

Miljödepartementet

## Yttrande över Artskyddsutredningens slutbetänkande, ”Skydd av arter - vårt gemensamma ansvar”, SOU 2021:51

---

(dnr M2021/01219)

### Sammanfattning

Umeå tingsrätt, mark- och miljödomstolen, har granskat remissen, med utgångspunkt i det som berör domstolens verksamhet.

Domstolen instämmer i utredningens huvudförslag om att fridlysningsbestämmelserna ska anges i lag och att de s.k. naturskyddsdirektiven samt de nationella fridlysningsreglerna ska delas upp i skilda bestämmelser. Utifrån den korta tid Artskyddsutredningen har haft till sitt förfogande och att utredningen synes ha ändrat sina förslag om fridlysning till skydd för vilda fåglar i ett sent skede (jfr s. 1495-1499) finns det behov av att under det fortsatta lagstiftningsarbetet se över författningsförslagets utformning och uppbyggnad samt även angivna korshänvisningar mellan bestämmelserna. Det finns även behov av utvecklande resonemang och bedömningar i vissa delar, i synnerhet för att uppfylla utredningens avsikt att det ska finnas förarbeten till fridlysningsbestämmelserna.

När det gäller utredningens uppdrag avseende artskyddsbrott instämmer domstolen i bedömningen om att straffrättsliga bestämmelser ska separeras från fridlysningsreglerna så långt det är möjligt. Utredningens förslag gällande artskyddsbrott kräver dock ytterligare klagörande motiveringar i vilka delar det innebär en ändring mot nuvarande bestämmelser och förhållandet till de föreslagna fridlysningsbestämmelserna. Vidare krävs i det fortsatta lagstiftningsarbetet en omarbetning av bestämmelsernas närmare uppbyggnad och utformning när det gäller vad som kriminaliseras och vad som ska undantas. Förslaget om att införa artskyddsförverkande som en ny typ av förverkandeform kräver klagörande bedömningar i fråga om det kan komma anses utgöra en otillåten dubbelbestraffning (jfr s. 1285).

Domstolen tillstyrker utredningens förslag om ändring av reglerna om rättegångskostnader i 25 kap. 6 § miljöbalken för att förstärka möjligheten till rättslig prövning. Utredningens övriga förslag gällande inskränkningar i förfoganderätten och ersättning har domstolen inte haft möjligt att granska närmare.

Domstolen avstyrker sammanfattningsvis förslagen till 8 kap. 12 §, 29 kap. 8 § punkt 15, 29 kap. 2 m § och delvis 29 kap. 12 c § miljöbalken.

Domstolen utvecklar vissa resonemang nedan.

## **Kommentarer till överväganden**

### **Avsnitt 12.6.5 Förslag: Förbud att inneha av fågelägg (s 1038ff)**

Domstolen avstyrker förslaget att det ska vara ett strikt förbud för innehav av alla ägg av alla fågeltyper och anser istället att förbudet bör begränsas med undantag, för att minska påverkan på de aktiviteter som är acceptabla ur artskyddsperspektiv.

Den förväxlingsrisk med medföljande utredningsproblem som Artskyddsutredningen befarat kvarstår med utredningens förslag. För att kunna konstatera om undantaget i andra stycket är tillämpligt krävs en bedömning om innehavet kan falla in under andra stycket. Det framstår vidare inte som rimligt att det ska behöva ske en prövning om innehavet framstår som obetydligt med hänsyn till det intresse som är avsett att skyddas när det gäller t.ex. ägg från höns och ägg från andra fåglar för hushållsbehov m.m. som omnämns i utredningens förslag till 8 kap. 12 § andra stycket första punkten miljöbalken.

Se även domstolens kommentarer till avsnitten 14.14.4 Särskilt om kriminalisering av innehav av ägg samt 14.14.5 Undantag från förbudet att inneha ägg nedan.

### **Avsnitt 12.6.8 Förslag: Förbud att avsiktligt störa vilda fåglar**

#### **Rubrik: Störningar och kvalifikationströskel (s. 1058)**

Första stycket i föreslagen 8 kap. 13 § miljöbalken behöver ses över. Stycket består av en enda lång mening.

