskap om arternas krav på miljön, aktuella kartor över inrapporterade förekomster samt klimatkartor är nödvändiga underlag i bedömningen.

Termen hantering definieras i artikel 3.17 som varje dödlig eller icke-dödlig åtgärd för utrotning, populationsbegränsning eller inneslutning av en population av en invasiv främmande art, som även minimerar påverkan på icke-målarter och deras livsmiljöer. Populationsbegränsning definieras i artikel 3.14 som varje dödlig eller icke-dödlig åtgärd mot en population av en invasiv främmande art, som även minimerar påverkan på icke-målarter och deras livsmiljöer, i syfte att hålla antalet exemplar så lågt som

möjligt så att artens invasiva förmåga och negativa effekter på biologisk mångfald och relaterade ekosystemtjänster samt på människors hälsa eller ekonomi minimeras, även om det inte går att utrota arten.

Hanteringsåtgärderna ska enligt artikel 19.2 bestå av dödliga eller icke-dödliga fysiska, kemiska eller biologiska åtgärder för utrotning, populationsbegränsning eller inneslutning av en population av en invasiv främmande art. Om det är lämpligt ska hanteringsåtgärderna även omfatta insatser som avser det mottagande ekosystemet i syfte att öka dess motståndskraft mot pågående och kommande invasioner.

Enligt artikel 19.1 ska hanteringsåtgärderna vara proportionella i förhållande till miljöpåverkan och lämpliga i förhållande till medlemsstaternas särskilda omständigheter, baseras på en kostnads-nyttanalyt och i möjligaste mån även omfatta de återställandeåtgärder som avses i artikel 20. De ska prioriteras på grundval av riskbedömningen och deras kostnadseffektivitet.

EU-förordningen föreskriver inte några särskilda åtgärder. Det är upp till medlemsstaterna att välja åtgärder för utrotning och hantering som är lämplig för de lokala förhållandena. När hanteringsåtgärder vidtas och val av metoder att använda görs ska hänsyn dock tas till människors hälsa och miljön, särskilt till icke-målarter och deras livsmiljöer, och att de djur som utgör målarten skonas från smärta, oro eller lidande som kan undvikas, utan att hanteringsåtgärdernas effektivitet äventyras (artikel 19.3).

Kommersiell användning av redan etablerade invasiva främmande arter kan tillfälligt tillåtas inom ramen för hanteringsåtgärder för utrotning, populationsbegränsning eller inneslutning, om detta är synnerligen motiverat och förutsatt att alla lämpliga kontroller har gjorts i syfte att undvika ytterligare spridning (artikel 19.2).

Artikel 20

Som framgår ovan ska medlemsstaternas hanteringsåtgärder i möjligaste mån omfatta återställandeåtgärder. Av artikel 20 framgår att de återställandeåtgärder som avses är återställande av ekosystem. Av artikeln följer att medlemsstaterna ska vidta lämpliga återställandeåtgärder för att underlätta återhämtningen av ett ekosystem som har försämrats, skadats eller förstörts av en invasiv främmande art av unionsbetydelse, om inte en kostnads-nyttanalyt grundad på tillgänglig information med rimlig säkerhet visar att kostnaderna för dessa åtgärder kommer att bli höga och oproportionella i förhållande till fördelarna med ett återställande.

Återställandeåtgärderna ska åtminstone omfatta åtgärder för att öka förmågan hos ett ekosystem som är exponerat för störningar som orsakats av förekomsten av invasiva främmande arter av unionsbetydelse att stå emot, absorbera, anpassa sig till och återhämta sig från effekterna av störningen och stödåtgärder för att förhindra en ny invasion efter en utrotningsinsats (artikel 20.2).

Tillträde för att fullgöra en myndighets uppgifter

För att kunna uppfylla kraven i artiklarna 17–20 och genomföra åtgärderna som regleras där kan det i vissa fall vara nödvändigt för svenska myndigheter att få tillträde till privata fastigheter, byggnader, andra

anläggningar samt transportmedel för att där kunna vidta åtgärder, även i fall när ägaren motsätter sig detta.

Regeringen delar den kritik om bristande analys i förhållande till egenomsskyddet som ett antal remissinstanser, bl.a. *Justitiekanslern* och *Nacka tingsrätt*, framförde mot förslaget i promemorian om myndigheters tillträde till enskild mark och byggnader för att där kunna utföra åtgärder mot invasiva främmande arter. Nedan följer därför en sådan analys.

Den bestämmelse som föreslås om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska besluta om och vidta sådana åtgärder som avses i artiklarna 17–20 i EU-förordningen bör göra det tydligt att de åtgärder som den utpekade myndighetens vidtar handlar om att fullgöra myndighetens uppgifter enligt miljöbalken eller en EU-förordning inom balkens tillämpningsområde. Det följer av 28 kap. 1 § att myndigheten och den som på myndighetens uppdrag utför ett arbete har rätt att få tillträde till fastigheter, byggnader, andra anläggningar samt transportmedel och att där vidta åtgärder som avses i artiklarna 17–20 i EU-förordningen, dvs. bl.a. utrotningsåtgärder och återställandeåtgärder. Följden av att införa en bestämmelse i 8 kap. 3 § miljöbalken om att den myndighet som regeringen bestämmer ska besluta om och vidta sådana åtgärder som avses i artiklarna 17–20 i EU-förordningen och som behövs för att förebygga introduktion och spridning av invasiva främmande arter och för att minimera, mildra och avhjälpa sådana arters negativa effekter på den biologiska mångfalden blir att såväl den myndighet som regeringen bestämmer som den som på myndighetens uppdrag utför ett arbete har rätt att få tillträde till fastigheter, byggnader, andra anläggningar samt transportmedel och att där utföra bl.a. utrotnings- och återställandeåtgärder. Detta eftersom tillträdesbestämmelsen i 28 kap. 1 § är tillämplig i fråga om de uppgifter som en myndighet och den som på myndighetens uppdrag utför ett arbete har att fullgöra enligt miljöbalken eller EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde. Härmed bör Jordbruksverkets synpunkt om oklarheter angående omfattningen av 28 kap. 1 § miljöbalken vara tillgodosedd. Eftersom regeringens förslag inte innehåller begreppet äganderättsligt intrång bör även verkets synpunkt om att detta begrepp behöver förtydligas ha tillgodosetts.

Följden av att regeringen har möjlighet att med stöd av 26 kap. 3 § miljöbalken meddela föreskrifter om att en tillsynsmyndighet får överlåta åt en kommun som begär det att i ett visst avseende utöva sådan tillsyn som annars skulle skötas av en statlig tillsynsmyndighet blir att även kommuner kan få rätt att få tillträde till fastigheter, byggnader, andra anläggningar samt transportmedel och att där utföra bl.a. utrotnings- och återställandeåtgärder.

Att ge myndigheter och kommuner rätt till tillträde till privat mark är särskilt viktigt i fråga om skyldigheten att vidta s.k. snabba utrotningsåtgärder och hanteringsåtgärder för att hindra att invasiva främmande arter sprids till eller inom unionen. Även när det gäller att vidta återställandeåtgärder för att stärka ekosystemens motståndskraft mot invasioner av invasiva främmande arter, reparera de skador som orsakats av sådana arter och förbättra bevarandestatusen för arter och livsmiljöer i enlighet med art- och habitatdirektivet och annan lagstiftning för skydd av områden och arter kan myndigheter behöva få tillträde till privat mark.

För att kunna uppfylla kraven i artiklarna 17–20 och genomföra åtgärderna som regleras där kan det i vissa fall vara nödvändigt för svenska myndigheter att få tillträde till privata fastigheter, byggnader, andra anläggningar samt transportmedel för att där kunna vidta åtgärder, även i fall när ägaren motsätter sig detta.

Tillträdesbestämmelsen i 28 kap. 1 § miljöbalken

Enligt 28 kap. 1 § har en myndighet rätt att mot en ägares eller innehavares vilja få tillträde till dennes egendom och där vidta åtgärder, allt i den utsträckning det behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter. Av 28 kap. 8 § miljöbalken framgår att Polismyndigheten ska lämna den hjälp som behövs för tillträde och åtgärder enligt 1 §.

Av förarbetena till 28 kap. 1 § framgår att tillträde i första hand ska ske efter överenskommelse med ägaren eller innehavaren. I den mån en effektiv tillsyn förutsätter oanmälda inspektionsbesök ska emellertid sådana kunna ske. Endast om ägaren eller innehavaren motsätter sig tillträde blir det aktuellt att tvångsvis bereda sig tillträde. Bestämmelsen har enligt förarbetena med nödvändighet fått en generell utformning. Eftersom den gäller tvångsingripanden är det dock viktigt att den används med omdöme (prop. 1997/98:45 del 2 s. 293). Av paragrafens ordalydelse framgår att endast sådana åtgärder får vidtas som behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter. Av förarbetena framgår att en myndighet alltså inte har en längre gående rätt än vad som motiveras av dess åligganden. Paragrafen har i första hand betydelse för myndigheter som ska fullgöra tillsynsuppgifter. Det har då, enligt förarbetena, ingen betydelse om den verksamhet som är föremål för myndighetens intresse har upphört eller inte. Tillträde kan även ske till andra fastigheter än den där verksamheten bedrivs, t.ex. för att utföra mätningar av verksamhetens utsläpp. Tillträde kan vidare ske för att utföra särskilda undersökningar eller kartläggningar som t.ex. radonmätningar. Paragrafen syftar även på andra myndighetsuppgifter än tillsyn, såsom när naturvårdande myndigheter gör förberedande undersökningar sedan en fråga har väckts om att ett område ska skyddas som naturreservat. Även myndigheter som ska pröva frågor om tillstånd eller dispens kan ibland behöva få tillträde till annans mark. Med stöd av paragrafen får tillträde ske till fastigheter, byggnader, andra anläggningar samt transportmedel. Med byggnad avses även bostad (prop. 1997/98:45 del 2 s. 293). I 6 § finns dock en stark begränsning för tillträde till bostäder.

Tillträde till transportmedel kan bli aktuellt t.ex. när en tillsynsmyndighet ska fullgöra uppgifter i frågor om dumpning av avfall eller olovlig hantering av utrotningshotade djur- och växtarter. Paragrafen ger rätt till tillträde inte bara för myndigheter, utan också för den som handlar på myndighetens uppdrag. Den kan exempelvis åberopas av den som enligt 26 kap. 8 § utför en besiktning på en tillsynsmyndighets vägnar. Ett annat exempel är att någon utför en kartläggning för samhällets behov, t.ex. en inventering av naturresurser. (prop. 1997/98:45 del 2 s. 294)

Begränsningen i rätten till tillträde till bostäder enligt 28 kap. 6 § andra stycket innebär att tillträde till bostäder endast får ske i den utsträckning det behövs för att förebygga eller undanröja olägenheter för människors hälsa. Regeln gäller bara själva bostaden, inte sådan omgivande mark som

villaträdgårdar. Bestämmelsen utesluter inte att tillträde utverkas på annan grund, t.ex. när husrannsakan beslutas enligt 28 kap. 1 § rättegångsbalken på grund av misstanke om ett miljöbrott. Om det finns anledning att anta att någon har gjort sig skyldig till ett brott på vilket fängelse kan följa får, enligt 28 kap. 1 § rättegångsbalken, husrannsakan företas i hus, rum eller slutet förvaringsställe för att söka efter föremål som kan tas i beslag eller i förvar eller annars för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet eller om förverkande av utbyte av brottslig verksamhet enligt 36 kap. 1 b § brottsbalken. Föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott eller vara avhänt någon genom brott eller förverkat på grund av brott får enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken tas i beslag.

Egendomsskyddet

Bestämmelsen om egendomsskydd finns i 2 kap. 15 § regeringsformen (RF) och ger skydd mot två huvudtyper av ingrepp i egendomsskyddet.

Den första typen omfattar fall där någon tvingas avstå egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande. Med uttrycket menas att en äganderätt eller annan rätt med ekonomiskt värde – t.ex. nyttjanderätt, servitut eller vägrätt – överförs med tvång eller tas i anspråk. Egendomsskyddet i denna del omfattar både fast och lös egendom, inklusive immateriella tillgångar.

Den andra huvudtypen av ingrepp är sådana som innebär att det allmänna inskränker användningen ("rådigheten") av enskildas mark och byggnader, s.k. rådighetsinskränkningar. Regleringen i denna del omfattar bara ett skydd för fast egendom. Inskränkningar i rätten att använda lös egendom faller alltså utanför tillämpningsområdet. Exempel på rådighetsinskränkningar som omfattas är byggnadsförbud, strandskyddsförordnande och beslut om naturreservat i den mån pågående markanvändning avsevärt försvåras.

Ingrepp i egendomsskyddet är tillåtna enligt regeringsformen bara om de görs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Det är en förutsättning som gäller både vid tvångsöverföring av egendom och vid rådighetsinskränkningar.

