

Mark- och miljööverdomstolen

Mottagare

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se
kn.nm@regeringskansliet.se

Remiss avseende promemorian Skyddet genom nationell fridlysning anpassas till arternas skyddsbehov och andra angelägna intressen
Dnr KN2025/01529

Sammanfattning

Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen, avstyrker förslagen i promemorian eftersom domstolen anser att det krävs ytterligare överväganden innan förslagen görs till författning.

Synpunkter på beredningen av ärendet

Förslagen i promemorian utgör en del av de förändringar som regeringen har för avsikt att genomföra avseende artskyddsförordningen. Mark- och miljööverdomstolen ställer sig frågande till att förslagen i promemorian inte behandlas och remitteras i ett sammanhang tillsammans med kommande ändringar i bilaga 2, dvs. efter det att Naturvårdsverket senast den 21 november har inkommit med förslag på vilka arter som ska vara nationellt fridlysta. Först därefter synes föreslagna ändringar i bilaga 2, tillsammans med ändringarna som föreslås i promemorian, beslutas med ikraftträdande den 1 juli 2026 (se s. 41 i promemorian). Utan en gemensam beredning blir förslagen fragmentiserade och det är svårt att ta ställning till helheten.

Allmänna synpunkter

Domstolen noterar att förslagen innebär en långtgående försämring av skyddet för de nationellt fridlysta arterna. Förslagen och dess konsekvenser är emellertid endast översiktligt beskrivna.

Det bör särskilt påpekas att det saknas en redogörelse för förslagets konsekvenser för den biologiska mångfalden. För arter som inte är akut hotade innebär förslagen att dessa arter bl.a. tillåts att dödas och skadas vid jord- och skogsbruksåtgärder samt om annan pågående markanvändning avsevärt försvåras. Förslagen innebär däremot inte en lättnad i fråga om kunskapskravet enligt miljöbalken. Även i fortsättningen kommer krav att ställas på den som vill vidta en åtgärd, ofta markägaren, att veta vilka arter som finns på fastigheten och vilket regelverk som gäller för dessa.

Förslaget innebär att det kommer att bli en större skillnad i regleringen av skydd för de arter som skyddas med stöd av de nationella fridlysningsbestämmelserna och de arter som skyddas med stöd av den EU-rättsliga artskyddsregleringen. Mark- och miljööverdomstolen ser en risk med att denna skillnad i skyddsnivå kan innebära svårigheter i situationer där en åtgärd, t.ex. en skogsavverkning, berör ett område där det finns dels arter som skyddas av de nationella fridlysningsbestämmelserna, dels arter som skyddas av de regler som har sin grund i EU-rätten. Skillnaderna i regelverken ställer stora krav på kunskap om vilka arter som finns i området och därmed vilka förbudsbestämmelser som aktualiseras. I de situationer där det är fråga om pågående markanvändning, och där promemorian föreslår undantag från förbuden, behöver alltså en noggrann inventering göras eftersom området även kan hysa arter som omfattas av det mer omfattande skyddet i den EU-rättsliga regleringen.

Förslagen i promemorian saknar en mekanism som säkerställer att arter som hamnar i de lägre skyddskategorierna inte blir akut hotade till följd av de lättnader som föreslås. Det är svårt att bortse från risken att arter som befinner sig i de lägre skyddskategorierna (nära hotade arter eller sårbara) snabbt skulle kunna bli akut hotade i och med att de genom de långtgående undantagen inte skyddas vid vanligt förekommande storskaliga exploateringar av mark, såsom jord- och skogsbruk. Promemorian innehåller förslag om att Naturvårdsverket ska se över bilagorna till förordningen och därmed vilken skyddskategori en art ska tillhöra. Det saknas dock en analys av konsekvenserna för den biologiska mångfalden och om Naturvårdsverkets översyn samt det intervall som föreslås är tillräckligt för att fånga upp arter som riskerar att bli akut hotade.