Konstruktionen med dubbla negationer är en direkt följd av att fågeldirektivet förs över direkt till lagtext. Domstolen instämmer i bedömningen att konstruktionen med dubbla negationer inte är den bästa lösningen. Det bör i det vidare lagstiftningsarbetet övervägas om det finns alternativa lösningar för att undvika dubbla negationer i föreslagen lydelse av 8 kap. 13 § miljöbalken och om stadgandet språkligt kan delas upp i två meningar för att underlätta för läsaren.

### **Avsnitt 12.9.1 Förslag: Bemyndiganden gällande artlistor och fridlysning i en del av landet (s. 1078)**

Det anges att regeringen ska få bemyndigande att föreskriva vilka arter som fridlysningsreglerna ska gälla för. Utredningen föreslår vidare sex bilagor till artskyddsförordningen (s. 1078).

I författningsförslaget till 8 kap. 20 § miljöbalken anges att regeringen får bestämma föreskrifter om vilka arter som enligt föreslagna bestämmelser i 8 kap.

9–12, 13–19 §§ ska tillämpas för. I utredningens författningsförslag till 8 kap. 9–12 och 13 §§ miljöbalken finns ingen hänvisning tillbaka till 8 kap. 20 § miljöbalken jämfört med förslagen till 14–19 §§ miljöbalken där sådan hänvisning anges.

Utredningen hänvisar i författningskommentaren till 8 kap. 20 § miljöbalken (s. 1622) till att vilka djur som ska omfattas tydliggörs i 4 § artskyddsförordningen som anger vilka bilagor som ska tillämpas för vilka bestämmelser.

I författningsförslaget till 4 § artskyddsförordningen anges endast fyra bilagor, bil. 1 och 4–5 och 7. Hänvisning saknas därmed i förordningen till bilaga 2-3 samt bilaga 6 och det framgår inte av betänkandet vad syftet därmed är för dessa bilagor. Vidare hänvisas gällande bilaga 1 endast till 8 kap. 20 b § miljöbalken.

De bestämmelser där hänvisning till bilaga 1–3 och 6 i artskyddsförordningen kunnat återfinnas är föreslagna ändring av

- Ändringen av 32 § artskyddsförordningen (s. 149) (bilaga 2),
- Ändringen av 16 och 20 §§ förordningen (1998:1252) om områdesskydd (bilaga 3).
- Ändringen i 4, 20–21 och 58– 58 c §§ förordning (2007:667) om allvarliga miljöskador (bilaga 1 och 3)
- Ändring i 15 § jaktförordningen (1987:905) (bilaga 6).
- Ändringen i 6 och 22 §§ förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskenäringen (bilaga 6)

I det fortsatta lagstiftningsarbetet behöver bilagorna 1–2 förhållande till fridlysningsbestämmelserna avseende fåglar tydliggöras såvitt avser att bestämmelserna omfattar ”exemplar av fågelarter som förekommer vilt inom Europeiska unionens europeiska territorium” (8 kap. 9–11 och 13 §§ miljöbalken, se utredningens överväganden s. 1023–1025).

Vidare behöver generellt syftet med föreslagna bilagorna 1–2 samt bilaga 3 och 6 till artskyddsförordningen och tillämpningen av dessa tydliggöras.

#### **Avsnitten 14.14.4 Särskilt om kriminalisering av innehav av ägg, avsnitt 14.14.5 Undantag från förbudet att inneha ägg och avsnitt 14.20.1 Artskyddsförverkande som en form av otillbörlighetsförverkande**

Domstolen avstyrker Artskyddsutredningens förslag till 29 kap. 2 m § miljöbalken om att generellt kriminalisera innehav av ägg enligt föreslagna förbudet i 8 kap. 12 § miljöbalken (jfr kommentaren ovan till avsnitt 12.6.5 Förslag: Förbud att inneha av fågelägg).

Domstolen anser att utredningens förslag till undantag från kriminalisering är problematiskt då det inte innebär ett generellt undantag utan enligt förslaget ska det krävas att innehavet framstår som såväl *obetydligt* som *försvarligt*. Det bör övervägas ytterligare att endast förbjuda innehav av ägg från vilda fåglar som samlats in i naturen (jfr s. 1257) eller åtminstone ett generellt undantag för punkterna 1–4 i bestämmelsen.

