



Ert dnr: M2021/01219

Miljödepartementet  
Naturmiljöenheten, Landmiljö

Skickat till:

[m.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:m.remissvar@regeringskansliet.se)

Kopia till:

[m.naturmiljöenheten@regeringskansliet.se](mailto:m.naturmiljöenheten@regeringskansliet.se)

Stockholm den 25 oktober 2021

Yttrande över artskyddsutredningen "Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar" (SOU 2021:51)

**Sammanfattning**

- Naturskyddsföreningen delar utredningens bedömningar att markägare ska anses vara verksamhetsutövare och att kunskapskravet och utredningskravet i miljöbalken gäller för verksamhetsutövare inom de areella näringarna.
- Naturskyddsföreningen tillstyrker samtliga förslag i kapitel 10.3 – 10.8 som syftar till att förtydliga hur statens ansvar att tillhandahålla nödvändigt besluts- och kunskapsunderlag om artskydd ska göras.
- Naturskyddsföreningen tillstyrker utredningens förslag att samla artskyddsbestämmelserna i ett nytt 8 kap. miljöbalken, vilket kommer att leda till ökad tydlighet och tillgänglighet av bestämmelserna. Utredningens förslag till portalparagraf, fridlysnings- och dispensreglering, bemyndiganden etc. tillstyrks.
- Naturskyddsföreningen är negativa till att det livsmiljöskydd, i form av skydd av fortplantningsområden och viloplatsar i 4 § 4 punkten artskyddsförordningen, som tidigare även omfattade

fåglar, endast kommer att gälla för skyddade arter enligt livsmiljödirektivet. I stället för en försvagning, bör det utredas vidare hur ett funktionellt skydd av fåglars livsmiljöer kan stärkas ytterligare.

- Naturskyddsföreningen tillstyrker förslaget om livsmiljöunderlag och menar att detta är ett led att tillgodose kravet på en förebyggande planering, som följer av EU-domstolens dom i Skydda skogen. För att verktyget livsmiljöunderlag ska kunna bidra till ett reellt skydd av arter och dessas livsmiljöer i skogen bör ett krav på skogsnäringen om obligatoriska skogsbruksplaner med naturvärdesbedömningar ställas och utgöra en del i livsmiljöunderlagen.
- Naturskyddsföreningen avstyrker den föreslagna bestämmelsen om proportionalitetsavvägning i 8 kap. 38 § miljöbalken. Detta eftersom en erforderlig avvägning av artskyddsbestämmelsernas proportionalitet har gjorts vid utredningens överväganden om hur 8 kap. ska vara utformat och kommer att göras i efterföljande lagstiftningsarbete samt inom ramen för myndigheternas kommande handläggning och tillämpning av bestämmelserna. En felaktigt tillämpad proportionalitetsavvägning riskerar att vattna ur eller helt åsidosätta det strikta skyddet av arterna.
- Naturskyddsföreningen tillstyrker utredningens förslag om ett nästintill absolut förbud mot att samla ägg och inneha ägg. Sverige har inte ett totalförbud mot äggsamlingar, vilket medfört att Sverige har varit en fristad och transitland för äggsamlingar och bidragit till illegal handel med ägg. Utredningens förslag är nödvändiga för ett korrekt genomförande av fågeldirektivet och Bernkonventionen och mycket viktiga för att motverka det artskyddsbrott som majoriteten av äggsamlingarna innebär.
- Naturskyddsföreningen tillstyrker förslaget att ändra klagorättsbestämmelsen i 16 kap. 13 § miljöbalken så att det framgår att beslut som fattats med stöd av 8 kap. miljöbalken, eller dess föreskrifter, får överklagas samt förslaget att en översyn behöver göras av klagorättsregler i såväl miljöbalken som i andra lagar som kan bli aktuella i fråga om tillgången till effektiva rättsmedel.

- Naturskyddsföreningen tillstyrker förslagen som behandlar övervakning och rapportering av oavsiktlig fångst och dödande av livsmiljöarter. Förslagen genomför artikel 12.4 livsmiljödirektivet på ett korrekt sätt, men för att regeringen ska kunna uppfylla åtagandena gentemot kommissionen i pågående överträdelseärende om bifångst av tumlare behöver proposition med författningsförslag presenteras senast den 31 december 2021.
- Naturskyddsföreningen tillstyrker förslaget att artskyddets tillämpning i jordbruket och havs- och vattenmiljöer bör utredas vidare. Det föreligger ett genomförandeunderskott av artskydd inom sektorerna jordbruk, jakt, fiske och skog och det är därför en brist att utredningen inte har haft mandat att föreslå ändringar i dessa tillhörande lagstiftningar.
- Naturskyddsföreningen tillstyrker förslagen om ersättningsmodell; en ny form av biotopskydd för fridlysta arter, ersättning vid nekad dispens från fridlysningsbestämmelserna om inskränkningen utgör ett avsevärt försvårande av pågående markanvändning samt ökad användning av naturvårdsavtal. Förslagen följer den grundläggande principen om lagenlighet. Föreningen är emellertid tveksam till att rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken ska utgöra toleranströskel, främst på grund av att det förefaller svårtillämpbart. Naturskyddsföreningen avstyrker förslaget om att Skogsstyrelsen ska bli dispensmyndighet för artskydd i skogen.
- Naturskyddsföreningen tillstyrker samtliga förslag rörande tydliggörande i författning och utökad brottsrubricering av artskyddsbrott. EU-domstolen har särskilt kritiserat Sverige för att den vägledning som Skogsstyrelsen använder för att ange vilka försiktighetsmått som ska vidtas för att skydda arter inte är bindande för skogsägaren och inte är kopplade till något straffrättsligt ansvar. Utredningen föreslår därför en ny reglering som ska hantera detta, vilket föreningen tillstyrker.
- Naturskyddsföreningen delar utredningens konsekvensanalys och vill verkligen betona att följderna av om utredningens förslag inte genomförs blir att de EU-rättsliga kraven gäller direkt i Sverige ändå men utan att någon lagstadgad grund för ersättning föreligger.

## Inledning

Artskyddsförordningen är ett viktigt verktyg för att skydda fridlysta arter och de livsmiljöer de är beroende av och bygger på en implementering av EU:s fågeldirektiv och livsmiljödirektiv samt internationella konventioner. Artskyddet har emellertid inte fått tillräckligt genomslag i rättstillämpningen och Sverige har även fått kritik från EU-kommissionen och EU-domstolen för bristande efterlevnad av naturvårdsdirektiven. Växter och djur minskar i antal eller försvinner helt till följd av bland annat ändrad mark- och vattenanvändning, klimatförändringar, föroreningar, överfiske och ohållbar jakt. Intensivt mark- och vattenutnyttjande och igenväxning är de vanligaste orsakerna till att vi har över 2 200 hotade arter i Sverige i dag. Krisen för den biologiska mångfalden är akut. De senaste åren har konfliktnivån i skogen varit hög där skydd av arter, livsmiljöer och värdefulla habitat har vägts emot ett intensivt skogsbruk med kalavverkningar och krav på statlig ersättning om hänsyn ska tas till fridlysta arter.