I förarbetena uttalas att det inte är möjligt att i detalj beskriva vad som menas med angelägna allmänna intressen. Man hänvisar endast till att staten måste kunna tillgodose allmänhetens berättigade krav på en god miljö, kunna bevara och skydda områden som är av särskild betydelse från naturvårdssynpunkt samt kunna ge allmänheten tillgång till naturen för rekreation och friluftsliv. Även samhällets behov av mark för anläggande av vägar och andra kommunikationsleder m.m. anges som exempel. Det slås också fast att vad som är ett angeläget allmänt intresse till slut i viss mån måste bli föremål för en politisk värdering, där hänsyn då även måste tas till vad som är godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle (prop. 1993/94:117, s. 48).

I praktiken blir det till stor del fråga om att göra en proportionalitetsbedömning när det avgörs vad som är ett angeläget allmänt intresse. Enligt proportionalitetsprincipen förutsätts att det föreligger en rimlig balans mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar på grund av ingreppet. På så sätt kommer alltså det motstående intresset till viss del

definiera vad som i det enskilda fallet är angeläget. Det finns också åtskilliga exempel i lagstiftningsärenden och praxis på att det är så här den slutliga bedömningen av vad som utgör ett angeläget allmänt intresse har gått till i praktiken. Proportionalitetsprincipen kommer också till uttryck i expropriationslagen.

Även egendomsskyddet enligt den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen) tillförsäkrar varje fysisk eller juridisk person rätt till respekt för sin egendom och bygger på att det görs en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen samt att rimlig balans uppnås däremellan. Vid prövningen av försvarligheten av intrång i äganderätten gäller proportionalitetsprincipen, där nödvändigheten av det intrång som sker i det allmännas intresse balanseras mot den skada och olägenhet som den enskilde lider. Det allmänna ges här en förhållandevis vid egen bedömningsmarginal (margin of appreciation). Möjligheten att erhålla ersättning för intrånget spelar en väsentlig roll vid bedömningen av om detta har varit proportionerligt men hänsyn tas också till de omständigheter under vilka ingreppet sker.

För att kunna godtas med hänsyn till skyddet för egendomsrätten enligt grundlagen och Europakonventionen krävs alltså sammanfattningsvis att tillämpningsområdet för de nya bestämmelserna som möjliggör för myndigheter och kommuner att få tillträde till fastigheter m.m. för att där kunna genomföra de åtgärder som avses i artiklarna 17–20 och som behövs för att förebygga introduktion och spridning av invasiva främmande arter och för att uppfylla kraven i EU-förordningen, enbart får omfatta åtgärder som kan anses vara av väsentlig betydelse från allmän synpunkt.

Som angetts ovan är det särskilt angeläget att myndigheter och kommuner ges rätt till tillträde till privat mark för att kunna vidta s.k. snabba utrotningsåtgärder och sådana åtgärder som behövs för att hindra att invasiva främmande arter sprids till eller inom unionen.

I artikel 4.3 i EU-förordningen finns bestämmelser om villkoren för att en invasiv främmande art ska få föras upp på unionsförteckningen. Ett villkor är att arten, baserat på tillgängliga vetenskapliga belägg, sannolikt ha stora negativa effekter på biologisk mångfald eller relaterade ekosystemtjänster. Det ska också genom en riskbedömning ha konstaterats att det krävs samordnade åtgärder på unionsnivå för att förhindra att arten introduceras, etableras eller sprids. Riskbedömningen ska ha utförts enligt artikel 5.1 och bl.a. innehålla en beskrivning av de negativa effekterna på biologisk mångfald och relaterade ekosystemtjänster, inbegripet på inhemska arter, skyddade områden, och hotade livsmiljöer samt på människors hälsa, säkerhet och ekonomi, inbegripet en bedömning av potentiella framtida effekter med beaktande av tillgänglig vetenskaplig kunskap. Vederbörlig hänsyn ska också tas till genomförandekostnaderna för medlemsstaterna, kostnaderna för att inte vidta åtgärder, kostnads-effektiviteten och de socioekonomiska aspekterna (artikel 4.6). Motsvarande proportionalitetsbedömning som vid uppförande av en art på unionsförteckningen kommer att behöva göras inför uppförande av arter på en kommande förteckning över invasiva främmande arter av medlemsstatsbetydelse.

Enligt 28 kap. 1 § miljöbalken har en myndighet rätt att mot en ägares eller innehavares vilja få tillträde till dennes egendom och där vidta

åtgärder, allt i den utsträckning det behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter. Av paragrafens ordalydelse framgår att endast sådana åtgärder får vidtas som behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter. Av förarbetena framgår att en myndighet alltså inte har en längre gående rätt än vad som motiveras av dess åligganden. Av förarbetena framgår vidare att tillträde i första hand ska ske efter överenskommelse med ägaren eller innehavaren. I den mån en effektiv tillsyn förutsätter oanmälda inspektionsbesök ska emellertid sådana kunna ske. Endast om ägaren eller innehavaren motsätter sig tillträde blir det aktuellt att tvångsvis bereda sig tillträde. En allmän behovs- och lämplighetsprövning beträffande frågan om en åtgärd behöver vidtas mot en ägares eller innehavares vilja ska därmed alltid göras innan en tillsynsmyndighet ges rätt att tvångsvis ta i anspråk annans mark för att där utföra åtgärder.

Behovsprövningen innebär att i första hand tillsynsmyndigheten ska pröva om ändamålet lämpligen kan tillgodoses på annat sätt än genom tvångsvis tillträde. Den ledande principen vid denna prövning är att det alternativ ska väljas som vållar minst skada. Vid prövningen ska man bedöma om det kan finnas andra lämpliga alternativ än att bereda sig tvångsvis tillträde för att utföra åtgärder. Det kan också förekomma att de motstående enskilda intressena, t.ex. fastighetsägarens, är av sådan styrka att det allmännas intresse av att genomföra åtgärder mot invasiva främmande arter får ge vika. När det gäller prövningen enligt 28 kap. 1 § miljöbalken ska vidare fördelarna av upplåtelsen vägas mot olägenheterna från såväl allmän som enskild synpunkt. Om olägenheterna överväger, ska tillträde vägras. Hänsyn bör i det sammanhanget inte bara tas till ekonomiska olägenheter, utan också till ideella värden. Eftersom åtgärder i fråga om invasiva främmande arter kan påverka vad som händer på andra fastigheter, bör så långt det är möjligt en samlad bedömning av olägenheterna göras. Om en åtgärd mot en invasiv främmande art skulle medföra ett kraftigt intrång på en fastighet, bör åtgärden inte vidtas. Fördelarna med att vidta en åtgärd kan emellertid vara så stora att avvägningen mellan motstående intressen utfaller till förmån för det allmännas intresse att vidta viss åtgärd.

Begränsningen i rätten till tillträde till bostäder enligt 28 kap. 6 § andra stycket innebär att tillträde till bostäder endast får ske i den utsträckning det behövs för att förebygga eller undanröja olägenheter för människors hälsa.

Sammantaget gör regeringen bedömningen att myndigheters och kommuners möjlighet att få tillträde till fastigheter, byggnader, andra anläggningar samt transportmedel för att där kunna utföra sådana åtgärder som avses i artiklarna 17–20 i EU-förordningen utgör ett sådant angeläget allmänintresse som kan motivera ingrepp i egendomsskyddet.

Ersättning för skada och intrång

När det gäller ersättningsfrågor, som hänger nära samman med frågor om inskränkningar i egendomsskyddet, hänvisar tillträdesbestämmelsen i 28 kap. 1 § miljöbalken till 31 kap. 10 § miljöbalken. Bestämmelsen kommer därmed att bli tillämplig i fråga om åtgärderna i artiklarna 17–20.

Bestämmelsen innebär att staten betalar för skada och intrång som tillfogas fastighetsägaren genom åtgärder enligt 28 kap. 1 §. Om åtgärderna

har vidtagits av en kommun eller av någon annan på uppdrag av en kommun, ska ersättning i stället betalas av kommunen. Ersättning ska dock inte betalas, om åtgärderna vidtas med anledning av tillsyn över en verksamhet som utövas på fastigheten. Talan om ersättning väcks vid den mark- och miljödomstol inom vars område marken eller större delen av den finns. Huvudregeln i ersättningsbestämmelsen är alltså att en fastighetsägare har rätt till ersättning för skada och intrång som denne tillfogas. Undantag görs för tillsynsåtgärder.

Rätt till ersättning vid rådhetsinskränkningar

Enligt 2 kap. 15 § regeringsformen ska full ersättning betalas vid expropriation och annat sådant förfogande. De närmare grunderna för hur ersättningen i sådant fall ska bestämmas låses dock inte fast i grundlagen, utan anges i lag. Eftersom expropriativa ingrepp kan bli aktuella i vitt skilda sammanhang måste ersättningsreglerna därför kunna anpassas till vad som är lämpligt i olika situationer. Exempelvis utformas värderingsregler och regler om vilka typer av förluster som ska vara ersättningsgilla på olika sätt i lag.

Huvudregeln enligt 2 kap. 15 § regeringsformen är att ersättning ska betalas vid rådhetsinskränkningar under vissa förutsättningar. Det ska vara fråga om att inskränkningarna medför att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att den skada som uppkommer är betydande i förhållandet till värdet på berörd del av fastigheten. Som exempel på fall där ersättningsrätt ofta föreligger kan nämnas inskränkningar till följd av beslut enligt miljöbalken om naturreservat, kulturresevat och biotopskyddsområden (prop. 2009/10:8, s. 168). Trots huvudregeln gäller enligt svensk rätt principen att ingripande från det allmänna, som har sin grund i hälso-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl, inte medför rätt till ersättning. Avseende dessa typer av ingripande gäller i fråga om rätt till ersättning enligt 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen vad som följer av lag.

Som exempel på när ersättning inte utgår kan nämnas skyldigheten för verksamhetsutövare att uppfylla de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, för vissa mindre ingripande inskränkningar i rätten att fritt nyttja sin egendom eller för uteblivet tillstånd till viss åtgärd, t.ex. vägrad strandskyddsdispens.

Principen om förorenarens betalningsansvar och andra principer

Den internationellt accepterade principen om förorenarens betalningsansvar (Polluter Pays Principle) innebär att den som orsakar eller kan komma att orsaka skada eller olägenhet ska betala kostnaden för att förebygga eller avhjälpa skada eller olägenheten. Principen utgör del av EU-rätten genom bl.a. artikel 191 i EUF-fördraget.

Även EU-förordningen om invasiva främmande arter förordar att medlemsstaterna ska sträva efter att täcka kostnaderna för de åtgärder som krävs för att förebygga, minimera eller mildra de invasiva främmande arternas negativa påverkan, inbegripet miljö- och resurskostnader liksom återställandekostnader i enlighet med principen att förorenaren betalar (artikel 21).

Principen om förorenarens betalningsansvar och försiktighetsprincipen är två av miljöbalkens nyckelprinciper. En tanke som hänger samman med dessa principer är att en fastighetsägare inte ska kunna få ersättning för att fastighetsägaren inte får använda sin egendom på ett sätt som är till skada för andra människor och samhället i dess helhet. Denna tanke har därför varit styrande för ersättningsrättens utformning (SOU 2013:59 s. 80).

Principen om lagenlighet och kvalifikationskraven 2 kap. 15 § rege- ringsformen (dvs. kraven för att ersättning ska kunna utgå, såsom att på- gående markanvändning avsevärt försvåras) ger uttryck för idén att sam- hället ska ha rätt att kräva att den enskilde utan kompensation får tåla ett visst intrång i sin rätt till egendom till skydd för angelägna allmänna intressen (SOU 2013:59 s. 101 f). Principen om lagenlighet har också fått en tämligen långtgående tillämpning i miljöbalken. Hänsynsreglerna har ansetts innebära att verksamhetsutövare måste vidta åtgärder eller tåla rådighetsinskränkningar på grund av ny kunskap eller nya problem utan ersättning (SOU 2013:59 s. 80).

Särskilt om rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar till skydd för miljön

Det kan finnas situationer där det inte framstår som rimligt att den enskilde ensam får bära den ekonomiska bördan vid rådighetsinskränkningar som görs av miljöskyddsskäl. Det kan vara frågan om situationer som beror på omständigheter helt utanför den enskildes kontroll och som drabbar den enskilde mycket hårt. I sådana situationer skulle en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen kunna leda till bedömningen att den enskilde bör få ersättning från det allmänna. En grundläggande för- utsättning för ersättning bör vara att den enskilde som sagt är utan skuld till att ingripandet sker, att det är helt utanför den enskildes kontroll. En annan förutsättning bör vara att det vid avvägningen mellan det allmännas och den enskildes intressen inte framstår som rimligt att den enskilde själv ska bära den ekonomiska kostnaden som uppstår vid ingreppet (prop. 2009/10:80 s. 169 och 170).