Som Artskyddsutredningen konstaterat syns det inte på äggen hur, när och av vem de har samlats. Även med Artskyddsutredningens förslag kommer alla ägg i en brottsutredning fortsättningsvis behöva artbestämmas. Artbestämning behöver dels ske för att se att ägget inte omfattas av undantagen i bestämmelsens andra stycke dels för att avgöra en gärnings rubricering och för att avgöra straffvärdet. Detta särskilt med beaktande av utredningens förslag avseende omständigheter som ska beaktas när det gäller om gärningen ska anses som grov, nämligen att det särskilt ska beaktas om innehavet har avsett en särskilt hotad, sällsynt eller annars skyddsvärd art.

Det krävs även att innehav av ägg artbestäms med hänsyn till Artskyddsutredningens förslag om att införa artskyddsförverkande i 29 kap. 12 c § miljöbalken som föreslås omfatta 29 kap. 2 m § miljöbalken.

#### **Avsnitten 14.14 Förslag: Fridlysningsbrott och 14.17 Förslag: Otillåten handel med fridlyst art respektive nationellt fridlyst art samt författningskommentaren till 29 kap. miljöbalken**

I utredningens författningsförslag till fridlysningsbestämmelser avseende vilda fåglar har angetts att bestämmelserna omfattar

- ”exemplar av fågelarter som förekommer vilt inom Europeiska unionens europeiska territorium” (8 kap. 9 § miljöbalken),
- ”fågelarter som förekommer vilt inom Europeiska unionens europeiska territorium” (8 kap. 10 § miljöbalken),
- ”fåglar som förekommer vilt inom Europeiska unionens europeiska territorium (8 kap. 11 § miljöbalken),
- ”fåglar som förekommer vilt inom Europeiska unionens europeiska territorium” (8 kap. 13 § miljöbalken),

När det gäller fridlysningsbrott föreslår utredningen när det gäller fåglar att bestämmelsen om fridlysningsbrott i 29 kap. 2 b § miljöbalken ska omfatta den som med uppsåt eller av oaktsamhet, inom deras naturliga utbredningsområde, fångar eller dödar ”*exemplar av vilda fåglar som förekommer inom EU:s europeiska territorium*” (avsnitt 14.14). När det gäller otillåten handel med fridlyst art anger utredningen att vissa uppräknade handlingar är förbjudna och kriminaliseras samt att det omfattar ”vilda fåglar”.

I författningsförslaget till 29 kap. 2 b § 1, 2, 3 anges samtidigt ”exemplar av vilda fåglar” respektive ”vilda fåglar”. I 29 kap. 2 f § första stycket anges att bestämmelsen omfattar ”vilda fåglar”.

Utredningen har inte närmare förklarat eller motiverat anledningen till att författningsförslagen avseende straffbestämmelserna skiljer sig från utredningens överväganden i avsnitt 14.14 Förslag: Fridlysningsbrott och inte heller att de skiljer sig från utformningen av fridlysningsbestämmelserna avseende fåglar. Detta behöver enligt tingsrätten klargöras i det vidare lagstiftningsarbetet.

### **Avsnitt 14.18; Förslag ny punkt i 29 kap. 8 § miljöbalken**

Utredningen anger att genom deras förslag till bemyndigande att anta föreskrifter ges en möjlighet för regeringen att anta försiktighetsmått som föreskrifter alternativt att delegera till myndighet att göra det. Det föreslås att det ska finnas ett straffrättsligt ansvar att följa sådana föreskrifter genom införandet av en ny punkt 15 i 29 kap. 8 § miljöbalken.

Utredningen hänvisar i övervägandena (s. 1277) till att straffansvar omfattar föreskrifter som regeringen meddelat med stöd av 8 kap. 8 § miljöbalken. Utredningens förslag till 8 kap. 8 § miljöbalken behandlar dock regeringens bemyndigande att meddela föreskrifter om livsmiljöunderlagen, om hur de tas fram och beslutas samt om deras innehåll.

Författningsförslaget till 29 kap. 8 § punkt 15 miljöbalken hänvisar istället till 8 kap. 23 § miljöbalken. Utredningens förslag till 8 kap. 23 § miljöbalken avser dock dispenser från nationella fridlysningsregler.