Artskyddsutredningen tillsattes för att bland annat lösa de problem som beskrivs ovan. Utredningsdirektiven har varit omfattande, men med två huvuduppdrag: dels att göra en översyn av artskyddsförordningen, dels att förbättra förutsättningarna att förebygga, upptäcka och lagföra artskyddsbrottslighet. I det första uppdraget ingår att säkerställa ett regelverk som effektivt och rättssäkert skyddar djur och växter. Bestämmelserna ska bidra till ett effektivt artskydd som är utformat efter skyddsbehovet och är förenliga med EU-rätten. Översynen ska värna och stärka den privata äganderätten i skogen och säkerställa ett rättssäkert, tydligt och lättillgängligt regelverk som innebär ett effektivt artskydd och bevarar den biologiska mångfalden över tid.

Utredningen har på kort tid presenterat ett gediget underlag och välavvägda författningsförslag som sammanfattningsvis kommer att leda till bättre och tydligare bestämmelser om artskydd och artskyddsrelaterad brottslighet. Naturskyddsföreningen har valt att lyfta de för föreningen viktigaste förslagen och intentionen är att förklara vad förslagen innebär och varför föreningen tillstyrker eller avstyrker förslagen.

Första delen av utredningens betänkande utgörs av en bakgrundsbeskrivning med en grundlig genomgång av den bristande tillämpningen av artskyddet i Sverige, EU-rättslig tolkningsmetod, beskrivning av naturvårdsdirektivens tillämpningsområde, vad begreppet rätts-säkerhet, äganderätt och rådighetsinskränkning innebär juridiskt med

mera. Naturskyddsföreningen ställer sig bakom dessa rättsutredningar och menar att de är nödvändiga för förståelsen av de förslag som utredningen sedan lämnar i del två av betänkandet.

Naturskyddsföreningen lämnar härmed följande remissyttrande.

### **Kunskapskrav och utredningsansvar (kapitel 10.2)**

Utredningens uppdrag har i denna del inte varit att lämna förslag på nya bestämmelser utan att klargöra vad som gäller enligt befintlig lagstiftning och tydliggöra statens respektive verksamhetsutövarens ansvar för kunskap och utredning.

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

Angående frågan hur 2 kap. miljöbalken ska förhålla sig till 30 § skogsvårdslagen konstaterar utredningen att även vid en tillämpning av lex specialis är bestämmelsen i 2 kap. miljöbalken om kravet på kunskap tillämpligt direkt, eftersom kunskapskravet inte är reglerat i skogslagstiftningen.

Portalparagrafen i 1 kap. 1 § miljöbalken avgör vilken kunskap som krävs enligt 2 kap. 2 § miljöbalken. Här ingår exempelvis krav på resurshushållning och kunskap om biologisk mångfald. Det är effekten av verksamheten eller åtgärden som ska bedömas och inte vem som utför verksamheten som ska vara avgörande för vilken kunskap som krävs.

Erforderlig kunskap om artskyddet omfattar hur de arter som förekommer i området påverkas av verksamheten eller åtgärden och vilka försiktighetsmått som krävs för att minimera den negativa påverkan på människors hälsa och miljön.

Artskyddsutredningen delar vidare Skogsutredningens slutsats att det är markägaren som är verksamhetsutövare oaktat om det är någon annan som anlitas för att utföra själva arbetet i skogen.

De livsmiljöunderlag som utredningen föreslår bör kunna utgöra underlag för att bedöma utredningsbehovet och bidra till kunskapsinhämtningen. Vid bedömningen av hur den egna verksamheten eller

åtgärden påverkar miljön så är det verksamhetsutövaren som har utredningsbördan och ska bekosta de utredningar och underlag som krävs för att bedöma detta.

Enligt 2 kap. 7 § miljöbalken ska en rimlighetsavvägning göras som omfattar kunskapskravet och kravet på underlag. Det är alltså möjligt att tala om ett differentierat kunskapskrav. Utredningen anser därmed att det redan idag finns en möjlighet att differentiera kunskapskravet inom ramen för miljöbalkens bedömning.

Naturskyddsföreningen delar utredningens bedömningar som redovisats i det föregående. Det är bra att utredningen tydliggör att åtgärder och verksamheter inom de areella näringarna omfattas kraven och att detta följer av lagstiftningen; alltså miljöbalken parallellt med annan lagstiftning, så som skogsvårdslagen. Detta följer direkt av 1 kap. 3 § miljöbalken.

Utredningen ger vidare förslag i kapitel 10.3 där SLU Artdatabankens roll och finansiering ska utredas, i kapitel 10.4 att det bör göras en nationell bristanalys av vilken kunskap om biologisk mångfald som behöver kompletteras, i kapitel 10.5 att tydlig och samlad information om fridlysta arter ska tas fram, i kapitel 10.6 att råd och riktlinjer för hänsynskrävande naturmiljöer ska tas fram, i kapitel 10.7 att positiva och negativa åtgärder ska sammanställas och i kapitel 10.8 att information ska ges om olika skyddsformer och begrepp.

Alla dessa förslag syftar till att förtydliga hur statens ansvar att tillhandahålla nödvändigt underlag om artskydd ska göras. Naturskyddsföreningen tillstyrker samtliga dessa förslag.

Naturskyddsföreningen håller emellertid inte med utredningen om att skogsutredningens förslag att markägaren själv ska bedöma om åtgärden omfattas av samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, är bra på så sätt att det tydliggör skillnaden mellan miljöbalken och skogsvårdslagen. Naturskyddsföreningen befarar i stället att det kommer att leda till att åtgärder som väsentligt kommer ändra naturmiljön inte anmäls för samråd, vilket riskerar att leda till allvarliga konsekvenser för just naturmiljön och artskyddet.

Naturskyddsföreningen tillstyrker dock utredningens förslag 11.11 enligt vilket det ska införas ett bemyndigande för Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen att meddela föreskrifter som närmare reglerar förutsättningarna för allmänhetens deltagande i samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.

### **Förslag på nytt 8 kap. miljöbalken (kapitel 11 i betänkandet)**

Utredningen föreslår en överflyttning av fridlysningsbestämmelserna från artskyddsförordningen till 8 kap. miljöbalken. Detta är enligt Naturskyddsföreningen en bra lösning som bidrar till tydlighet och gör fridlysningsbestämmelserna mer lättillgängliga. En reglering i balken möjliggör förarbeten till lagstiftningen, vilket inte har funnits till artskyddsförordningen. Förarbeten kommer bli ett viktigt hjälpmedel i tolkningen och tillämpningen av artskyddslagstiftningen som i stora delar får nya lydelse. Det blir också tydligt och pedagogiskt att ha fridlysningsbestämmelserna samlade i ett kapitel i balken. Det visar också uttryckligen att artskyddet är en integrerad del i miljölagstiftningen och att hänsynsreglerna och kravet på en hållbar utveckling i portalparagrafen gäller även för detta område.