Vid bedömningen av om ersättning ska utgå måste en proportionalitets- bedömning göras. En viktig aspekt är valet av det för den enskilde minst ingripande alternativet. Finns det skäl att anta att det önskade målet kan uppnås genom en åtgärd som inte orsakar den enskilde lika stor skada som det föreslagna ingreppet, blir det allmännas intresse av den föreslagna åtgärden mindre angeläget. Även ingreppets karaktär påverkar vikten av den enskildes intresse. Vid mindre ingripande rådighetsinskränkningar väger den enskildes intressen lättare än vid rådighetsinskränkningar av mer ingripande karaktär. Även risken ur miljöskyddssynpunkt och om det är den enskilde som orsakar risken ska vägas in vid bedömningen (SOU 2013:59 s. 97 f).

En rätt till ersättning kan även införas när en åtgärd medför en sam- hällelig vinst eller då en ersättningsrätt bidrar till en åtgärds effektiva genomförande. Sådana resonemang återfinns t.ex. i motiven till epizooti- lagen (1999:657) (SOU 2013:59 s. 102). Ersättning bör dock inte vara aktuell i en situation när ett ingrepp görs med anledning av att den enskilde bedriver verksamheten i strid med lagar eller andra föreskrifter eller tillståndsvillkor (prop. 2009/10:80 s. 168 och SOU 2010:106 s. 137).

Det följer av allmänna skadeståndsrättsliga principer att en förutsättning för ersättning är att en ekonomiskt beräkningsbar skada har inträffat, affektionsvärden ersätts inte. Vidare ersätts inte heller s.k. förväntningsvärden, dvs. värden som har uppstått till följd av förväntningar om ändringar i markens tillåtna användningssätt.

5.3 Sanktioner för överträdelser av EU-förordningen om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter

Regeringens förslag: Den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet hanterat en invasiv främmande art på något av de sätt som beskrivs i EU-förordningens förbudsbestämmelse döms till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma gäller den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet hanterat en invasiv främmande art på något av de sätt som beskrivs i förordningens förbudsbestämmelse och därigenom bryter mot en föreskrift om förbud, villkor och åtgärder för att skydda vilt levande djur- eller växtarter eller den biologiska mångfalden eller för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden som regeringen har meddelat.

Om en gärning är att anse som ringa döms inte till ansvar.

Till ansvar vid grov oaktsamhet ska endast dömas om gärningen har medfört skada på eller olägenhet för människors hälsa eller miljön eller risk för sådan skada eller olägenhet. Till ansvar ska inte dömas om hanteringen är tillåten enligt barlastvattenlagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Promemorians förslag innehöll inte något förslag om att fler arter än enbart invasiva främmande arter av unionsbetydelse skulle omfattas av bestämmelsen. Den innehöll inte heller inte någon ny brottsrubricering och inte heller något förslag om att undanta ringa gärningar från det straffbara området. Promemorians förslag innehöll heller inte något förslag om att undanta hantering som är tillåten enligt barlastvattenlagen från det straffbara området.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna är positiva till eller har inga synpunkter på förslaget. *Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt* saknar en redogörelse för varför den föreslagna straffbestämmelsen inte även ska träffa åtgärder vidtagna med invasiva främmande arter av medlemsstatsbetydelse. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* anser att det ska finnas en påföljd för åtgärder med invasiva främmande arter av medlemsstatsbetydelse. *Göteborgs tingsrätt* ifrågasätter om det för straffbarhet ska behöva krävas att arten förts upp på EU-förteckningen. *Uppsala universitet* påtalar att EU-förordningen är tillämplig på alla invasiva främmande arter och dessutom en minimireglering och anser därför att den föreslagna bestämmelsen är mycket begränsad. Universitetet menar vidare att förslaget endast täcker avsiktliga åtgärder eftersom den hänvisar till artikel 7 i EU-förordningen.

Uppsala universitet, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Skogsstyrelsen och Bergvik Skog AB uttalar särskilt stöd för förslaget att införa sanktioner för oaktsamhetsbrott. Länsstyrelsen i Värmlands län anger som skäl att det är nödvändigt med bättre verktyg för att stoppa illegala utsättningar av signalkräfta och att rena informationsinsatser inte räcker. Jordbruksverket anser att det är viktigt att straffbestämmelsen tillåter undantag enligt artikel 19, t.ex. för signalkräfta. Svenska Botaniska Föreningen är frågande till om införsel av trädgårdsväxter, som frön eller plantor, med risk för spridning av sådana växter i naturen, ska betraktas som oaktsamhet eller inte. En sådan bedömning ställer enligt föreningen stora krav på fröfirmor och handelsträdgårdar, som i så fall ska kunna bli ansvariga för att saluföra frön eller plantor som på sikt kan bli invasiva. Uppsala universitetet anser att förslaget, för att i högre grad komma åt oavsiktliga introduktioner, även bör omfatta brott mot tillsynsbeslut som har meddelats i det enskilda fallet. Universitetet ifrågasätter vidare att placeringen av bestämmelsen mot bakgrund av att andra naturvårdsbrott följer av 29 kap. 2–2 b §§. Det framgår inte heller hur den föreslagna bestämmelsen förhåller sig till 29 kap. 2 b § första stycket 3.

Forshaga kommun delar bedömningen i promemorian om skarpare sanktioner vid överträdelse och att fängelsestraff bör ingå i straffskalan. Även Göteborgs tingsrätt anser att fängelse bör ingå i straffskalan.

Tingsrätten anser vidare att det skulle underlätta för tingsrätten om åtgärderna i artikel 7.1 uttryckligen framgår av den svenska lagtexten. Enligt tingsrätten kan en bestämmelse som uttryckligen klargör vilka åtgärder som är kriminaliserade vara bättre ägnad än ett blankettstraffbud att säkerställa lagföring i önskvärda fall. Enligt tingsrätten är det inte säkert att det går att lagföra en person som gör gällande att han eller hon inte kände till att den art som han eller hon introducerade i EU var uppförd i förteckningen. Tingsrätten pekar vidare på brottsbalkens straffbestämmelse om förgöring (13 kap. 8 §) och att det är oklart hur föreslagna straffbestämmelsen är tänkt att förhålla sig till den bestämmelsen. Tingsrätten anser att det bör övervägas att låta straffbestämmelsen i stället föras in i 13 kap. 8 § brottsbalken.

Skälen för regeringens förslag

Med anledning av artikel 30 i EU-förordningen ska Sverige lagstifta om sanktioner för överträdelser av förordningen. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. I skälen till förordningen anges att det, för att säkerställa att bestämmelserna i förordningen efterlevs, är viktigt att medlemsstaterna inför effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner mot överträdelser med hänsyn till överträdelsens art och allvar, principen om kostnadstäckning och principen att förorenaren betalar (skäl 33). Sanktionerna får bl.a. innefatta böter, beslagtagande och omedelbart tillfälligt upphävande eller återkallande av ett tillstånd som utfärdats i enlighet med artikel 8. Av artikel 23 följer att medlemsstaterna får behålla eller anta strängare regler i syfte att förhindra introduktion, etablering och spridning av invasiva främmande arter.

Det straffbara området

EU-förordningens artikel 7.1 innehåller ett antal förbud i fråga om invasiva främmande arter av unionsbetydelse i syfte att förhindra introduktion eller spridning av invasiva främmande arter. Det är t.ex. förbjudet att hålla, föda upp, transportera och använda invasiva främmande arter av unionsbetydelse i och inom unionen samt att föra in invasiva främmande arter av unionsbetydelse till unionen. Förordningen omfattar endast levande exemplar av en art samt alla delar av en art som kan överleva och sedan reproducera sig.

Förbuden avser avsiktliga handlingar och dessa bör straffbeläggas (artikel 30 i EU-förordningen, medlemsstaterna ska fastställa bestämmelser om vilka sanktioner som ska tillämpas vid överträdelser av denna förordning). Av artikel 7.2 följer att medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att förebygga oavsiktlig introduktion eller spridning av invasiva främmande arter av unionsbetydelse, inbegripet, i tillämpliga fall, på grund av grov vårdslöshet. Ett sätt att åstadkomma detta är att också straffbelägga vissa oaktsamma gärningar. Regeringen delar således bedömningen i promemorian, som också delas av de remissinstanser som har yttrat sig i frågan, att även vissa oaktsamma handlingar bör sanktioneras. För att undvika att kriminaliseringen sträcker sig för långt bör det straffbara området begränsas till grovt oaktsamma gärningar. Detta gäller särskilt med hänsyn till bestämmelsens förhållandevis vida tillämpningsområde vad gäller de ageranden som omfattas. Vid en bedömning av vilka gärningar som ska bedömas som grovt oaktsamma eller uppsåtliga kan hänsyn behöva tas till vilken art det är frågan om. Det kan inte krävas att enskilda ska känna igen alla invasiva främmande arter. Det finns heller ingen anmälningsplikt i fråga om invasiva främmande arter. Många däggdjur kan snabbt förflytta sig långa sträckor. Det kan vara orimligt att kräva att t.ex. en fastighetsägare, för att undvika att begå en straffbar handling, vid varje tidpunkt måste kontrollera vilka arter som finns på fastigheten.. Många växtarter uppträder dock på samma plats från år till år, även om de kan sprida sig. Vissa djurarter är också mer bofasta. För sådana arter torde högre krav kunna ställas på fastighetsägaren.

Även vilken punkt i artikel 7.1 i EU-förordningen som är tillämplig kan ha betydelse för bedömningen av vad som utgör grov oaktsamhet. Enligt förordningen är det bl.a. förbjudet att avsiktligen tillåta en invasiv främmande art att växa. Det innebär att en underlåtelse att handla ibland kan vara straffbart. Det kan åligga t.ex. en fastighetsägare att vidta åtgärder efter att en tillsynsmyndighet informerat om att det finns en invasiv främmande art som behöver åtgärdas eller om fastighetsägaren annars har vetskap om att invasiva främmande växtarter finns på fastigheten, om det kan anses som grovt oaktsamt att låta bli. För att kunna dömas för underlåtelse måste den ansvariga ha haft rättslig och faktisk möjlighet att utföra de handlingar som har underlåtit. Vidare måste det kunna anses rimligt att personen skulle ha vidtagit åtgärderna. Vad som är en rimlig åtgärd kan variera bl.a. med hänsyn till vilken art det gäller. I fråga om vissa arter kan det t.ex. krävas att åtgärderna vidtas av personer med specialkunskap om arterna.

Många åtgärder som vidtas för att utrota eller hantera invasiva främmande arter behöver, beroende av vilken art det är frågan om samt val av metod och kostnad för denna, pågå under flera års tid.

Regeringen delar vidare remissynpunkterna om att straffbestämmelsen bör gälla fler invasiva främmande arter än enbart invasiva främmande arter av unionsbetydelse. Regeringen konstaterar att förbuden i artikel 7 endast träffar invasiva främmande arter av unionsbetydelse. Det finns ännu ingen nationell förteckning över invasiva främmande arter av betydelse för Sverige. Det föreslagna bemyndigandet i 8 kap. 4 § första stycket 3 och andra stycket avser dock att göra det möjligt för regeringen att besluta om en svensk förordning om invasiva främmande arter. För att täcka in de arter som kommer att omfattas av en sådan förteckning bör straffbestämmelsen, utöver hantering av en invasiv främmande art på något sätt som beskrivs i artikel 7.1 a–h och som innebär en överträdelse av EU-förordningen, även omfatta sådan hantering som bryter mot föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 8 kap. 4 § första stycket 3 och andra stycket. Straffbestämmelsen bör därför formuleras på så sätt att den brottsliga gärningen omfattar den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet hanterat en invasiv främmande art på sätt som beskrivs i artikel 7.1 a–h och därigenom bryter mot EU-förordningen eller föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 8 kap. 4 § första stycket 3 och andra stycket.

När det gäller *Svenska Botaniska Föreningens* farhåga konstaterar regeringen att det endast är hantering av sådana invasiva främmande arter som omfattas av EU-förordningen eller av föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av bemyndigandet i 8 kap. 4 § första stycket 3 och andra stycket som kommer att vara otillåten och omfattas av den nya straffbestämmelsen. Det kommer därmed inte att vara straffbart att sälja frön eller plantor som på sikt kan bli invasiva.

När det gäller *Jordbruksverkets* synpunkt att det är viktigt att straffbestämmelsen tillåter undantag enligt artikel 19, t.ex. för signalkräfta, så konstaterar regeringen att signalkräfta är sådan en invasiv främmande art av unionsbetydelse som har stor spridning i Sverige. I fråga om sådana arter finns inga krav på att medlemsstaterna ska vidta utrotningsåtgärder. I stället ska medlemsstaterna enligt artikel 19 införa effektiva hanteringsåtgärder för att minimera effekterna på biologisk mångfald och relaterade ekosystemtjänster samt, i förekommande fall, människors hälsa och ekonomin. EU-regelverket tillåter vidare en medlemsstat att hantera invasiva främmande arter som, liksom signalkräftan, har konstaterats ha stor spridning i en medlemsstat på ett sätt som är lämpligt i förhållande till medlemsstatens särskilda omständigheter. Som exempel på lämpliga hanteringsåtgärder anges i skälen till kommissionens första genomförandeförordning fiske, jakt, fångst eller någon annan typ av skörd för förbrukning eller export, förutsatt att dessa aktiviteter utförs inom ramen för ett nationellt hanteringsprogram (skäl 3). Att fiska signalkräftor för att förbruka dem, t.ex. genom att konsumera dem, kan därmed vara tillåtet om det sker inom ramen för ett hanteringsprogram trots att fiske och annan typ av skörd anses vara en sådan användning av arten som är förbjudet enligt artikel 7.1. Det kommer därmed inte att vara straffbart att fiska signalkräftor förutsatt att ett nationellt hanteringsprogram har antagits och att fisket bedrivs i enlighet med programmet.