Umeå tingsrätt har inte heller kunnat återfinna vilken bestämmelse som utredningen kan ha åsyftat med sitt förslag. Om det med förslaget avses bemyndigandet till regeringen i 8 kap. 20 b § miljöbalken kan tingsrätten konstatera att utredningen har ansett att den föreslagna bestämmelsen ska vara förbehållen regeringen och att det inte ska ges möjlighet för regeringen att delegera vidare till myndighet (s. 1081). Med hänsyn till oklarheterna med förslaget och vad utredningen avsett att straffbelägga avstyrks förslaget.

### **Avsnitt 14.19: Förslag: Förverkande av CITES-listade exemplar**

Som utredningen konstaterat är de grundläggande bestämmelserna om förverkande i 36 kap. brottsbalken tillämpliga även på brott enligt miljöbalken som föreskriver fängelse i mer än ett år. Tingsrätten ifrågasätter därför behovet av att upprepa förverkandebestämmelsen som anges i 36 kap. 3 § 1 brottsbalken i miljöbalken. Vidare saknas i utredningen överväganden och förslag till den i författningsförslagen angivna ändringen av 27 kap. 14 a § rättegångsbalken.

### **Avsnitt 14.20 Förslag: Artvärdesförverkande i miljöbalken**

Domstolen avstyrker att artskyddsförverkande ska omfattas av föreslagna bestämmelsen i 29 kap. 2 j § miljöbalken, otillåten saluföring av varghybrid. En sådan gärning drabbar inte en fridlyst art utan är snarast att jämföra med vilseledande marknadsföring. Det är vidare oklart om det har varit Artskyddsutredningens avsikt att bestämmelsen ska omfattas med hänsyn till att den inte omnämns i utredningens överväganden. Det framgår inte heller av utredningens överväganden att avsikten har varit att 29 kap. 2 k § MB, otillåten preparering, ska omfattas.

## **Kommentarer till författningsförslag**

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

## Avsnitt 8 kap. allmänt

Eftersom ett nästan helt nytt 8 kap införs bör det övervägas om det är nödvändigt att införa bokstavsparagrafer i denna omfattning.

### Fridlysning av andra djur än fåglar

#### *8 kap. 11 §*

Sista stycket i bestämmelse bör ses över för tydligare syftning mot första stycket i bestämmelse. Ordet ”deras” bör ersättas av ”vilda fåglars”.

#### *8 kap. 12 §*

Domstolen avstyrker utredningens förslag om strikt förbud och utformningen av undantaget i andra stycket (se domstolens kommentar ovan). Vidare behöver sista stycket i bestämmelsen ses över. Ordet ”deras” bör ersättas av ”vilda fåglars”.

#### *8 kap. 14 b § 2*

I bestämmelsen bör ”reproduktionsområden” ersättas av ”fortplantningsområden” med hänsyn till övriga förslag (jfr förslagen 17 §).

#### *8 kap. 15, och 16 §§*

I bestämmelserna bör ”avsiktligt eller genom att acceptera en sådan konsekvens av sitt handlande” föras in, för att följa övrig systematik i förslagen.

### Oavsiktlig fångst och dödande

#### *8 kap. 17 a §*

Behovet av tredje stycket är för mark- och miljödomstolen oklart och vem det riktar sig emot med hänsyn till utformningen av första stycket.

### Fridlysning av växter

#### *8 kap. 18 §*

I bestämmelsen bör ”avsiktligt eller genom att acceptera en sådan konsekvens av sitt handlande” föras in, för att följa övrig systematik i förslagen.

#### *8 kap. 18 a §*

Efter punkten 2 bör det införas ett ”och” (jfr nuvarande 8 § artskyddsförordningen).

#### *8 kap. 18 b §*

Ordet ”eller” bör bytas ut till ”och” för få syftningen till kommersiella syften rätt (jfr nuvarande 9 § artskyddsförordningen).

### Bemyndiganden

#### *8 kap. 20 §*

I första stycket saknas ett ”och” mellan angivna paragrafer.

### Dispensbestämmelser

#### *8 kap. 21- 22 §§*

I första stycket respektive bestämmelse bör ”eller” ersättas av ”och” (jfr nuvarande artskyddsförordning 14-15§§).