Utredningen föreslår också att 8 kap. miljöbalken får en ny inledande målbestämmelse som ska precisera portalparagrafen i miljöbalken genom att den definierar det nationella miljö kvalitetsmålet *Ett rikt växt- och djurliv*. Föreningen välkomnar detta, men är något tveksamma till skrivningen att målet med bestämmelserna i 8 kap. ska vara att bevara biologisk mångfald så att förändringar bland arterna sker i ett *naturligt* tempo. Föreningen menar att det kan vara svårt att avgöra vad som är en förändring i ett naturligt tempo i en värld så präglad av mänsklig aktivitet och eskalerande klimatförändringar, och föreslår därför att naturligt i första bisatsen styrks.

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

### **Livsmiljöunderlag (kapitel 11.8)**

I syfte att få ett bättre planerings- och beslutsunderlag så att åtgärder eller verksamheter inte vidtas eller kommer till stånd i strid med förbudet i 8 kap. miljöbalken föreslår utredningen att länsstyrelserna ska ta fram så kallade livsmiljöunderlag. Underlagen ska omfatta alla arter som är fridlysta enligt 8 kap. miljöbalken, hotade enligt rödlistan eller regionalt prioriterade, samt deras livsmiljöer. Underlagen ska tas fram länsvis och beslutas senast den 31 december 2027. Besluten ska föregås av samråd. Livsmiljöunderlagen ska revideras minst vart femte

år och på så sätt utgöra en adaptiv förvaltning. Naturvårdsverket ska få i uppdrag att i samverkan med länsstyrelserna ta fram riktlinjer för hur arbetet med att ta fram livsmiljöunderlag ska genomföras, med stöd i det underlag som finns angående grön infrastruktur. Innehållet i livsmiljöunderlagen ska regleras i artskyddsförordningen och i en bilaga till förordningen ska den information som ska framgå av livsmiljöunderlagen listas.

Tanken är att förutsättningar ska skapas för att uppnå kontinuerlig ekologisk funktion för samtliga fridlysta arter. Genom underlagen ska hänsyn tas till ekonomiska, sociala och kulturella behov samt till regionala och lokala särdrag. Livsmiljöunderlagen ska också kunna utgöra ett stöd vid ingående av naturvårdsavtal.

Livsmiljöunderlagen syftar till en proaktiv tillämpning av fridlysningsbestämmelserna, och till att få en bättre överblick, vad gäller såväl arter och livsmiljöer som aktiviteter som kan utgöra ett hot mot arterna, samt hur hotet kan undanröjas eller minimeras och ska därmed leva upp till kraven som EU-domstolen ställer upp i Skydda skogen-domarna (C-473/19 och C-474/19 p. 76 och 77).

EU-domstolen konstaterade i Skydda skogen-domarna att, för att målen med livsmiljödirektivet ska förverkligas, krävs det att behöriga myndigheter har möjlighet att förebygga verksamhet som skulle kunna vara skadlig för de arter som skyddas i detta direktiv. Det är härvidlag oviktigt huruvida den aktuella åtgärden har till syfte att döda eller störa dessa arter. Det ankommer således på den nationella domstolen att pröva huruvida skogsbruksåtgärder grundar sig på en förebyggande strategi som tar i beaktande behovet att bevara de berörda arterna och huruvida åtgärderna planerats och kommer att utföras på ett sätt som inte åsidosätter förbuden i artikel 12.1 a–c i livsmiljödirektivet, med hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag i enlighet med vad som framgår av artikel 2.3 i samma direktiv.

EU-domstolen ställer alltså upp krav på förebyggande planering och strategi för verksamheter och åtgärder som riskerar att påverka skyddade arter. Naturskyddsforeningen anser att det föreslagna systemet med livsmiljöunderlag är ett steg på vägen att uppfylla de krav på som följer av EU-rätten men att ytterligare krav på planering krävs för att inte verksamheter och åtgärder ska komma i ständig konflikt med skyddet av arter och livsmiljöer, och därmed aktualisera förbuds- och dispensprövning. Inom ramen för regeringens föreskriftsmöjlighet



bör exempelvis verktyget generella föreskrifter användas i högre utsträckning. Exempel på sådana skulle kunna vara ett generellt förbud mot avverkning av skog under den period som sammanfaller med häckning och att vindkraftverk ska vara avstängda på natten under de perioder då fladdermöss är som mest aktiva.

Precis som utredningen beskriver så behöver ett större helhetsgrepp tas i planeringen för att få till ett regelverk som tillser att det är den mest miljöanpassade, hållbara och samhällsviktiga verksamheten som får komma till stånd i stället för den som ansöker först. Ett ändamålsenligt regelverk som kan säkerställa ett effektivt artskydd behöver omfatta lagstiftning inom plan- och bygg, skog, jakt, fiske, skatt med mera. Livsmiljöunderlagen är som sagt en bit på vägen men den strategiska planeringen behöver vidareutvecklas och översyn av nämnda lagstiftningar inkluderas för att utgöra en proaktiv förvaltning.

Utredningen har inte haft mandat i direktiven att gå vidare med förslaget om krav på obligatorisk skogsbruksplan med naturvärdesbedömning men förordar att denna möjlighet bör utredas närmare. Naturskyddsföreningen tillstyrker detta och menar att kombinationen skogsbruksplaner med naturvärdesbedömningar och livsmiljöunderlag närmar sig kravet på förebyggande planering som beaktar arternas behov på det sätt som EU-domstolen kräver. Obligatoriska skogsbruksplaner med naturvärdesbedömningar skulle också kunna hjälpa till att uppfylla kunskapskravet för verksamhetsutövarna inom skogsbruket. Detta är också i linje med den föreslagna EU:s skogsstrategi som anger att arealen skog som omfattas av skogsbruksplaner bör omfatta alla offentligt förvaltade skogar samt ett ökat antal privata skogar.

### **Särskilt om fridlysningsbestämmelserna och genomförandet av EU:s naturvårdsdirektiv (kapitel 12.3 – 12.5)**

Utredningen föreslår nya bestämmelser i 8 kap. miljöbalken som genomför förbudsbestämmelserna i artikel 5 fågeldirektivet och artikel 12 livsmiljödirektivet. Bestämmelserna delas upp efter de olika leden i respektive artikel. Förslagen innebär en förändring jämfört med dagens reglering i artskyddsförordningen där förbudsbestämmelserna rörande fåglar och övriga skyddade arter är sammanlagda i en och samma fjärde paragraf. Utredningen har försökt hålla sig så nära lydelsen av respektive direktivs artikel för att hålla genomförandet på en miniminivå. Detta får till följd att det livsmiljöskydd, i form av skydd av fortplantningsområden och viloplatsar i 4 § 4 punkten artskyddsförordningen,

som tidigare även omfattade fåglar, endast kommer att gälla för skyddade arter enligt livsmiljödirektivet.