All hantering av invasiva främmande arter av unionsbetydelse är dock inte förbjuden. Att viss hantering av invasiva främmande arter är tillåten följer direkt av övergångsbestämmelserna i artiklarna 31 och 32. Dessutom ska tillstånd ska kunna ges för vissa verksamheter i enlighet med artiklarna 8 och 9 och det tillståndssystem som Sverige har en skyldighet att upprätta. Viss hantering av invasiva främmande arter även kan vara tillåten av andra skäl.

För att det straffbara området inte ska träffa obetydliga företeelser bör ringa gärningar undantas från straffbarhet.

Straffbestämmelsens placering

Regeringen gör följande överväganden i fråga om placeringen av straffbestämmelsen.

Med anledning *Göteborgs tingsrätts* synpunkt om att det är oklart hur föreslagna straffbestämmelsen är tänkt att förhålla sig till brottsbalkens straffbestämmelse om förgöring (13 kap. 8 §) konstaterar regeringen att brottsbalkens bestämmelse om förgöring endast omfattar att någon framkallar allmän fara för djur eller växter. Syftet med sanktionerna som krävs enligt EU-förordningen är att säkerställa efterlevnaden av bestämmelserna som har införts för att skydda biologisk mångfald och relaterade ekosystemtjänster mot det hot eller fara som invasiva främmande arter utgör. Biologisk mångfald omfattar mer än enbart djur och växter. Vidare omfattar brottsbalkens bestämmelse om förgöring endast uppsåtliga gärningar.

Straffrättsliga regler som rör artskydd finns i 29 kap. miljöbalken. Reglerna är utformade som blankettstraffbud som fylls ut av föreskrifter meddelade av regeringen.

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. 3 § döms t.ex. enligt 29 kap. 2 b § första stycket 3 för artskyddsbrott till böter eller fängelse i högst två år. Paragrafen, som gäller fr.o.m. den 1 januari 2007, kom till genom prop. 2005/06:182 och innebar att olika typer av brott mot artskyddet samlades och fick en egen brottsrubricering, artskyddsbrott.

Artskyddet bygger i stora delar på EU-rättsliga bestämmelser, så som fågeldirektivet, art- och habitatdirektivet och CITES-förordningen. Straffbestämmelserna i 29 kap. 2 b § är subsidiära i förhållande till bestämmelserna om miljöbrott i 29 kap. 1 §. Det betyder att man i första hand ska pröva om ansvar ska dömas ut för miljöbrott. Först om det är inte är möjligt, ska gärningen prövas enligt bestämmelserna om artskyddsbrott.

Bemyndigandet i 8 kap. 3 § miljöbalken avser föreskrifter som meddelas för att skydda vilt levande djur- eller växtarter eller naturmiljön. Som framgått ovan tar bestämmelsen sikte på främmande arter. Med stöd av paragrafen kan föreskrifter meddelas om utsättning av djur- eller växtarter i naturmiljön. Som konstaterats ovan är bemyndigandet för smalt för att täcka in alla åtgärder som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer behöver kunna meddela med anledning av EU-förordningen, såsom restriktionerna i fråga om hanteringen av arter enligt artikel 7. Detta eftersom 8 kap. 3 § endast omfattar föreskrifter om förbud mot eller särskilda villkor för utsättning av djur- eller växtarter i naturmiljön (och

ingen annan hantering) och föreskrifterna får endast meddelas till skydd för vilt levande djur- eller växtarter eller naturmiljön, dvs. inte för att skydda biologisk mångfald i stort.

Enligt 29 kap. 2 b § första stycket 4 a) kan den som med uppsåt eller av oaktsamhet importerar, transporterar eller förvarar djur m.m. i strid med en föreskrift om förbud som regeringen har meddelat med stöd av 8 kap. 4 § miljöbalken, dömas för artskyddsbrott till böter eller fängelse i högst två år. Bemyndigandet i 8 kap. 4 § miljöbalken avser sådana föreskrifter om in- och utförsel, transport, förvaring, preparering och förevisning av djur och växter eller handel med dem som meddelas för att skydda vilt levande djur- eller växtarter. Som konstaterats ovan är även detta bemyndigande för smalt för att täcka in alla åtgärder som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer behöver kunna meddela med anledning av EU-förordningen, såsom restriktionerna i fråga om hanteringen av arter enligt artikel 7. Detta eftersom 8 kap. 4 § endast omfattar föreskrifter till skydd för vilt levande djur och växter och därmed inte till skydd för husdjur eller till biologisk mångfald i stort och den uppräknade hanteringen är för begränsad.

Regeringen delar Göteborgs tingsrätts synpunkt att en bestämmelse som uttryckligen klargör vilka åtgärder som är kriminaliserade är bättre ägnad än ett blankettstraffbud att säkerställa lagföring i önskvärda fall. Eftersom EU-förordningens förbud är bindande och direkt tillämpligt i samtliga medlemsstater och någon nationell dubbelreglering inte är tillåten föreslår regeringen ändå att en hänvisning görs till artikel 7.1 i EU-förordningen och till föreskrifter som regeringen har meddelat. Bestämmelsen kommer därmed, precis som de flesta straffbestämmelserna i miljöbalken att utformas som ett blankettstraffbud.

Regeringen gör bedömningen att den nya straffbestämmelsen bör regleras särskilt i en ny paragraf som ska placeras efter 29 kap. 2 b §. En sådan placering innebär att 26 kap. 17 § andra stycket miljöbalken blir tillämplig. Enligt bestämmelsen får kronofogdemyndigheten, om någon har begått en gärning som avses i 29 kap. 1–4, 8, 9 eller 10 §, efter ansökan av tillsynsmyndigheten meddela särskild handräckning för att åstadkomma rättelse. I fråga om sådan handräckning finns bestämmelser i lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning. Avgörande i sådant mål överklagas hos mark- och miljödomstolen. Istället för att begära verkställighet enligt 26 kap. 17 § får tillsynsmyndigheten, enligt 18 §, besluta att rättelse ska vidtas på den felandes bekostnad.

Straffskalan

Regeringen delar även bedömningen i promemorian att fängelse bör ingå i straffskalan eftersom olaglig introduktion av invasiva främmande arter kan orsaka såväl omfattande irreparabla skador på biologisk mångfald som samhällsekonomiska skador, så som hälsoproblem för människor. Straffet för grovt oaktsamt brott bör vara detsamma som för uppsåtligt brott. Fängelse bör därför kunna följa även på detta brott. Regeringen delar vidare bedömningen att böter bör ingå i straffskalan för de fall där skadan med anledning av brotten inte kan bli så omfattande.

Regeringen konstaterar att med fängelse i straffskalan blir bestämmelserna om husrannsakan i 28 kap. 1 § rättegångsbalken tillämpliga.

Hänvisningsteknik

I fråga om lämplig teknik för hänvisningar till EU-förordningen görs följande bedömning. Hänvisningen till EU-förordningen i straffbestämmelsen bör vara dynamisk. EU-förordningar får inte transformeras till nationell rätt och handlingsreglerna i EU-förordningen får alltså inte upprepas i svensk lag. Detta innebär att svenska straffbestämmelser för överträdelser av handlingsregler i EU-förordningar måste hänvisa till de artiklar där reglerna finns. Den svenska regleringen av invasiva främmande arter är beroende av hur EU:s reglering av invasiva främmande arter är avgränsad. För att säkerställa att ändringar i EU-förordningen får omedelbart genomslag vid tillämpningen bör ordet *invasiv främmande art* i 29 kap. 2 c § miljöbalken omfatta de invasiva främmande arter som är invasiva främmande arter av unionsbetydelse enligt EU-förordningen vid varje tid gällande lydelse. Det är därför ändamålsenligt att hänvisningen till förordningen är dynamisk. En sådan hänvisningsteknik innebär en tillräcklig avgränsning av straffbestämmelsens räckvidd om den kombineras med en ram inom vilken det straffbara förfarandet anges. Det är därför den teknik som har valts för den straffbestämmelse i 29 kap. miljöbalken som är föremål för ändring i denna lagrådsremiss. Den valda tekniken innebär att en ändring i EU-reglerna behöver underställas riksdagens prövning endast om ändringen tillför någon handlingsregel som går utanför den angivna straffbestämmelsens ram.

Brottskonkurrens

EU-förordningen och barlastvattenlagen (2009:1165) har delvis överlappande syften. Syftet med barlastvattenlagen är att förebygga, begränsa och eliminera spridning av vattenlevande organismer och patogener som kan skada miljön, samt människors hälsa, egendom och resurser (1 kap. 1 §). Skadliga vattenlevande organismer och patogener definieras i 1 kap. 6 § som vattenlevande organismer som, om de släpps ut i havet, i flodmynningar eller i sötvatten, kan skada miljön, människors hälsa, egendom eller resurser, störa den biologiska mångfalden eller störa tillåten användning av dessa områden. Med en patogen avses en organism som orsakar sjukdom hos en annan organism. Begreppet omfattar alla mikroskopiska sjukdomsalstrare, t.ex. virus, bakterier, urdjur och svampar (prop. 2008/09:229 s. 23). EU-förordningen undantar vissa vattenlevande organismer och patogener från dess tillämpningsområde (jfr artikel 2), men inte alla. En *invasiv främmande art* enligt EU-förordningen kan omfatta såväl djur, växter, svampar och mikroorganismer och ett av syftena med förordningen är liksom det är med barlastvattenlagen att förebygga införsel och spridning av sådana organismer som kan skada miljön. Barlastvattenlagen är en specialreglering som är avsedd att komma åt problemet med införande av invasiva främmande arter men genom specialanpassade åtgärder för redarnäringen. Lagen anger bl.a. hur barlastvatten och sediment ska hanteras för att undvika att organismer och patogener förstör miljön.

I 8 kap. barlastvattenlagen finns straffbestämmelser som delvis reglerar samma gärningar som nu föreslås straffbeläggas. Exempelvis kan den som uppsåtligt eller av oaktsamhet släpper ut barlastvatten som inte har hanterats enligt 2 kap. 1 § barlastvattenlagen dömas till böter eller fängelse

i högst två år (8 kap. 1 § barlastvattenlagen). Enligt 2 kap 1 § samma lag, ska barlastvatten innan det släpps ut behandlas ombord med ett godkänt system, skiftas, lämnas i en mottagningsanordning eller hanteras med någon annan godkänd metod. Hantering av barlastvatten definieras i artikel 1.3 i barlastkonventionen som mekanisk, fysisk, kemisk och biologisk process, som genomförs antingen separat eller kombinerat för att avlägsna, oskadliggöra eller undvika intag eller utsläpp av skadliga vattenlevande organismer och patogener i barlastvatten och sediment. När barlastvatten hanteras i strid med 8 kap. 1 § barlastvattenlagen är det fullt möjligt att ett utsläpp skulle kunna omfatta en invasiv främmande art. Skulle detta utsläpp, som kan vara att betrakta som ett utsläppande i miljön i strid med artikel 7.1 h i EU-förordningen, göras uppsåtligt eller av grov oaktsamhet skulle gärningen omfattas av såväl 8 kap. 1 § barlastvattenlagen som 29 kap. 2 c § miljöbalken.

I 8 kap. 1 § barlastvattenlagen regleras fler situationer än nu föreslagen straffbestämmelse. I barlastvattenlagens bestämmelse är både uppsåtliga och oaktsamma gärningar straffsanktionerade, medan 29 kap. 2 c miljöbalken endast bör omfatta uppsåtliga och grovt oaktsamma gärningar. Vidare är det enligt 8 kap. 1 § barlastvattenlagen straffsanktionerat att släppa ut barlastvatten som inte har hanterats enligt 2 kap. 1 §, oavsett om vattnet innehåller vattenlevande organismer och patogener som kan skada miljön, samt människors hälsa, egendom och resurser eller inte. Redan underlåtenheten att hantera barlastvattnet i enlighet med gällande föreskrifter är straffsanktionerat. I föreslagen 29 kap. 2 c miljöbalken är det endast hantering av invasiva främmande arter på något sätt som beskrivs i artikel 7.1 a–h i EU-förordningen som är straffsanktionerad. Barlastvattenlagens bestämmelser är således mer långtgående även ur den aspekten. Samtidigt innehåller lagen en rad undantag som innebär att det under vissa omständigheter kan vara tillåtet att skifta barlastvatten som innehåller organismer och patogener som kan vara skadliga för miljön i svenska hamnar. Bestämmelserna om hanteringsmetoder i 2 kap. 1 § barlastvattenlagen gäller t.ex. inte för sådant utsläpp av barlastvatten och sediment som är nödvändigt för ett nödställt fartygs säkerhet eller för att rädda människoliv till sjöss eller som är en följd av skada på fartyget eller dess utrustning om alla rimliga försiktighetsåtgärder har vidtagits före och efter det att skadan inträffat eller upptäckts eller om utsläppet har gjorts i syfte att förebygga eller begränsa utsläppet, och rederiet eller den ansvariga befattningshavaren inte avsiktligt eller av oaktsamhet har orsakat skadan, se 2 kap. 14 § barlastvattenförordningen (2017:74).