Mark- och miljööverdomstolen ställer sig även tveksam till promemorians slutsats att Skogsstyrelsens prövning i samband med underrättelser av skogsbruksåtgärder skapar tillräckliga förutsättningar för att bedöma den planerade skogsbruksåtgärden i förhållande till fridlysningsbestämmelserna. Det saknas en redogörelse i promemorian om Skogsstyrelsens ansvar enligt 12 kap. 6 § miljöbalken och hur detta ansvar ska utövas i förhållande till de föreslagna ändringarna. Det behöver förtydligas i det fortsatta arbetet.

I promemorian anges att om en art är i behov av ett så långtgående skydd att det kan medföra att pågående markanvändning avsevärt försvåras, bör om möjligt en skyddsform väljas som innebär att frågan om rätt till ersättning inte aktualiseras först i samband med en planerad åtgärd såsom avverkning, utan i stället kan lösas på ett mer förutsebart och ordnat sätt i ett tidigare skede (promemorian s. 27). Promemorian nämner inte vilka skyddsformer som här avses. För att ett sådant system ska fungera behöver formerna för dialog tydliggöras och resurser finnas för att inrätta de skyddsformer som avses.

Mark- och miljööverdomstolen ser vidare en risk med de föreslagna generella undantag från förbuden som den enskilde själv ska tillämpa under straffansvar. Om markägaren gör en felaktig bedömning kan denne riskera att göra sig skyldig till artskyddsbrott. Mot denna bakgrund håller domstolen inte med om att de föreslagna generella undantagen i 9 a § och 9 b § skulle bidra till en förutsebar och enhetlig tillämpning (avsnitt 3.6.2 i promemorian). I det fortsatta arbetet bör därför en lösning med ett dispensförfarande övervägas. Bedömningen av om ett undantag är tillämpligt görs i sådant fall av en myndighet. Ett sådant förfarande är mer rättssäkert för den som ska utföra en åtgärd.

Författningsrelaterade synpunkter

I remissyttrande över SOU 2021:15 var Mark- och miljööverdomstolen positiv till utredningens förslag att bestämmelserna om artskydd införs i lag eftersom reglerna aktualiserar ingrepp i förfogande av mark och användning av enskild egendom. Denna synpunkt kvarstår.

Särskilt om 9 a §

I 9 a § föreslås undantag från vissa angivna förbud om det *i det enskilda fallet är uppenbart att syftet inte är att orsaka en sådan påverkan som omfattas av förbuden*. Vidare anges att jord- och skogsbruksåtgärder alltid ska presumeras inte ha till syfte att orsaka sådan påverkan *om inte annat framgår av omständigheterna*. Det är en brist att promemorian saknar närmare överväganden om hur bedömningen av syftet ska göras. Vilka omständigheter som skulle tala mot en sådan presumtion som bestämmelsen anger redovisas inte i promemorian. Avsaknaden av exempel ger utrymme för olika tolkningar. Det är särskilt olämpligt då förbuden är förenade med ett straffansvar och det åligger den som avser att vidta en åtgärd att själv bedöma om undantaget är tillämpligt.

Särskilt om 9 b §

I 9 b § föreslås undantag från vissa angivna förbud *i den utsträckning de i det enskilda fallet innebär att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras*. Promemorian saknar överväganden om hur bedömningen ska göras av vad som *är pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet*. Den praxis som finns i frågan talar för att det inte alltid är lätt att avgöra vad som utgör pågående markanvändning. På samma sätt som är fallet med förslaget i 9 a § är det svårt för den som vill vidta en åtgärd att avgöra om undantaget är tillämpligt.

Redaktionella synpunkter

Förslaget innebär att det kommer att bli en större skillnad i regleringen av skydd för de arter som skyddas med stöd av de nationella fridlysningsbestämmelserna och de arter som skyddas med stöd av den EU-rättsliga artskyddsregleringen. För att undvika tillämpningsproblem anser Mark- och miljööverdomstolen därför att det bör övervägas om det behövs en tydligare uppdelning mellan de nationella fridlysningsbestämmelserna och de bestämmelser som har stöd i EU-rätten, t.ex. genom tydligare rubriker.

I handläggningen av ärendet har deltagit hovrättslagmannen Vibeke Sylten, hovrättsråden Margaretha Gistorp och Kristina Dreijer samt tekniska rådet Annika Billstein Andersson. Föredragande har varit Anna Olsson.