Naturskyddsföreningen anser att en uppdelning av artiklarna fyller en viss funktion av tydlighet men är negativa till att de medför en försämring av skyddet av fåglarnas livsmiljöer. Naturvårdsdirektiven är minimidirektiv och för att säkerställa ett funktionellt skydd för fåglar bör även fåglarnas fortplantningsområden och viloplatsen ha ett starkt och uttalat skydd. EU-domstolen erinrade särskilt om i Skydda skogen-domen att medlemsstaterna, med stöd av artikel 14 fågeldirektivet, får införa strängare skyddsregler än de som krävs enligt direktivets miniminivå.

Artikel 3 i fågeldirektivet kräver att tillräckligt stora och varierade habitat för alla fågelarter skapas och bevaras. Detta krav har inte genomförts på ett tillräckligt sätt i svensk lag. Om fåglarna inte längre ska ha ett uttalat livsmiljöskydd behöver kraven i artikel 3 fågeldirektivet genomföras på annat sätt. Detta skulle kunna göras exempelvis genom en reglering direkt i skogsvårdslagen.

Enligt artikel 4.4 fågeldirektivet ska medlemsstaterna sträva efter att undvika förorening och försämring av livsmiljöer, även utanför de särskilda skyddsområden som ska inrättas för extra skyddsvärda fåglar enligt bilaga 1 till direktivet. Naturskyddsföreningen anser sammanfattningsvis att om skyddet för fåglarnas fortplantningsområden och viloplatsen tas bort i den nya fridlysningsregleringen så brister Sverige i genomförandet av kraven i artikel 3 och 4.4 fågeldirektivet.

### **Implementering av fågeldirektivets artikel 5 a-c (kapitel 12.6)**

Naturskyddsföreningen tillstyrker samtliga förslag i kapitel 12.6.1-12.6.8. Fridlysningsbestämmelserna omfattar alla fåglar som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium och inte enbart de fågelarter som är särskilt hotade, så kallade prioriterade fågelarter. Föreningen bedömer därmed att förslagen är i linje med EU-domstolens dom i Skydda skogen-målet.

Ett korrekt genomförande av direktivet och EU-domstolens dom behöver också göras i exempelvis Skogsstyrelsens föreskrifter 7:19, till 30 § skogsvårdslagen, där endast prioriterade fåglar pekats ut som skyddsvärda vid risk för skador till följd av skogsbruksåtgärder. Föreningen är medveten om att utredningen inte har haft mandat att ändra i skogslagstiftningen men vill ändå betona hur viktig denna

följändring är och hur viktigt det är för ett reellt skydd av fåglar att myndighetens föreskrifter och vägledningar omarbetas så att de beaktar EU-rätten på ett korrekt sätt.

Naturskyddsföreningen anser vidare att avsiktlighetsbegreppet är tolkat på ett korrekt vis och att det stärker tydligheten att det skrivs ut i själva bestämmelserna att det är förbjudet att "*avsiktligt, eller genom att acceptera en sådan konsekvens av sitt handlande*" fånga, döda, förstöra, skada eller störa. Stöd för denna tolkning finns i EU-domstolens dom om Białowieżaskogen (C-441/17), där domstolen inte tolkade avsiktlighetsrekvisitet restriktivt utan lät det inbegripa även accepterade konsekvenser av en åtgärd, i detta fall skogsavverkning.

Angående förbudet att avsiktligt störa vilda fåglar i deras naturliga utbredningsområde så föreslår utredningen att implementeringen av kraven i artikel 3 i fågeldirektivet delvis ska ske genom tillämpningen av den nya bestämmelsen i 8 kap. 13 § miljöbalken. Detta ska ske genom att en störning ska påläggas och därmed *inte sakna betydelse* för att bibehålla populationen på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, när en åtgärd (eller verksamhet) innebär att viktiga livsmiljöer för hotade eller regionalt prioriterade fågelarter försvinner.

Naturskyddsföreningen anser att förslagen angående störaförbudet är bra och knyter an på ett tydligt sätt till direktivets syfte men att det inte räcker hela vägen fram för att faktiskt tillgodose kraven i artikel 3 och 4.4 fågeldirektivet i och med att krav på långsiktigt skydd av berörda livsmiljöer inte följer av denna bestämmelse. Livsmiljöer för fåglar, så som fortplantningsområden, områden för häckning och viloplats, är själva kärnan i skyddet av fåglar. Det är negativt för det långsiktiga bevarandet av livskraftiga fågelpopulationer och den biologiska mångfalden i stort om livsmiljöskyddet för fåglar försämras. Naturskyddsföreningen anser därmed att denna fråga bör utredas ytterligare.

### **Implementering av livsmiljödirektivet artikel 12 a-c (kapitel 12.7)**

EU-domstolen konstaterade i Skydda skogen-domen att förbuden som anges i artikel 12.1 a-c i livsmiljödirektivet omfattar även arter vars bevarandestatus inte riskerar att påverkas negativt samt att skyddet inte upphör att gälla för arter som uppnått en gynnsam bevarandestatus. Giltigheten av förbudet i artikel 12.1 d i livsmiljödirektivet, när

artens kontinuerliga ekologiska funktionalitet förstörs eller försämras, är inte beroende av om artens bevarandestatus riskerar att försämrats eller inte. Skydda skogen-omen omkullkastar tidigare artskyddspraxis från svenska domstolar där förbuden att döda, fånga, förstöra och störa arter endast har aktualiserats om bevarandestatusen riskerar att försämrats.

Naturskyddsföreningen tillstyrker förslagen och bedömer att de på ett förtjänstfullt sätt har genomfört gällande EU-rätt i förbudsbestämmelserna.

### **Tydliggör ideella miljöorganisationers klagorätt (kapitel 11.12)**

Utredningen föreslår en ändring i 16 kap. 13 § miljöbalken som tydliggör att överklagbara beslut som fattats med stöd av 8 kap. miljöbalken och dess föreskrifter får överklagas av de ideella föreningar och andra juridiska personer som anges i bestämmelsen. Naturskyddsföreningen tillstyrker förslaget.

Utredningen föreslår också att en översyn bör göras av klagorättsregler i såväl miljöbalken som i de andra lagar som kan bli aktuella i fråga om tillgången till effektiva rättsmedel, såväl enligt vad som följer av Århuskonventionen som av EU-rätten. Naturskyddsföreningen tillstyrker förslaget.