Vid eventuell brottskonkurrens mellan miljöbalkens och barlastvattenlagens straffbestämmelser gäller enligt 8 kap. 8 § barlastvattenlagen att till ansvar enligt barlastvattenlagen ska inte dömas för gärningar som är belagda med strängare straff i brottsbalken eller miljöbalken.

Straffskalan för otillåten hantering av en invasiv främmande art föreslås vara böter eller fängelse i högst två år. Straffskalan i barlastvattenlagen varierar beroende på vilken bestämmelse det är som har överträtts. Straffskalan för den som uppsåtligt eller av oaktsamhet släpper ut barlastvatten som inte har hanterats enligt gällande regelverk är dock, enligt 8 kap. 1 §, samma som för otillåten hantering av en invasiv främmande art, dvs. böter eller fängelse i högst två år. Skulle en gärning omfattas av både 8 kap. 1 § barlastvattenlagen och 29 kap. 2 c § miljöbalken, äger

barlastvattenlagen som speciallagstiftning, företräde när straffskalan är densamma. För det fall en handling är otillåten enligt miljöbalken men tillåten enligt barlastvattenlagen ger lagvalsklausulen inget svar. Då finns två lösningar, antingen så anser man att överträdelsen är så allvarlig att den ska straffas enligt det regelverk som är tillämpligt, eller så anser man att eftersom handlingen inte är straffbar enligt ett av regelverken bör den inte heller vara det enligt det andra. Regeringen gör bedömningen att ingen ska dömas till ansvar om hanteringen är tillåten enligt barlastvattenlagen.

Följändringar

Eftersom regeringen nu föreslår en ny lydelse av 8 kap. 4 bör hänvisningen i 29 kap. 2 b § första stycket 4 b) ändras så att hänvisning görs till motsvarande bestämmelse i paragrafens nya lydelse, dvs. till 8 kap. 4 § första stycket 2 och andra stycket.

5.4 Förverkande av invasiva främmande arter

Regeringens förslag: Även andra organismer än växter och djur som har varit föremål för brott får förklaras förverkade om det inte är uppenbart oskäligt. Värdet av den invasiva främmande arten eller utbytet av brottet får också förverkas om det inte är uppenbart oskäligt.

Regeringens bedömning: Alla invasiva främmande arter som har varit föremål för brott får förverkas.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Promemorians förslag omfattande texten ”svampar eller mikroorganismer som introduceras utanför sitt naturliga utbredningsområde”.

Remissinstanserna: *Jordbruksverket, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Uppsala universitet och Svenska Botaniska Föreningen* har synpunkter på formuleringen av bestämmelsen som de anser är otydlig. Länsstyrelsen i Uppsala län framför att miljöbalken, artskyddsförordningen och EU-förordningen delar in organismer på olika sätt. Länsstyrelsen menar att miljöbalkens begrepp växter innefattar svampar, alger som lavar, men att den föreslagna lydelsen riskerar att ge intrycket att svampar inte ingår i balkens växtbegrepp, vilket skulle få till följd att det inte skulle gå att beslagta fridlysta svampar som varit föremål för brott enligt 29 kap. 2 b § (artskyddsbrott). Länsstyrelsen anser att begreppet växter bör användas konsekvent i lagstiftningen, bl.a. för att undvika en tolkning som innebär att kapitel 8 inte innefattar svampar och att artskyddsförordningen som en följd av detta saknar lagligt stöd för fridlysning av svampar. Uppsala universitet anser att bestämmelsen är otydlig eftersom det inte framgår om den föreslagna regleringen enbart åsyftar svampar eller mikroorganismer eller också åsyftar djur, växter och produkter som utvunnits av djur eller växter. Även Svenska Botaniska Föreningen anser att svampar bör klassas som mikroorganismer eftersom det endast är den sporbildande, mycket kortlivade fruktkroppen hos ca 40 procent av arterna som är makroskopisk.

Skälen för regeringens förslag

Förverkande är en särskild rättsverkan av brott. Det finns två typer av förverkande, sakförverkande eller värdeförverkande. Sakförverkande innebär att ägaren eller rättighetshavaren förlorar sin rätt till egendomen. Värdeförverkande innebär att förverkandeförklaringen avser värdet av viss egendom. Den enskilde förpliktas således att till staten betala det belopp som har förklarats förverkat.

De grundläggande bestämmelserna om förverkande finns i 36 kap. brottsbalken. Bestämmelserna i brottsbalken om förverkande av utbyte av och hjälpmedel vid brott är tillämpliga inte bara på brottsbalkens område utan även för brott i annan lag för vilket är föreskrivet fängelse i mer än ett år. Bestämmelser om förverkande i speciallag går dock före brottsbalkens allmänna reglering.

Förverkande av utbyte av brott bygger på tanken att den som har begått brottet inte ska kunna behålla egendomen eller dra nytta av de ekonomiska fördelar som det brottsliga agerandet kan ha gett upphov till (prop.1997/98:45, del 2, s. 312 f.). I sammanhanget kan påminnas om att föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott eller vara avhänt någon genom brott eller förverkat på grund av brott får enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken tas i beslag.

Förverkande av invasiva främmande arter

Enligt 29 kap. 12 § miljöbalken kan djur, växter, produkter som utvunnits av djur eller växter, sådana genetiska resurser som avses i förordning (EU) nr 511/2014, utbrutet material vid täktverksamhet kemiska produkter, biotekniska organismer eller varor som innehåller kemiska produkter eller genetiskt modifierade organismer eller produkter som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer som har varit föremål för brott förverkas om det inte är uppenbart oskäligt. Även värdet av egendomen eller utbytet av ett sådant brott kan förverkas.

En invasiv främmande art kan enligt EU-förordningen vara ett djur, en växt, en svamp eller en mikroorganism. Den kan också vara en underart eller lägre taxonomisk enhet av djur, växter, svampar eller mikroorganismer. Det är tveksamt om 29 kap. 12 § kan anses ha den omfattningen i dag. Tillämpningsområdet för bestämmelsen bör därför utökas så att det tydligt framgår att även andra organismer än djur och växter omfattas. Det skulle annars vara möjligt för en användare att fortsätta hantera invasiva främmande arter i sin verksamhet eller för sina syften, trots att användaren dömts för brott enligt de föreslagna straffbestämmelserna. Det bör därför i 29 kap. 12 § uttryckligen anges att även andra organismer än djur och växter får förverkas om de har varit föremål för brott.

Förslaget bör tillgodose remissinstansernas synpunkter om otydlighet i fråga om vad som utgör en växt.

Det bör anses självklart att alla delar, gameter, frön, ägg och förökningskroppar av sådana djur, växter och andra organismer vilka har varit föremål för brott enligt 29 kap. 2 c § och som kan överleva och sedan reproducera sig innefattas i skrivningen ”djur, växter och andra organismer”. Det bör dock knappast finnas skäl att förverka delar som saknar

reproduktionsförmåga. Endast levande exemplar, och delar som har reproduktionsförmåga, utgör ett hot mot biologisk mångfald och relaterade ekosystemtjänster, människors hälsa och ekonomi (skäl 3).

6 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Lagändringen träder i kraft den 1 augusti 2018.

Promemorian innehöll inte något sådant förslag.

Skälen för regeringens förslag: EU-förordningen trädde i kraft den 1 januari 2015. Den är bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater. De föreslagna lagändringarna bör därför träda i kraft snarast möjligt.

7 Konsekvenser

Syftet med EU-förordningen är att förebygga, minimera och mildra de negativa effekterna på biologisk mångfald av såväl avsiktlig som oavsiktlig introduktion och spridning av invasiva främmande arter inom unionen. Regeringens förslag syftar till att komplettera EU-förordningen med i första hand sanktionsbestämmelser, men även med ett bemyndigande som ska möjliggöra för regeringen eller de myndigheter som regeringen bestämmer att på förordningsnivå anta ytterligare nationella regler dels i syfte att efterleva EU-förordningen, dels i syfte att förhindra introduktion, etablering och spridning av invasiva främmande arter i Sverige. Sverige behöver bland annat införa fullt fungerande strukturer för att utföra de offentliga kontroller som krävs för att förhindra avsiktlig introduktion i unionen av invasiva främmande arter av unionsbetydelse (artikel 15). Den myndighet som regeringen bestämmer föreslås också i det enskilda fallet kunna besluta om vilka åtgärder som enskilda ska vidta för att förhindra introduktion, etablering och spridning av invasiva främmande arter. Den myndighet som regeringen bestämmer kan också själv vidta sådana åtgärder.

Det övergripande syftet med förslaget är att alltså tillgodose de krav som följer av Sveriges EU-rättsliga åtaganden. Genom att föra in bestämmelserna i miljöbalken kan fördelar dras av balkens systematik.

Förslagen till reglering går inte utöver de skyldigheter Sverige har enligt EU-förordningen, utan kompletterar endast EU-rättsakten där det behövs. I ett senare skede väntas dock ansvariga myndigheter föreslå arter som inte finns med på unionsförteckningen, men som bedöms kräva åtgärder i Sverige, till en nationell förteckning över invasiva främmande arter av betydelse för Sverige, s.k. medlemskapsbetydelse. De åtgärderna som vidtas i fråga om dessa arter måste naturligtvis vara i överensstämmelse med förordningens bestämmelser.

Konsekvenser för miljömålen

Förslagen bedöms förbättra möjligheterna att uppfylla de nationella miljömålen i de delar som rör biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Möjligheten för regeringen att besluta om en nationell förordning med åtgärder för att förhindra negativa effekter av invasiva främmande arter förväntas bidra till att myndigheter och kommuner i större utsträckning vidtar åtgärder på ett mer ändamålsenligt sätt än i dag vilket förväntas leda till positiva konsekvenser för miljön.

Etappmålet om invasiva främmande arter under miljö kvalitetsmålet Ett rikt växt- och djurliv innebär att invasiva främmande arters effekter i Sverige vad avser biologisk mångfald samt socioekonomiska effekter på bland annat hälsa ska vara bedömda och prioriterade insatser för bekämpning ska ha inletts senast 2015. Etappmålet har inte nåtts fullt ut. Insatser har inletts, men arbetet behöver fortsätta och utvecklas och kommer fortsättningsvis att följas upp inom ramen för berörda miljö kvalitetsmål. Regeringen bedömer att de aktuella förslagen väsentligt ökar förutsättningarna att nå etappmålet.

Åtgärder för att hantera invasiva främmande arter kan behöva tillämpas i skyddade områden eller i livsmiljöer där skyddade arter finns. I sådana situationer bör särskild uppmärksamhet ägnas åt att undvika negativa effekter på den biologiska mångfalden när en åtgärd ska genomföras.

Vilka som berörs av regleringen

De som berörs av regleringen är de myndigheter som getts genomförandeansvar samt privatpersoner, intresseorganisationer, näringsidkare, aktörer inom offentlig verksamhet eller andra som innehar eller bedriver verksamhet som omfattar invasiva främmande arter.

De ändringar som föreslås i miljöbalken behövs för att komplettera EU-förordningen. EU-förordningen medför starkt begränsade möjligheter eller gör det otillåtet att hantera levande exemplar av invasiva främmande arter och delar av dessa som har reproduktionsförmåga och därför utgör ett hot mot biologisk mångfald och relaterade ekosystemtjänster, människors hälsa och ekonomi. Förslagen innebär även att de nationella myndigheter som ges ansvar av regeringen ska besluta om och genomföra åtgärder som syftar till att förebygga och hindra att invasiva främmande arter kommer in i Sverige och sprids. Genom övervakning ska snabba insatser kunna sättas in för att hantera en introduktion av en invasiv främmande art genom att utrota den i ett tidigt skede efter att den upptäckts. För vissa arter som redan finns i landet och som har en begränsad spridning kan utrotning vara ett alternativ. För arter som redan har stor spridning kan åtgärder som begränsar förekomsten och förebygger vidare spridning av en art vara mer lämpliga.

Artikel 7.1 i EU-förordningen anger en rad restriktioner eller förbud som syftar till att förebygga att invasiva främmande arter introduceras till eller sprids inom EU. Enligt artikeln är det förbjudet att avsiktligt föra in en invasiv främmande art på unionens territorium, inklusive transitera under tullövervakning. Det är inte heller tillåtet att hålla eller föda upp en sådan art även om det sker i slutet förvaring. Transporter av en invasiv främmande art får bara göras i samband med utrotning. En invasiv främmande art får inte heller släppas ut på marknaden, användas eller utbytats.