**Avsnitt 29 kap. allmänt**

Ändringsförslagen i 29 kap. miljöbalken föranleder behov av ändring i nuvarande 29 kap. 2 § sista stycket miljöbalken för att fortsatt tydliggöra att den bestämmelsen är subsidiär även med den nya uppdelningen av artskyddsbrotten.

*29 kap. 2 b § 6*

I punkten saknas hänvisning till 8 kap. miljöbalken då det endast angetts ”20 § p. 5” (jfr överväganden s. 1253).

*29 kap. 2 e §*

Korrekturfel i inledningen av andra stycket med en 4 innan punkten a). Hänvisningen till rådets förordning (EG) 338/97 är vidare inte konsekvent i bestämmelsen. Domstolen anser slutligen att det bör övervägas en sifferpunktlista i första hand istället för bokstavspunktlista.

*29 kap. 2 f §*

Det bör övervägas en sifferpunktlista i första hand istället för bokstavspunktlista.

*29 kap. 8 § punkt 15*

Domstolen avstyrker förslaget. Hänvisningen till 8 kap. 23 § är inte korrekt. Se domstolens kommentarer ovan till avsnitt 14.18: Förslag ny punkt i 29 kap. 8 § miljöbalken.

**Avsnitt 1.10 Förordning om ändring i artskyddsförordningen (2007:845)**

Det anges i sjätte stycket att bilaga 2 ska ha ”följande lydelse” samtidigt som det i nionde stycket anges att det ska införas sju nya bilagor, 1–6 och 8. Vidare saknas angivelse av att bilaga 7 ska införas som ny bilaga (jfr författningskommentar s. 1659).

*4 §*

I andra stycket saknas hänvisning till 29 kap. 2 b § p. 6 miljöbalken. Punkten 6 har istället angetts i både tredje och fjärde stycket i föreslaget till ändring av 4 § artskyddsförordningen. 29 kap. 2 b § p. 6 miljöbalken omfattas dock enligt författningskommentaren (s. 1639) endast av bilaga 4, vars hänvisning finns i 4 § andra stycket artskyddsförordningen

I tredje stycket saknas hänvisning till 29 kap. 2 b § p. 7 miljöbalken (jfr överväganden s 1253 och författningskommentarens s. 1639).

I fjärde stycket saknas hänvisning till följande punkter i 29 kap. miljöbalken:

- 29 kap. 2 b § p. 1 miljöbalken (jfr överväganden respektive författningskommentar s. 1253 och s. 1639).
- 29 kap. 2 b § p. 5 miljöbalken (jfr överväganden respektive författningskommentar s. 1253 och s. 1639) samt
- 29 kap. 2 b § p. 8 miljöbalken (jfr överväganden respektive författningskommentar s. 1253 och s. 1639).

När det gäller föreslagen ändring i 4 § artskyddsförordningen se vidare domstolens kommentarer ovan till avsnitt 12.9.1 Förslag: Bemyndiganden gällande artlistor och fridlysning i en del av landet.

*16 a §*

Utformningen av bestämmelsen bör ses över i det vidare lagstiftningsarbetet för att tydliggöra om den avses omfatta domstolarna eller endast beslut enligt förordningens 16 §.

**Avsnitt 1.23 Förordning om värden för fridlysta djur och växter**

Utformningen av 3 § andra stycket behöver ses över och delas upp på flera meningar eller flera stycken och språket justeras.

---

Anders Carlbaum

Katarina Brodin

Detta yttrande har i den del som avser utredningens förslag avseende artskyddsbrott beslutats av tf. lagman Anders Carlbaum och chefsrådmannen Katarina Brodin i samråd med rådmännen Magnus Bygdemark, Emma Önneby och Anna Svedjevik (föredragande) samt tingsfiskalen Emma Lévy.

Yttrande har i övrigt beslutats av chefsrådmannen Katarina Brodin i samråd med rådmännen Kristina Johnsson, Magnus Bygdemark och Anna Svedjevik (föredragande) samt tekniska råden Erik Olauson (föredragande), Lena Nilsson, Camilla Wolf-Watz, Åsa Larsson, Per Lagervall och Anita Wennström, samt tingsfiskalen Emma Lévy samt beredningsjuristerna Emanuel Otterhall, Sofie Öberg, Isabelle Ekbäck och Thomas Sandkvist samt tingsnotarien Daniel Cloustierna.