Bestämmelsen om klagorätt för miljöorganisationer i 16 kap. 13 § miljöbalken har varit oförändrad i flera år. Lydelsen återspeglar inte den rätt organisationer har att föra talan enligt artikel 9 i Århuskonventionen, EU-domstolens praxis och nationell praxis från mark- och miljödomstolarna och förvaltningsdomstolarna. Efterlevnaden av Århuskonventionen sker i Sverige således främst genom praxis och inte genom en adaptiv lagstiftning. För ett korrekt genomförande av konventionen krävs en kodifiering av gällande praxis i författning samt även andra ändringar som följer direkt av konventionen.

Utredningen lyfter fram att enligt fast rättspraxis kan miljöorganisationer överklaga tillsynsbeslut, trots att denna beslutskategori inte nämns i 16 kap. 13 § miljöbalken. Vidare framgår av svensk praxis att beslut att inte vidta några åtgärder, så kallade nollbeslut, är överklagbara. Det innebär att även passivitet, det vill säga ställningstagandet som det innebär att inte vidta någon åtgärd, utgör överklagbara tillsynsbeslut, vilket också har stöd i artikel 9.3 i

Århuskonventionen. Detta är enligt föreningen två av de områden i praxisutvecklingen som behöver kodifieras i lagstiftningen.

### **Oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande (kapitel 12.16)**

Kravet att införa ett system för rapportering och övervakning av oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande av vissa utpekade djurarter följer av artikel 12.4 livsmiljödirektivet. Det är de extra skyddsvärda arterna i bilaga 4 till livsmiljödirektivet det gäller. I den svenska implementeringen, 65 § artskyddsförordningen, saknas kravet på inrättande av ett system för övervakning. Det finns i Sverige alltså endast ett krav på att *rapportera* oavsiktligt dödande av exempelvis marina däggdjur i nät i samband med fiske eller dödande av fladdermöss vid drift av vindkraftverk, men det saknas ett system för att ta hand om inkommande data och att baserat på dessa ordna ett erforderligt övervakningssystem för att de facto undvika oavsiktligt dödande.

Denna brist har också kommissionen uppmärksammat inom ramen för ett pågående överträdelseärende (2020/4037), gällande skydd av marina däggdjur (tumlare) från fiskeverksamhet i Sverige, där en formell underrättelse har lämnats till Sverige för underlåtenhet att uppfylla kraven i artiklarna 6.2 och 12.4 livsmiljödirektivet. Kommissionen har bland annat anfört att i begreppet övervakning ingår mer än endast passiv rapportering. I den formella underrättelsen betonar kommissionen särskilt att medlemsstaterna måste säkerställa att bifångst inte får betydande negativa följder för de berörda arterna. Systematisk övervakning och insamling av uppgifter om oavsiktlig fångst och dödande är därför nödvändigt för genomförande av förebyggande åtgärder för att förhindra sådana negativa följder och för att säkerställa en hög skyddsnivå för den strikt skyddade arten.

Regeringen har i sitt svar till kommissionen instämt i kritiken och utlovat att ett förslag till förbättrat införlivande av artikel 12.4 livsmiljödirektivet kan redovisas till kommissionen före utgången av år 2021.

Utredningen föreslår att det i 8 kap. 17 a § miljöbalken ska införas en bestämmelse om att den som vidtar en åtgärd eller bedriver en verksamhet är skyldig att i rimlig utsträckning övervaka och till tillsynsmyndigheten rapportera oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande av djurarter som omfattas av bilaga 4 till livsmiljödirektivet,

och som dött eller fångats som en följd av den ifrågavarande verksamheten.

Kravet på övervakning och rapportering följer redan av verksamhetsutövarens kunskapskrav och egenkontroll enligt 26 kap. 19 § miljöbalken. Enligt 2 kap. 7 § miljöbalken är det möjligt att göra en rimlighetsavvägning av kunskapskravet som medför att de krav som kan ställas på övervakningen följer av verksamhetens art eller omfattning. Därför är det möjligt att lägga in en avvägning, dvs. att övervakning och rapportering ska göras i *rimlig utsträckning*, i den föreslagna bestämmelsen i 8 kap. 17 a § miljöbalken. Kravet på övervakning och rapportering kan därmed inte anses vara onödigt betungande för verksamhetsutövaren.

För att uppfylla kraven i artikel 12.4 livsmiljödirektivet samt kunskapskravet och kravet på egenkontroll föreslår utredningen vidare att ansvariga myndigheter, i samband med tillståndsprövning eller tillsyn, ges möjlighet att förelägga eller meddela villkor om övervakning och rapportering. Utredningen föreslår också att Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket ska få i uppdrag att ta fram vägledning i frågan. Vidare föreslås att ett krav på att miljökonsekvensbeskrivningar ska innehålla förslag på övervakningssystem för verksamheter där det finns en risk för oavsiktligt dödande eller fångande av arter upptagna i bilaga 4.

Naturskyddsföreningen anser att utredningens förslag lever upp till kraven i artikel 12.4 på såväl ett faktiskt system för rapportering som övervakning. Förslagen om krav på redogörelse i miljökonsekvensbeskrivningen och ålägganden för berörda myndigheter är ambitiösa och bedöms leda till att förebyggande åtgärder faktiska ska kunna genomföras mot bakgrund av vad som framkommer i övervakningen. För att få ett faktiskt genomslag för exempelvis fisket, där vi ser ett genomförandeunderskott idag, är det nödvändigt att sektorslagstiftningarna även reflekterar dessa betydelsefulla ändringar i miljöbalken samt att myndigheterna i sin vägledning tydligt visar hur regeländringarna ska appliceras på olika sektorer.

För att regeringen ska uppfylla åtagandena gentemot kommissionen i pågående överträdelseärende måste utredningen leda till en proposition som utgör ett faktiskt förslag på förbättrad lagstiftning. Detta bör ske senast den 31 december 2021.

### **Utred artskyddets tillämpning i jordbruket och havs- och vattenmiljöer (kapitel 12.17)**

Det har inte ingått i artskyddsutredningens mandat att se till vilka ändringar som krävs i jakt-, fiske- och skogslagstiftningen för att genomföra ett effektivt artskydd. Detta är enligt Naturskyddsföreningen en brist och denna viktiga pusselbit saknas för att få ett heltäckande och effektivt artskydd som lever upp till Sveriges gemenskapsrättsliga åtaganden.

Utredningen föreslår att artskyddets tillämpning i jordbruket och havs- och vattenmiljöer bör utredas vidare genom att Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket ska få i uppdrag att utreda artskyddets tillämpning i dessa miljöer. Naturskyddsföreningen anser att det föreligger ett genomförandeunderskott på artskyddsområdet inom dessa sektorer och tillstyrker därför förslaget.