Vidare får en invasiv främmande art inte tillåtas reproducera sig, växa eller odlas, inte heller i slutet förvaring, eller släppas ut i miljön. Enligt artikel 8 får behöriga nationella myndigheter, under förutsättning att de i artikeln särskilt angivna villkoren är uppfyllda, göra undantag från förbuden och utfärda tillstånd för vissa aktiviteter. För att möjliggöra vetenskaplig forskning och ex-situ bevarandeverksamhet finns särskilda regler för de invasiva främmande arter av unionsbetydelse som ingår i sådan verksamhet. Artikel 8 medför att undantag från flertalet av de restriktioner som följer av artikel 7 kan göras för forskning och ex-situ bevarande. För att sådana undantag ska få göras krävs att verksamhetsutövaren ansöker om tillstånd hos den behöriga nationella myndigheten. Vidare anger artikel 8 villkor för hur den tillståndspliktiga verksamheten kan bedrivas på ett sätt som förhindrar att en invasiv främmande art kan spridas i miljön.

Vilka verksamheter som berörs av restriktionerna beror på vilka arter som listas på unionsförteckningen eller en kommande nationell förteckning.

I dag finns 49 arter på unionsförteckningen, men eftersom förteckningen ska uppdateras regelbundet är det troligt att antalet kommer att öka. EU-förordningen medger samtidigt att arter tas bort från förteckningen om de inte längre bedöms uppfylla kriterierna för att finnas på den, t.ex. för att det inte längre bedöms sannolikt att arterna har stora negativa effekter på biologisk mångfald eller relaterade ekosystemtjänster. Bemyndigandet att meddela föreskrifter om åtgärder för att förebygga introduktion och spridning av invasiva främmande arter innebär att även hantering av andra arter än arter av unionsbetydelse kan komma att begränsas. Viss hantering kan komma att kräva tillstånd.

Några av de arter som är upptagna på unionsförteckningen har initialt introducerats som trädgårdsväxter. Med EU-förordningens ikraftträdande är det redan i dag otillåtet att bedriva handel med sådana trädgårdsväxter liksom att hålla och odla dem. Det är därmed inte tillåtet att plantera sådana arter, varken i privata eller offentliga trädgårdar eller någon annanstans. Andra arter som finns upptagna på unionsförteckningen hålls i viss utsträckning som sällskapsdjur eller för andra ändamål. Förordningen innehåller övergångsbestämmelser som tillåter privatpersoner som håller en invasiv främmande art av unionsbetydelse som sällskapsdjur för icke kommersiella ändamål att behålla djuret tills det dör av naturliga skäl. Det förutsätter att djuret har införskafts innan arten fördes upp på unionsförteckningen och att lämpliga åtgärder har vidtagits för att se till att det inte kan reproducera sig eller slippa ut, dvs. smita och riskera att orsaka skada. (artikel 31). Djurparker kommer stegvis att få lov att fasa ut de invasiva främmande arter av unionsbetydelse som man innehar. Det betyder att ett djur kan hållas tills det dör av naturliga orsaker under förutsättning att det inte kan reproducera sig eller rymma. (Europeiska kommissionens dokument Adoption of the first list of invasive alien species of Union concern Questions & Answers, Bryssel, 13 juli 2016, http://ec.europa.eu/environment/pdf/13_07_2016_QA_en.pdf) I EU-förordningens artikel 32 anges övergångsbestämmelser även för sådana kommersiella lager som innehåller invasiva främmande arter. Bestämmelserna reglerar hur dessa lager ska hanteras och möjligheterna att sälja, överföra eller på annat sätt avyttra dem.

Den myndighet som regeringen bestämmer ska i det enskilda fallet besluta om lämpliga nationella hanteringsåtgärder för invasiva främmande arter av unionsbetydelse. Den myndighet som regeringen bestämmer kan också själv vidta sådana åtgärder. Av förordningens artikel 19 framgår att åtgärderna ska vara proportionella i förhållande till miljöpåverkan och lämpliga i förhållande till medlemsstaternas särskilda omständigheter. Åtgärderna ska även vara kostnadseffektiva. För arter som har stor spridning kan åtgärder som syftar till utrotning bli orimligt kostsamma eller också kan de negativa effekterna på biologisk mångfald och miljön i övrigt av åtgärderna riskera att bli så omfattande att andra åtgärder behöver övervägas. I stället för utrotningsåtgärder kan åtgärder som syftar till att förhindra nya introduktioner eller ytterligare spridning bli aktuella. Åtgärder för att reglera förekomsten av invasiva främmande arter som har stor spridning kan t.ex. omfatta fiske av vattenlevande arter i kombination med föreskrifter för hur fångsten får hanteras för att hindra vidare spridning. De kriterier som läggs till grund för de behöriga myndigheternas bedömning av en arts potentiella hot eller negativa inverkan på den biologiska mångfalden vid prövning av tillstånd till import till Sverige av främmande arter från tredje land eller från andra medlemsstater måste vara tydliga och förutsägbara. Vid en sådan bedömning bör hänsyn även tas till andra externa faktorer, såsom om arterna ska odlas i anläggningar som inte har kontakt med naturliga vattendrag.

Regeringen föreslår möjligheter för myndigheterna att besluta om och genomföra utrotningsåtgärder, hanteringsåtgärder och återställandeåtgärder på privat egendom. Vid en sådan situation bedömer regeringen att det är viktigt att den som utför en åtgärd ägnar särskild uppmärksamhet åt att undvika negativa effekter på den privata egendomen och att åtgärderna är proportionella i förhållande till syfte och påverkansgrad.

Flera svenska myndigheter berörs och kommer att fortsätta att beröras i arbetet med att förebygga och hindra spridning av invasiva främmande arter. I enlighet med den ansvarsfördelning som regeringen [eller den myndighet som regeringen bestämmer], kommer myndigheterna bland annat att ansvara för informationsinsatser, framtagande av handlingsplaner, anmälan om tidig upptäckt, framtagande av riskbedömningar och tillståndsgivning. Därutöver kommer utpekade myndigheter ansvara för kontroll, tillsyn och genomförandet av hanteringsåtgärder och andra operativa åtgärder. Regeringens möjlighet att med stöd av 26 kap. 3 § miljöbalken meddela föreskrifter om att en tillsynsmyndighet får överlåta åt en kommun som begär det att utöva sådan tillsyn som annars skulle skötas av en statlig tillsynsmyndighet innebär att regeringen kommer att ha möjlighet att föreskriva om att det på en kommuns begäran får överlåtas till kommunen att besluta om och vidta de åtgärder som avses i artiklarna 17–20 i förordningen.

Konsekvenser för domstolarna

En följd av att det införs en ny straffbestämmelse blir att domstolarna har att pröva eventuella åtal enligt den nya bestämmelsen. Under perioden 2009–2016 väcktes det mellan 61 och 142 åtal om miljöbrott per år vid de allmänna domstolarna enligt statistik om registrerade mål i denna målkategori. Trenden är att de inkomna målen blir färre vid domstolarna.

Det genomsnittliga antalet mål per år och domstol har gått från 3,0 mål 2009 till 1,3 mål 2016 (SOU 2017:63, sid. 162). Att det införs en ny straffbestämmelse torde endast ha en marginell inverkan på antalet åtal som väcks vid domstolarna.

Genom de föreslagna bestämmelserna i 8 kap. 3 § andra stycket och 4 första stycket 3 och andra stycket samt den svenska förordning om invasiva främmande arter som ska kunna beslutas med stöd av de nya bestämmelserna kommer myndigheter med ansvar för att besluta och vidta sådana åtgärder som avses i artiklarna 17–20 i EU-förordningen och tillsynsmyndigheter att pekats ut.

Tillsynsmyndigheterna har möjlighet att vidta en rad åtgärder i sitt arbete, bl.a. utfärda föreläggande och förbud med eller utan vite. Det saknas ett gemensamt register över tillsynsmyndigheternas tillsynsverksamhet där det går att utläsa antal föreläggande eller förbud och i vilken mån de har förenats med vite. Uppfattningen bland tillsynsmyndigheterna är emellertid att användningen av förelägganden och förbud varierar mellan myndigheterna och tillsynsområde, men att besluten i stor utsträckning följs och att det är ett effektivt verktyg för att åstadkomma rättelse i det enskilda fallet (SOU 2017:63, sid. 162). Enligt uppgift från Domstolsverket har antalet inkomna överklagade tillsynsärenden som rör 26 kap. miljöbalken, undantaget tillsyn över miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet, varierat mellan 171 och 213 ärenden per år för samtliga mark- och miljödomstolar under åren 2013–2017. Att tillsynsmyndigheterna nu även kommer att utöva tillsyn över detta område bedöms inte påverka ärendetillströmningen till domstolarna i någon större utsträckning.

Enskilda kommer även att kunna överklaga myndigheters beslut om tillträde till fastigheter, byggnader, annan anläggning eller transportmedel med stöd av 28 kap. 1 §. Myndigheterna ska dock eftersträva att få fastighetsägarens samtycke och antalet ärenden som överklagas till domstol bedöms bli lågt.

Ansökningar om tillstånd enligt artiklarna 8 och 9 i EU-förordningen ska enligt EU-förordningen prövas av de behöriga myndigheterna. Besluten kommer att kunna överklagas till domstol. Sverige har ännu inte utsett någon särskild myndighet att ansvara för prövningen av dessa ansökningar. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten, som i respektive myndighetsinstruktion har utsetts som ansvariga för tillämpningen av EU-förordningen i fråga om land- respektive vattenlevande arter, har dock ännu inte tagit emot någon tillståndsansökan och endast fått någon förfrågan från verksamhetsutövare om möjligheten att ansöka om tillstånd. Intresset att söka om tillstånd kan komma att öka beroende på vilka arter som förs upp på unionsförteckningen och en kommande nationell förteckning, men baserat på de arter som finns upptagna på unionsförteckningen idag bedöms antalet mål hos domstolarna bli mycket lågt.

Sammanfattningsvis bedöms måltillströmningen kunna hanteras inom befintlig budgetram.

Kostnadsrämsiga och andra konsekvenser av regleringen

Det finns stora ekonomiska fördelar med att arbeta förebyggande när det gäller invasiva främmande arter. Kostnadseffektiviteten bedöms även vara större när åtgärder mot en invasiv främmande art sätts in tidigt efter att dess förekomst har registrerats än om arten ges möjligheter att sprida sig och åtgärderna görs i ett sent skede. Kostnaderna för direkta åtgärder för att utrota eller på annat sätt begränsa fortsatt spridning av arter som redan finns i Sverige ska ställas mot de kostnader som kan uppkomma om inga åtgärder vidtas. Kommissionen redovisar beräkningar av det ekonomiska värdet av skador som uppkommer av invasiva främmande arter i unionen. Det årliga värdet beräknas till 12 miljarder euro för skador som uppkommer på människor och djurs hälsa, skördeförluster i jordbruket, fiskbestånd, infrastruktur, sjöfart på floder samt på skyddade arter. (Europeiska kommissionens dokument Adoption of the first list of invasive alien species of Union concern Questions & Answers, Bryssel, 13 juli 2016, http://ec.europa.eu/environment/pdf/13_07_2016_QA_en.pdf).

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har regeringens uppdrag att ta fram hanteringsprogram för invasiva främmande arter av unionsbetydelse. Med det bemyndigande som regeringen efterfrågar kan även underlag för insatser mot arter av betydelse för Sverige komma att tas fram.

Förslagen i denna lagrådsremiss har inga direkta budgetära konsekvenser.

Sverige och EU

Bestämmelserna har sin grund i framför allt EU-förordningen. Förslagen medför att Sverige uppfyller krav i förordningen.

Ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Lagändringarna föreslås träda ikraft den 1 augusti 2018. I samband med ikraftträdande kommer det att behöva göras vissa informationsinsatser. Insatserna bör riktas mot de myndigheter, kommuner, företag och andra enskilda som berörs av förslaget.

8 Författningskommentar

8 kap.

3 §

Paragrafen innehåller en upplysning om att bestämmelser om invasiva främmande arter finns i EU-förordningen och en bestämmelse om att den myndighet som regeringen bestämmer i fråga om invasiva främmande arter ska besluta om och vidta sådana åtgärder som avses i artiklarna 17–20 i EU-förordningen. Paragrafen behandlas i avsnitt 5.1 och 5.2.

Paragrafens *första stycke* innehåller en upplysning om att bestämmelser om invasiva främmande arter finns i EU-förordningen.