### **Proportionalitetsavvägning (kapitel 11.3.3 och 12.15)**

Utredningen föreslår att det ska införas en bestämmelse om en allmän proportionalitetsavvägning i 8 kap. miljöbalken som innebär att en inskränkning i en enskilds rätt att använda mark eller vatten inte får gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses. Proportionalitetsavvägningen ska göras i alla beslut som fattas med stöd av 8 kap. eller dess föreskrifter. Avvägningen ska göras på samma sätt som den i 7 kap. 25 § miljöbalken. Syftet med den föreslagna bestämmelsen är inte att förändra innebörden av fridlysningsreglerna eller att införa ytterligare en dispensgrund. Bestämmelsen syftar till att göra en slutlig kontroll av att artskyddsbeslut inte är orimliga med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

Naturskyddsföreningen har svårt att se när en inskränkning i en enskilds rätt eller möjlighet att använda sin mark kan bedömas gå längre än vad som krävs för det fall skyddade arter förekommer på platsen och arterna riskerar att dödas, fångas eller störas på ett som inte är tillåtet enligt fridlysningsbestämmelserna. Detta gäller särskilt i de fall då en ersättningsrätt är kopplad till inskränkningen, exempelvis då biotopskyddsområde inrättas för att skydda arter eller då ersättning utgår för en nekad dispens, jfr föreslagna bestämmelsen i 31 kap. 4 § punkten 8 miljöbalken. Eftersom det finns en lagstadgad grund för

ersättning till följd av sådana artskyddsbeslut föreligger inte ett intrång i äganderätten på samma sätt som när grund för ersättning helt saknas. För exempelvis strandskydd finns ingen ersättningsgrund varför motsvarande bestämmelse i 7 kap. 25 § miljöbalken som innehåller en intresseavvägning för områdesskydd och strandskydd förefaller mer befogad.

Vid tillämpningen av artskyddsbestämmelserna i det nya 8 kap. ska en avvägning göras dels vilka försiktighetsmått och vilken nivå på kunskapskravet som krävs med stöd av 2 kap. 7 § miljöbalken, dels i myndigheternas handläggning inom ramen för myndighetsutövning reglerad i förvaltningslagen.

Precis som utredningen konstaterar kan en svensk domstol frånga vad som följer av EU-domstolens tolkning av en EU-rättslig bestämmelse endast om tillämpningen i det enskilda fallet annars skulle utgöra en allvarlig och otvetydig kränkning av Europakonventionen (se NJA 2014 s. 79). I EU:s rättsakter har frågan om proportionalitet och aktens förenlighet med Europakonventionen också redan prövats vid instiftandet.

Vad gäller proportionalitetsavvägning av nationella bestämmelser så har Mark- och miljööverdomstolen (MÖD 2020:2 I och II) vid tillämpning av strandskyddsbestämmelserna hänvisat till Högsta domstolen i NJA 2018 s. 753 (Parkfastighetsmålet) och konstaterat att regleringen i 2 kap. 15 § regeringsformen i första hand riktar sig till lagstiftaren som vid införandet av exempelvis strandskyddsbestämmelserna gjort en ingående avvägning mellan det allmänna intresset att upprätthålla strandskyddet och det enskilda intresset att bygga nära ett vattenområde.

Föreningen har svårt att se ett scenario i det enskilda fallet när bestämmelsen ska kunna tillämpas och få genomslag på så sätt att en inskränkning i en enskilds rätt att använda mark eller vatten till följd av artskydd anses gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses. Föreningen är medveten om att en proportionalitetsavvägning krävs enligt Europakonventionen och regeringsformen, men anser att detta gjorts vid utredningens överväganden om hur 8 kap. ska vara utformat samt inom ramen för myndigheternas kommande handläggning och tillämpning av bestämmelserna. Om den föreslagna proportionalitetsbestämmelsen endast ska betraktas som en formalitet som ska bockas av i handläggningen anser föreningen inte att den bör författningsregleras. En felaktigt tillämpad proportionalitetsavvägning



riskerar att vattna ur eller helt åsidosätta det strikta skyddet av arterna. Naturskyddsföreningen avstyrker således föreslagna bestämmelse om proportionalitetsavvägning. Om det är så att regeringen väljer att gå vidare med förslaget anser föreningen att det bör framgå av författningsskomentaren att artskyddsbestämmelserna endast ska anses vara oproportionerliga när det är fråga om *allvarliga och otvetydiga* kränkningar av rättigheter som följer av Europakonventionen, vilka är de rekvisit som Högsta domstolen har ställt upp.

### **Förbud mot att samla in ägg och att inneha fågelägg (kapitel 12.6.4 och 12.6.5)**

I syfte att genomföra fågeldirektivet på korrekt sätt föreslås förbud mot att samla in ägg och att inneha ägg i enstaka exemplar eller samlingar.

Förbudet att samla in ägg och behålla dessa följer direkt av artikel 5 c i fågeldirektivet. Förbudet gäller ägg från samtliga vilda fågelarter som förekommer i Europa och gäller även om äggen är tomma. Även om förbudet, vad gäller avsiktlig insamling, också följer av jaktlagen anser föreningen att det är nödvändigt för tydligheten att förbudet att samla in och plocka ägg även framgår av de samlade artskyddsbestämmelserna i nya 8 kap. miljöbalken.

Utredningen föreslår vidare att innehav av fågelägg, så kallade äggsamlingar, ska vara förbjudet. Förbudet gäller från första ägget och omfattar alla fågelarter, med undantag för samlingar vid Naturhistoriska riksmuseet och institutioner för forskning och undervisning som fått tillstånd till innehav av Naturvårdsverket.

För befintliga äggsamlingar ges möjlighet till, att under en amnestitid, lämna in äggen till myndigheterna. När tiden har löpt ut ska samlingarna betraktas som olagliga.

Förbudet är utformat för att vara så absolut och utan undantag som möjligt. Detta för att undvika risken med missbruk och kryphål för undantag och för att förenkla myndigheternas tillsyn och brottsbeivrande av artskyddsbrott. Det är komplicerat, tidsödande och dyrt för myndigheterna att bevisa vilka ägg från en samling som härrör från "lagligt" insamlade ägg, vilket äggsamlarhärvan i Stekenjokk visade. I Stekenjokk-målet (Hovrätten för Nedre Norrlands dom i mål B 276-14 den 24 april 2015), där äggsamlingarna omfattade tusentals ägg, tog artbestämningen drygt 4 000 timmar och sammanlagt kostade

rättsprocessen cirka 10 miljoner kronor, inklusive analyskostnader och arbete.

Utredningens förslag är nödvändiga för att åstadkomma ett korrekt genomförande av fågeldirektivet och Bernkonventionen och mycket viktiga för att motverka det artskyddsbrott som majoriteten av äggsamlingarna innebär. Sverige har inte ett totalförbud mot äggsamlingar, vilket medfört att Sverige har varit en fristad och transitland för äggsamlingar och bidragit till illegal handel med ägg. Naturskyddsföreningen stödjer därför med enfaset utredningens förslag om ett nästintill absolut förbud.

### **Förslag om ersättningsmodell (kapitel 13)**

Utredningen föreslår två nya möjligheter till ersättning. För situationer där arternas skyddsbehov är sådant att verksamheten inte kan bedrivas, oavsett metod, föreslås en ny form av biotopskydd för fridlysta arter, som regleras i förordningen om områdesskydd, något som föreningen tillstyrker. Ersättning ska då lämnas enligt befintliga regler för områdesskydd.

Vid nekad dispens från fridlysningsbestämmelserna kan ersättning utgå om inskränkningen utgör ett avsevärt försvårande av pågående markanvändning. Detta i enlighet med en ny bestämmelse i 31 kap. 4 § 8 punkten miljöbalken. Dispensprövningen ska alltid föregås av en prövning om verksamheten kan anpassas med någon rimlig metod, som minskar risken för skador på fridlysta arter.

Utredningens förslag om ersättning baseras på den grundläggande principen om lagenlighet, dvs. att pågående markanvändning måste vara laglig markanvändning. En verksamhetsutövare är skyldig att iaktta hänsynsreglerna i miljöbalken. Det innebär att om en myndighet meddelar förelägganden eller förbud för att hänsynsreglerna ska följas så innebär det inte ett intrång i pågående markanvändning och grundar således inte rätt till ersättning. För att markanvändningen ska anses avsevärt försvårande måste kraven alltså gå utöver allmän hänsyn. Naturskyddsföreningen delar utredningens bedömning och anser att förslagen om ersättning måste utgå från lagenlighetsprincipen.

Utredningen föreslår att rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken ska utgöra gränsen för vad som är laglig markanvändning. Om de försiktighetsmått som krävs för att en åtgärd ska vara förenlig med

fridlysningsbestämmelserna innebär att åtgärden genom val av metod och bästa tillgängliga teknik ändå kan komma till stånd ska utgångspunkten vara att det handlar om rimlig hänsyn vid en avvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken. På samma sätt ska, om tillämpningen av artskyddsreglerna innebär ett förbud mot verksamheten, inte en viss metod, utgångspunkten vara att försiktighetsmåten anses gå utöver gränsen för rimlig hänsyn.

En avvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken får enligt utredningen inte leda till att en fridlysningsbestämmelse inte följs. Vid pågående markanvändning har avvägningen endast en teoretisk betydelse i ersättningsfrågan, den ska användas endast för att avgöra var gränsen går för laglig markanvändning.

Naturskyddsföreningen har förståelse för hur utredningen avser att rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken ska fungera för att utröna om aktuella försiktighetsmått är orimliga eller ej, och om det därmed är fråga om laglig markanvändning. Föreningen är dock orolig att avvägningsförfarandet många gånger kommer att bli svår för myndigheterna att hantera under olika former av påtryckningar och lokalpolitiska hänsynstaganden, vilket kan leda till att verksamheter som egentligen är förbjudna enligt fridlysningsbestämmelserna kommer att tillåtas, eftersom något annat vore "orimligt" och även dyrt för staten. Lägg därtill den föreslagna proportionalitetsavvägningen som är ny och svårtillämpad.

Det ska mycket till för att Skogsstyrelsen ska börja kräva alternativa metoder mot den förhärskande skogsbruksmetoden trakthyggesbruk. Skogsstyrelsen föreslås dessutom att bli ansvarig myndighet att pröva dispenser från artskyddsreglerna i skogen. Naturskyddsföreningen avstyrker förslaget om att Skogsstyrelsen ska bli dispensmyndighet. Däremot anser Naturskyddsföreningen att Skogsstyrelsen behöver utforma tillsynsrutiner som innefattar att avverkningsärenden som omfattar skyddade arter och livsmiljöer behöver prövas utifrån andra metoder än trakthyggen i det fall andra metoder skulle vara tillräckligt för att skydda arter och livsmiljöer. Detta krav stöds också av EU-kommissionen som i sin nyligen uppdaterade vägledning om livsmiljödirektivet konstaterar att:

"Skogsbruksåtgärder skulle också vara förenliga med artikel 12 om de planerades på ett sådant sätt att man undvek att någon av de situationer som beskrivs i artikel 12 uppstod från början. En lämplig förebyggande strategi skulle kunna göra att man undviker konflikter

med förbuden i artikel 12, om den utesluter alla skadliga skogsbruksmetoder när arten är som mest utsatt, t.ex. under fortplantningsperioden. Utanför fortplantningsperioden bör de åtgärder som krävs i artikel 12 identifieras från fall till fall, grundat på arternas ekologiska behov, helst inom ramen för skogsbruksplaner och med syftet att undvika all skada på eller förstörelse av parningsplatser eller rastplatser.”<sup>1</sup>

Föreningen delar utredningens slutsats att en värdetidpunkt måste knytas till ett beslut om ersättning och att beslut om nekad dispens skulle kunna utgöra en sådan tidpunkt, från vilken intrånget i pågående markanvändning räknas. Föreningen är emellertid tveksam till att förslaget till den nya punkten 8 om ersättning så starkt knyter an till att nekad dispens utlöser en ersättningsgrund. Författningskommentaren är dock tydlig med att det även krävs att övriga rekvisit för ersättning är uppfyllda, dvs. att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras till följd av beslutet. Det är viktigt att detta även ingår i myndigheternas interna handläggningsrutiner och vägledningar riktade till markägare.

Ett av syftena med att införa denna möjlighet till ersättning är att skapa incitament hos markägare att värna arter och dess livsmiljöer. Föreningen ser emellertid också en risk för en omvänd incitamentsstruktur där markägare anmäler en egentligen inte planerad åtgärd inom ett område med höga naturvärden, åtgärden förbjuds och dispens nekas, varvid en ersättningssituation kan forceras fram. En parallell kan dras till alla de ansökningar om tillstånd till avverkning av fjällnära skog som gjorts i kölvattnet av Mark- och miljööverdomstolens avgöranden att nekat tillstånd till avverkning av fjällnära skog implicerade en ersättningsrätt.