Enligt paragrafens *andra stycke* ska sådana åtgärder som anges i artiklarna 17–20 vidtas av den myndighet som regeringen bestämmer. Vilken eller vilka myndigheter som ska vidta åtgärderna kommer att framgå av verkställighetsföreskrifter som regeringen meddelar. I de föreskrifterna kan regeringen ta in bestämmelser som innebär att uppgiften att vidta åtgärder får överlåtas till en kommun som begär det. Det rör sig om sådana åtgärder som avses i EU-förordningen och som behövs för att förebygga introduktion och spridning av invasiva främmande arter och för att minimera, mildra och avhjälpa sådana arters negativa effekter på den biologiska mångfalden. Såväl utrotningsåtgärder som hanteringsåtgärder inklusive inneslutnings- och återställandeåtgärder omfattas av artiklarna 17–20 i EU-förordningen. Bestämmelsen innebär att sådana åtgärder också ska vidtas i fråga om invasiva främmande arter som i enlighet med EU-förordningen får tas upp på en nationell förteckning över invasiva arter av medlemsstatsbetydelse. Bestämmelsen gör dessutom tydligt att EU-förordningen är en förordning som omfattas av miljöbalkens tillämpningsområde. Oavsett om åtgärderna måste vidtas på grund av EU-förordningen eller till följd av nationella bestämmelser om invasiva främmande arter, innebär bestämmelsen att sådana åtgärder som anges i artiklarna 17–20 ska vidtas av den myndighet som regeringen bestämmer. Bestämmelsen gör tydligt att den utpekade myndighetens vidtagande av sådana åtgärder handlar om att fullgöra myndighetens uppgifter enligt miljöbalken eller en EU-förordning inom balkens tillämpningsområde. För att vidta åtgärderna följer det av 28 kap. 1 § att myndigheten och den som på myndighetens uppdrag utför ett arbete har rätt att få tillträde till fastigheter, byggnader, andra anläggningar samt transportmedel och att där utföra åtgärder som avses i artiklarna 17–20 i EU-förordningen, dvs. bl.a. utrotningsåtgärder och återställandeåtgärder.

Den föreslagna bestämmelsen i 8 kap. 4 § innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela generella föreskrifter om åtgärder som enskilda ska vidta.

Det som regleras i artikel 17 är snabb utrotning i ett tidigt skede av en invasion. Artikel 17 riktar sig till medlemsstaterna som efter tidig upptäckt och inom tre månader från det att den anmälan om tidig upptäckt som avses i artikel 16 har överlämnats, ska vidta utrotningsåtgärder och anmäla dessa åtgärder till kommissionen samt informera övriga medlemsstater. De utrotningsåtgärder som avses är åtgärder för att fullständigt och permanent avlägsna en population av invasiva främmande arter med dödliga eller icke-dödliga metoder. Termen utrotning definieras i artikel 3.13 i EU-förordningen. Av artikel 17.2 framgår att de metoder som används när utrotningsåtgärder vidtas ska vara effektiva för att avlägsna populationen av den berörda invasiva främmande arten fullständigt och permanent, med vederbörlig hänsyn till människors hälsa och miljön, särskilt icke-målarter och deras livsmiljöer, och se till att djuren skonas från smärta, oro eller lidande som kan undvikas. Av artikel 17.3 framgår det att utrotningen ska vara effektiv.

Det finns undantag från skyldigheten att snabbt vidta utrotningsåtgärder. Undantagen regleras i artikel 18. Om beslut om att avstå från att vidta utrotningsåtgärder har fattats och utrotningsåtgärder inte vidtas ska i stället inneslutningsåtgärder vidtas för att undvika ytterligare spridning av den invasiva främmande arten till andra medlemsstater (artikel 18.4).

Inneslutning definieras i artikel 3.15. Begreppet innefattar varje åtgärd för att skapa barriärer som minimerar risken för att en population av en invasiv främmande art ska sprida sig utanför det invaderade området.

Det som regleras i artikel 19 är de hanteringsåtgärder som en medlemsstat – i fråga om sådana invasiva främmande arter som en medlemsstat har konstaterat redan har stor spridning inom landets territorium – är skyldig att vidta inom 18 månader från det att arten har förts upp på unionsförteckningen. I artikel 3.16 definieras begreppet stor spridning. En invasiv främmande art har stor spridning om artens population har passerat etableringsskedet, vilket innebär att en population är livskraftig och har spridit sig och koloniserat en stor andel av det potentiella utbredningsområde där arten kan överleva och reproducera sig. Hanteringsåtgärderna ska enligt artikel 19.2 bestå av dödliga eller icke-dödliga fysiska, kemiska eller biologiska åtgärder för utrotning, populationsbegränsning eller inneslutning av en population av en invasiv främmande art. Om så är lämpligt ska hanteringsåtgärderna omfatta insatser som avser det mottagande ekosystemet i syfte att öka dess motståndskraft mot pågående och kommande invasioner. Kommersiell användning av redan etablerade invasiva främmande arter kan tillfälligt tillåtas inom ramen för hanteringsåtgärder för utrotning, populationsbegränsning eller inneslutning, om detta är synnerligen motiverat och förutsatt att alla lämpliga kontroller har gjorts i syfte att undvika ytterligare spridning. Hanteringsåtgärderna ska enligt artikel 19.2 vara proportionella i förhållande till miljöpåverkan och lämpliga i förhållande till medlemsstaternas särskilda omständigheter, baseras på en kostnads-nyttanalys och i möjligaste mån även omfatta de återställandeåtgärder som avses i artikel 20. De ska prioriteras på grundval av riskbedömningen och deras kostnadseffektivitet. När hanteringsåtgärder vidtas och val av metoder att använda görs ska hänsyn tas till människors hälsa och miljön, särskilt till icke-målarter och deras livsmiljöer, och att de djur som utgör målarten skonas från smärta, oro eller lidande som kan undvikas, utan att hanteringsåtgärdernas effektivitet äventyras.

Termen hantering definieras i artikel 3.17 som varje dödlig eller icke-dödlig åtgärd för utrotning, populationsbegränsning eller inneslutning av en population av en invasiv främmande art, som även minimerar påverkan på icke-målarter och deras livsmiljöer. Populationsbegränsning definieras i artikel 3.14 som varje dödlig eller icke-dödlig åtgärd mot en population av en invasiv främmande art, som även minimerar påverkan på icke-målarter och deras livsmiljöer, i syfte att hålla antalet exemplar så lågt som möjligt så att artens invasiva förmåga och negativa effekter på biologisk mångfald och relaterade ekosystemtjänster samt på människors hälsa eller ekonomi minimeras, även om det inte går att utrota arten. Hanteringsåtgärderna ska vara effektiva för att minimera effekterna på biologisk mångfald och relaterade ekosystemtjänster samt, i förekommande fall, människors hälsa och ekonomin.

Av artikel 20 framgår att medlemsstaterna ska vidta lämpliga återställandeåtgärder för att öka förmågan hos ett ekosystem som är exponerat för störningar som orsakats av förekomsten av invasiva främmande arter av unionsbetydelse att stå emot, absorbera, anpassa sig till och återhämta sig från effekterna av störningen och stödåtgärder för att förhindra en ny invasion efter en utrotningsinsats.

4 §

Paragrafen, som till sin lydelse i stora delar är ny, behandlas i avsnitt 5.1. I paragrafen samlas kapitlets bemyndiganden om att meddela föreskrifter för hantering av djur- och växtarter till skydd för vilt levande djur- och växtarter eller naturmiljön samt biologisk mångfald i stort. Samtliga föreskrifter om åtgärder som behövs för att förebygga introduktion och spridning av invasiva främmande arter och för att minimera, mildra och avhjälpa sådana arters negativa effekter på den biologiska mångfalden ska kunna meddelas med stöd av paragrafen. Paragrafen omfattar inte genetiskt modifierade organismer.

Första stycket 1 är ny och motsvarar det nu gällande första stycket i 8 kap. 3 §.

Första stycket 2 motsvarar den del av det nu gällande första stycket som avser föreskrifter om in- och utförsel, transport, förvaring, preparering och förevisning av djur och växter eller handel med dem och motsvarande befattnings med ägg, rom eller bon eller med andra produkter som har utvunnits av djur eller växter för att skydda vilt levande djur- eller växtarter. Bestämmelsen koncentreras till en mening. Innebörden av den tidigare andra meningen om att föreskrifterna också får reglera motsvarande befattnings med ägg, rom eller bon eller med andra produkter som har utvunnits av djur eller växter, inkluderas i bestämmelsens enda mening.

Första stycket 3 är ny och innehåller ett generellt bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om åtgärder för att förebygga introduktion och spridning av samtliga invasiva främmande arter och för att minimera, mildra och avhjälpa sådana arters negativa effekter på den biologiska mångfalden. Bestämmelsen innebär att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela sådana föreskrifter som behövs dels för att fullgöra de skyldigheter som följer av EU-förordningen (vilka främst tar sikte på invasiva främmande arter av unionsbetydelse), dels för att förebygga eller hantera introduktion och spridning av andra invasiva främmande arter, framför allt sådana som är av medlemsstatsbetydelse. Med att förebygga eller förhindra att en art sprids avses enligt EU-förordningen inte enbart spridning inom det egna landet utan all spridning som till eller inom unionen som innebär att arten utvidgar sitt utbredningsområde (jämför t.ex. artikel 14).

Utgångspunkten för att avgöra vad som är att anse som en invasiv främmande art är EU-förordningens definition av begreppet. Det som krävs är att artens introduktion eller spridning har konstaterats hota eller negativt inverka på biologisk mångfald och relaterade ekosystemtjänster (artikel 3.2). Det bör vidare vara behöriga myndigheter som på grundval av vetenskapliga belägg, i vart fall preliminära sådana, som har konstaterat att artens introduktion eller spridning hotar eller negativt inverkar på biologisk mångfald och relaterade ekosystemtjänster.

Med stöd av bemyndigandet ska regeringen kunna besluta nationella bestämmelser om invasiva främmande arter som kräver åtgärder på nationell nivå, såsom en nationell förteckning över sådana arter.

Bemyndigandet gör det möjligt att införa strängare regler för såväl invasiva främmande arter av unionsbetydelse som invasiva främmande

arter av medlemsstatsbetydelse och andra invasiva främmande arter så länge bestämmelserna är förenliga med EUF-fördraget och anmäls till kommissionen i enlighet med unionsrätten (artikel 23). Bemyndigandet ger även regeringen möjlighet att införa bestämmelser om tillämpningen av artikel 10 om nödgärder och att meddela föreskrifter om sådana nödgärder i fråga om invasiva främmande arter som inte är invasiva främmande arter av unionsbetydelse.

Andra stycket motsvarar det nu gällande andra stycket och den del av det nu gällande första stycket som avser föreskrifter som behövs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden på området, men ändras på så sätt att det tydliggörs att föreskrifterna endast får avse förbud, villkor och åtgärder för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden samt undantag från EU-förordningen.

Innebörden av bestämmelsen är bl.a. att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får möjlighet att meddela föreskrifter som behövs för att fullgöra samtliga skyldigheter enligt EU-förordningen och t.ex. meddela föreskrifter om att viss verksamhet som innefattar hantering av invasiva främmande arter ska vara tillåten. Med stöd av bestämmelsen kan t.ex. de föreskrifter meddelas som behövs för att genomföra förordningens artikel 8 och upprätta det tillståndssystem som krävs enligt artikeln och som ska göra det möjligt för de behöriga myndigheterna att genom undantag från restriktionerna i artikel 7.1 i EU-förordningen utfärda tillstånd för vissa aktiviteter.

Paragrafen innehåller vidare en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om undantag från EU-förordningen. EU-förordningen tillåter t.ex. att medlemsstaterna i tillståndssystemet (artikel 8), utöver tillstånd till forskning med eller ex situ-bevarande av invasiva främmande arter av unionsbetydelse, inbegriper vetenskaplig verksamhet och efterföljande medicinsk användning av produkter som härrör från invasiva främmande arter av unionsbetydelse om flera villkor är uppfyllda. Det ska t.ex. inte vara möjligt att undvika användningen av sådana produkter och syftet med användningen ska vara att förbättra människors hälsa (artikel 8.1). Ex situ-bevarande definieras i EU-förordningens artikel 3.10. Tillståndssystemet och förutsättningarna enligt EU-förordningen att meddela tillstånd beskrivs närmare i avsnitt 4.3.7.

Medlemsstaterna tillåts vidare i undantagsfall utfärda tillstånd som möjliggör att verksamheter utövar annan verksamhet än den som avses i artikel 8.1 (artikel 9). Sådana tillstånd får dock endast utfärdas av tvingande hänsyn till allmänintresset, inbegripet sociala och ekonomiska hänsyn, med förbehåll för godkännande av kommissionen samt endast i enlighet med förfarandet som avses i artikel 9 och på de villkor som fastställs i artikel 8.2 och 8.3. Kommissionen ska besluta om ansökningar om godkännande av sådana ansökningar inom 60 dagar från mottagande av en ansökan (artikel 9.2). Först efter kommissionens godkännande får medlemsstatens behöriga myndighet utfärda tillstånd för verksamheten (artikel 9.6).