Utredningen anser vidare att 25-procentsregeln bör utredas närmare av Naturvårdsverket, i enlighet med vad skogsutredningen föreslagit. De ersättningsbestämmelser som utredningen föreslagit bör också ingå i denna analys. Naturskyddsföreningen tillstyrker att påslaget samt de nya ersättningsbestämmelserna behöver utredas och vill i sammanhanget lyfta fram generaladvokatens yttrande i EU-domstolens i mål C-

---

<sup>1</sup> EU-kommissionens vägledning om tillämpning av livsmiljödirektivet från den 12 oktober 2021 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=PL\\_COM:C\(2021\)7301&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=PL_COM:C(2021)7301&from=EN)

238/20<sup>2</sup>. Målet är en begäran om förhandsavgörande från Lettlands högsta domstol och handlar om ersättning till en verksamhetsutövare av vattenbruk för skador orsakade av fåglar inom Natura 2000-område och frågan om denna ersättning utgör otillåtet statsstöd. Generaladvokaten konstaterade att så var fallet, dvs. att ersättning som en medlemsstat beviljar för förluster i en verksamhet beläget i ett Natura 2000-område som orsakats av fåglar som är skyddade enligt fågeldirektivet utgör en fördel i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF och kan utgöra statligt stöd enligt denna bestämmelse, under förutsättning att övriga villkor är uppfyllda. Generaladvokaten konstaterade också att ersättningen utgör en fördel eftersom den är avsedd att mildra ekonomiska förluster hos en aktör till följd av tillämpningen av en skyldighet som följer av en unionsbestämmelse. Om nu EU-domstolen dömer enligt generaladvokatens förslag finns starka skäl som talar för att föreslagna ersättningsbestämmelser och framför allt 25-procentspåslaget utgör otillåtet statsstöd och därmed inte är tillåtna enligt unionsrätten.

Naturskyddsföreningen har, tillsammans med andra experter, under utredningens gång förespråkat möjligheten att inrätta en fond för anpassning till artskydd som finansieras av branschen. En branschfinansierad ersättning skulle inte behöva ta hänsyn till lagenlighetsprincipen och skulle därmed kunna vara mer generös. Det föreligger inte heller någon risk att en sådan fond skulle strida mot bestämmelserna om otillåtet statsstöd. Utredningen valde dock att inte gå vidare med detta förslag eftersom stöd från markägarepresentationerna saknades.

Utredningen förespråkar att den befintliga skyddsformen naturvårdsavtal ska användas i större utsträckning för skydd av biologisk mångfald. Naturskyddsföreningen delar denna bedömning och betonar vikten av att naturvårdsanslag säkras för den ökade utgiftspost som biotopskyddsområden, ersättning vid nekad dispens och naturvårdsavtal för artskydd kommer att leda till.

---

<sup>2</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:62020CC0238&from=sv>

## Artskyddsbrott

Naturskyddsföreningen tillstyrker samtliga förslag rörande artskyddsbrott. Utredningen föreslår självständiga brottsbeskrivningar och därmed en utbrytning med separata bestämmelser jämfört med dagens reglering i 29 kap. 2 b § miljöbalken. Utredningen föreslår vidare ett flertal förtydliganden, nya brottsrubriceringar och en katalog för CITES-brott. Föreningens bedömning är att detta kommer att leda till ökad tydlighet och förhoppningsvis även ökad lagföring av artskyddsbrott samt stärka arbetet mot illegal handel med hotade djur.

Det föreslås en ny punkt i 29 kap. 8 § miljöbalken som medför straffansvar för den som bryter mot en föreskrift om försiktighetsmått till skydd för fridlysta arter. Naturskyddsföreningen tillstyrker förslaget och anser att det är helt i linje med EU-domstolens krav i Skydda skogen-domen där rätten kritiserade att den vägledning som används av Skogsstyrelsen för att ange vilka försiktighetsmått som ska vidtas inte är bindande för skogsägaren, samt att det inte föreskrivs något straffrättsligt ansvar för det fall att försiktighetsmått i vägledningen inte iakttas.

## Konsekvensanalys

Naturskyddsföreningen delar utredningens konsekvensanalys. Föreningen vill verkligen betona att de EU-rättsliga kraven som följer av naturvårdsdirektiven och EU-domstolens domar gäller i Sverige även om förslagen inte genomförs. Skillnaden blir att kravet på ett strikt artskydd, som följer av EU-rätten, tillämpas av mark- och miljödomstolarna utan att någon lagstadgad grund för ersättning föreligger.

Mark- och miljööverdomstolen har redan i flera avgöranden (se bland annat MÖD från den 29 september 2021, mål nr M 13636-19 och M 13672-19) tillämpat den nuvarande svenska artskyddslagstiftningen i ljuset av Skydda skogen-domen. I exempelvis Mark- och miljööverdomstolens avgörande *mindre hackspett i Välen* från den 12 juli 2021, mål nr M 3276-20, hade MÖD att bedöma om förbudet i 4 § artskyddsförordningen aktualiseras för en skogsavverkning som behövde göras för anläggande av ett dammsystem. Rätten ansåg att området hade betydelse som fortplantningsområde för skyddade arter och att områdets kontinuerliga ekologiska funktion för mindre hackspett skulle skadas eller förstöras om avverkningen genomfördes. Den anmälda skogsavverk-

ningen bedömdes därför vara förbjuden enligt 4 § 4 punkten artskyddsförordningen.

Naturskyddsföreningen vill också lyfta vikten av att mer resurser fördelas för tillsyn av efterlevnad av artskyddet och åtgärdsprogram för hotade arter. Naturvårdsanslagen behöver också öka, om markägare ska kunna erbjudas ersättning i större utsträckning än idag. Myndigheternas arbete med områdesskydd utgår från en planering där många markägare redan idag måste vänta orimligt länge på ersättning för skydd av skog. Naturskyddsföreningen vill därför särskilt understryka vikten av att eventuell ersättning för efterlevnad av artskyddet inte får belasta myndigheternas resurser för det ordinarie skyddsarbetet.

Det är också av största vikt att utredningens ställningstaganden om kunskapskrav, bevisbörda och utredningskrav samt fridlysningsbestämmelserna även får genomslag på myndighetsnivå. I Mark- och miljödomstolens i Vänersborg dom från den 29 september 2021, mål nr M 1147-18, framgår att länsstyrelsens bedömningar huruvida den anmälda skogsavverkningen i Härryda aktualiserar något av förbuden i artskyddsförordningen, alltså baseras på om de berörda arternas gynnsamma bevarandestatus påverkas negativt och att skadebedömningen inte gäller alla fåglar utan endast de särskilt prioriterade. Alltså en tillämpning som strider mot EU-domstolens slutsatser i Skydda skogen-domen. Det är därmed påtagligt att för att myndigheterna ska ha möjlighet att tillämpa bestämmelserna korrekt krävs en tydlig nationell lagsstiftning som genomför EU-rätten. Naturskyddsföreningen bedömer att en lagstiftning som baseras på utredningens förslag kommer att leda till denna önskvärda tydlighet.

Detta remissvar har utarbetats av Rebecca Nordenstam, miljöjurist vid rikskansliet, med hjälp av Malin Sahlin, Kristoffer Stighäll, Isak Isaksson, Johanna Källén Fox, Oscar Alarik och Josia Hort på Naturskyddsföreningen.

För Naturskyddsföreningen,

Stockholm dag som ovan

Johanna Sandahl  
ordförande

Louise Karlberg  
chef för avdelningen skog och  
jordbruk