Regeringen får också möjlighet att meddela undantag från skyldigheten att snabbt vidta utrotningsåtgärder i enlighet med artikel 18. Villkoren för att få besluta om att avstå från att vidta snabba utrotningsåtgärder och

kommissionens hantering av en medlemsstats anmälan om ett sådant beslut beskrivs i avsnitt 4.6.1.

Regeringen kan inte meddela andra undantag än sådana som är förenliga med EU-förordningen.

29 kap.

2 b §

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.3.

Eftersom samtliga bemyndiganden om föreskrifter för hantering av djur- och växtarter till skydd för vilt levande djur- och växtarter eller naturmiljön samlas i en och samma paragraf, 8 kap. 4 §, ändras hänvisningen i 29 kap. 2 b § första stycket 3 så att hänvisning görs till 8 kap. 4 § första stycket 1.

Eftersom 8 kap. 4 får en ny lydelse ändras hänvisningen i 29 kap. 2 b § första stycket 4 b) så att hänvisning görs till motsvarande bestämmelse i paragrafens nya lydelse, dvs. till 8 kap. 4 § första stycket 2.

2 c §

Paragrafen, som är ny, innebär att en ny brottsrubricering, otillåten hantering av en invasiv främmande art, införs. Paragrafen behandlas i avsnitt 5.3.

Den brottsliga gärningen enligt paragrafens *första stycke* omfattar 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 EU-förordningen och därigenom bryter mot förordningen eller föreskrifter som regeringen har meddelat stöd av 8 kap. 4 § första stycket 3 och andra stycket, dvs. föreskrifter om åtgärder för att förebygga introduktion och spridning av invasiva främmande arter och för att minimera, mildra och avhjälpa sådana arters negativa effekter på den biologiska mångfalden. Trots att 8 kap. 4 § första stycket 3 tillsammans med andra stycket är ett bemyndigande till såväl regeringen som till den myndighet som regeringen bestämmer är det endast brott mot föreskrifter meddelade av regeringen som kan utgöra en brottslig gärning enligt paragrafen. Föreskrifter meddelade av myndigheter omfattas inte av bestämmelsen.

Enligt artikel 7.1 i EU-förordningen får invasiva främmande arter av unionsbetydelse inte avsiktligt få föras in på unionens territorium, inklusive transiteras under tullövervakning. Sådana arter får inte hållas, födas upp eller tillåtas reproducera sig, växa eller odlas. Inte ens i slutet förvaring. De får inte transporteras till, från eller inom unionen. Den enda transport som är tillåten är till anläggningar i samband med utrotning. Invasiva främmande arter av unionsbetydelse får inte heller användas eller utbytas eller släppas ut på marknaden eller i miljön. Med slutet förvaring menas enligt EU-förordningen hållande av en organism i slutna anläggningar från vilka organismen inte kan slippa ut eller spridas (artikel 3.9). Förordningen omfattar endast levande exemplar av en art samt alla delar av en art som kan överleva och sedan reproducera sig.

All hantering av invasiva främmande arter av unionsbetydelse är inte förbjuden enligt EU-förordningen eftersom tillstånd ska kunna ges för

vissa verksamheter i enlighet med artiklarna och 8 och 9 och det tillståndssystem som Sverige har en skyldighet att upprätta. Regeringen har bemyndigande att meddela föreskrifter om under vilka förutsättningar tillstånd ska kunna ges. Att viss hantering är tillåten framgår direkt av övergångsbestämmelserna till artiklarna 31 och 32. Därför ska, i fråga om unionsarterna, ansvar inte kunna dömas ut om hanteringen är tillåten enligt övergångsbestämmelserna i artikel 31 eller 32 i förordningen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 kap. 4 § första stycket 3 och andra stycket andra meningen, t.ex. föreskrifter om tillstånd. Inte heller i fråga om hantering av övriga invasiva främmande arter ska ansvar kunna dömas ut om hanteringen är tillåten enligt föreskrifter som har meddelats för att förebygga introduktion och spridning av invasiva främmande arter. Detta kommer till uttryck i straffbestämmelsen genom att det för straffbarhet krävs att gärningen innebär att man 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.

Hänvisningen till artikel 7 i EU-förordningen innebär att artikelns vid varje tid gällande lydelse är tillämplig, så kallad dynamisk hänvisning. Vilka arter som är invasiva främmande arter framgår av kommissionens genomförandeförordning (EU) 2016/1141 av den 13 juli 2016 om antagande av en förteckning över invasiva främmande arter av unionsbetydelse i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014. Förordningen trädde i kraft den 3 augusti 2016.

Av *andra stycket* följer att till ansvar enligt första stycket döms det inte om hanteringen är tillåten enligt barlastvattenlagen (2009:1165) eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen. Vid eventuell brottskonkurrens med anledning av straffbestämmelserna i 8 kap. barlastvattenlagen ska 8 kap. 8 § barlastvattenlagen (2009:1165) tillämpas. Av bestämmelsen följer att ingen ska dömas till ansvar enligt barlastvattenlagen för gärningar som är belagda med strängare straff i brottsbalken eller miljöbalken. Ingen ska dömas till ansvar om hanteringen är tillåten enligt barlastvattenlagen.

11 §

Paragrafen innebär att ingen ska dömas till ansvar för otillåten hantering av en invasiv främmande art om gärningen är att anse som ringa. Paragrafen behandlas i avsnitt 5.3.

12 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.4.

En ändring görs i första stycket som innebär att även andra organismer än växter och djur som har varit föremål för brott enligt 29 kap. 2 c §, dvs. brottet otillåten hantering av en invasiv främmande art, får förklaras förverkade. Det som omfattas av 29 kap. 2 c § får därmed förklaras förverkade om det inte är uppenbart oskäligt.

Ändringen innebär att det även blir möjligt att förverka värdet av djur, växter och andra organismer (invasiva främmande arter) som har varit

föremål för brott enligt 29 kap. 2 c § eller utbytet av den brottsliga gärningen om det inte är uppenbart oskäligt.

Vad som menas med invasiva främmande arter framgår av artiklarna 3.1 och 3.2 i EU-förordningen. Enligt de artiklarna är en invasiv främmande art ett levande exemplar av en art, underart eller lägre taxonomisk enhet av djur, växter, svampar eller mikroorganismer – inbegripet alla delar, gameter, frön, ägg och förökningskroppar av dessa arter samt hybrider, sorter eller raser som kan överleva och sedan reproducera sig – som har introduceras utanför sitt naturliga utbredningsområde och vars introduktion eller spridning har konstaterats hota eller negativt inverka på biologisk mångfald och relaterade ekosystemtjänster.

Även om alla delar av en invasiv främmande art som har varit föremål för brott enligt 29 kap. 2 § c kan förverkas bör det knappast finnas skäl att förverka delar som saknar reproduktionsförmåga. Skälet för det är att endast levande exemplar och delar som har reproduktionsförmåga, utgör ett hot mot biologisk mångfald och relaterade ekosystemtjänster, människors hälsa och ekonomi.

Sammanfattning av Naturvårdsverkets underlag för genomförande av EU-förordning om invasiva främmande arter

Naturvårdsverket föreslår i samråd med Havs- och vattenmyndigheten följande:

- Ändring i miljöbalken som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigande att meddela de föreskrifter som behövs för att förebygga och hantera introduktion och spridning av invasiva främmande arter
- Ändringar i miljöbalken i form av sanktioner för överträdelse av EU-förordningen
- Ändring i miljöbalken som ger de myndigheter som regeringen bestämmer rätt att få tillträde till privat egendom för att genomföra utrotningsåtgärder och andra åtgärder för att förebygga och hantera introduktion och spridning av invasiva främmande arter.

Lagförslag från Naturvårdsverket

Författningsförslag (i kursiv) redovisade den 4 juni 2015

8 kap. 5 § miljöbalken

Föreskrifter om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter som behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

29 kap. 8 § miljöbalken

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 avvikelser 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 avhjälpandeåtgärder,

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,

12. bryter mot förbudet mot dumpning eller förbränning av avfall enligt 15 kap. 31 §, eller

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

14. vidtar någon av de åtgärder, med invasiv främmande art av unionsbetydelse, som anges i artikel 7.1 a–h i 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, utan att inneha ett sådant tillstånd som avses i artikel 8 eller 9 eller att verksamheten är tillåten enligt artikel 31 eller 32.

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.

29 kap. 12 § miljöbalken

Djur, växter, produkter som utvunnits av djur eller växter, *svampar eller mikroorganismer som introduceras utanför sitt naturliga utbredningsområde*, utbrutet material vid täktverksamhet, kemiska produkter, biotekniska organismer eller varor innehållande kemiska produkter eller genetiskt modifierade organismer eller produkter som innehåller eller består av genetiskt modifierade organismer, vilka har varit föremål för brott enligt 1, 2, 2 b, 3, 4, 5, 6 eller 8 § får förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt. Detsamma gäller värdet av egendomen eller utbytet av ett sådant brott.

Fortskaffningsmedel och annan egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt 1, 2, 2 b, 3, 4, 5, 6 eller 8 § 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.

Författningsförslag (i kursiv) redovisade den 26 juni 2015

28 kap. 1 § miljöbalken

För att fullgöra sina uppgifter enligt denna balk eller EU-förordningar inom balkens tillämpningsområde har en myndighet och den som på myndighetens uppdrag utför ett arbete rätt att få tillträde till fastigheter, byggnader, andra anläggningar samt transportmedel och att där utföra undersökningar och andra åtgärder. Bestämmelser om rätt till ersättning för skada och intrång finns i 31 kap. 10 §.

När åtgärder som avses i första stycket innebär utrotning av en invasiv främmande art av unions- eller medlemsstatsbetydelse, ska åtgärderna i den mån de medför ett äganderättsligt intrång föregås av beslut av behörig myndighet. Vid fara i dröjsmål, får åtgärder vidtas även utan sådant beslut. En ansökan om utrotningsåtgärder ska prövas skyndsamt.

Förteckning över remissinstanserna

Justitieombudsmannen, Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Göteborgs tingsrätt, Malmö tingsrätt, Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Datainspektionen, Domstolsverket, Justitiekanslern, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kustbevakningen, Kommerskollegium, Försvarsmakten, Folkhälsomyndigheten, Tullverket, Kammarkollegiet, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Göteborgs universitet, Linnéuniversitetet, Lunds universitet, Mittuniversitetet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Uppsala universitet, Vetenskapsrådet, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Havs- och vattenmyndigheten, Kemikalieinspektionen, SMHI – Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Livsmedelsverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, Sveriges lantbruksuniversitet, Trafikverket, Transportstyrelsen, Naturhistoriska riksmuseet, Sametinget, Alingsås kommun, Falkenbergs kommun, Forshaga kommun, Färgelanda kommun, Grums kommun, Götene kommun, Göteborgs kommun, Haparanda kommun, Jokkmokks kommun, Karlshamns kommun, Kils kommun, Kristianstads kommun, Kungsbacka kommun, Leksands kommun, Lomma kommun, Oskarshamns kommun, Sandvikens kommun, Sigtuna kommun, Skurups kommun, Strömsunds kommun, Tanums kommun, Tomelilla kommun, Vaxholms kommun, Örebro kommun, Övertorneå kommun, ABC Food, AgriFood Economics Centre, Artdatabanken, Bergvik Skog AB, Centrum för biologisk mångfald, Djurens Rätt, Djurskyddet Sverige, Ekologiska Lantbrukarna, Fiskbranschens Riksförbund, Fiskhälsan FH AB, Fritidsodlingens Riksorganisation, Fältbiologerna, Föreningen Sesam, Föreningen Svensk Sjöfart, Greenpeace, Gröna näringens riksorganisation, Holmen Skog AB, Hushållningssällskapet, Jordens Vänner, Jägarnas Riksförbund, Koloniträdgårdsförbundet, Lantbrukarnas Riksförbund, Lantmännen SW Seed, Livsmedelsföretagen, Naturskyddsföreningen, NordGen, Riksförbundet Svensk Fågelhobby, Riksförbundet Svensk Trädgård, SCA Skog AB, Scandinavian Seed AB, Skogforsk, Skogsindustrierna, Sveaskog Förvaltning AB, Svenska Botaniska Föreningen, Svenska Båtunionen, Svenska Djurparksföreningen, Svenska Djurskyddsföreningen, Svenska Jägareförbundet, Svenska Skogsplantor AB, Svenska Utsädesföretagens Förening, Svensk Handel, Svenskt Vatten, Svenskt Växtskydd, Sveriges advokatsamfund, Sveriges

Akvarieföreningars Riksförbund, Sveriges Entomologiska Förening, Sveriges Fiskares Riksförbund, Sveriges Fiskevattenägarförbund, Sveriges Hamnar, Sveriges Herpetologiska Riksförening, Sveriges Jordägareförbund, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges ornitologiska förening, Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund, Sveriges Utsädesförening, Sveriges Veterinärförbund, Transportföretagen, Trädgårdsanläggarna i Sverige, Vattenbrukarnas Riksförbund, Viltskadecenter, Världsnaturfonden WWF, Västsvenska handelskammaren, Zoobranschens Riksförbund.