



Världsnaturfonden WWF
Ulriksdals Slott
170 81 Solna

Växel: 08 624 74 00
Direkt: 08 624 74 xx
Allmänt: info@wwf.se
username@wwf.se
www.wwf.se

Ulriksdal 10 september 2024

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

Remissvar från Världsnaturfonden WWF gällande KN2023/03476 förslag till nationell förteckning över invasiva främmande arter

Sammanfattning

Världsnaturfonden WWF är positiva till att det lagts fram ett förslag på en nationell förteckning och anser att samtliga föreslagna arter bör omfattas av förteckningen. WWF motsätter sig utformningen av de föreslagna undantagen för några av arterna, kaukasiskt fetblad, sibiriskt fetblad, vattenpest och sjögull och amerikansk hummer, men gör bedömningen att de övriga arterna kan regleras såsom föreslagits.

WWF hade dock velat se en betydligt mer omfattande remiss. Långt fler arter borde ha föreslagits till den nationella förteckningen och samtliga till Regeringskansliet ingivna förslag på författningsändringar borde ha remitterats, även den hemställan som Naturvårdsverket gav in 20 januari 2022 (NV- 04205-20).

WWF ser positivt på att den föreslagna regleringen av arterna på den kommande nationella förteckningen i stort sett speglar den ordning som gäller för arterna på EU-förteckningen.

WWF ser utmaningar med den reglering som föreslås gälla för fastighetsägare och myndigheters ansvar för utrotnings- och hanteringsåtgärder. WWF föreslår att fastighetsägare ska ansvara för utrotnings- och hanteringsåtgärder för växtarter, förutom arter som växer i ett vatten som ingår i ett öppet vattensystem. För övriga arter på fastigheten bör fastighetsägare istället åläggas en rapporteringsskyldighet. Myndigheterna bör ansvara för utrotning- och hanteringsåtgärder i övriga fall.

WWF föreslår att straffbestämmelsens tillämpningsområde utvidgas till att även omfatta oaktshetsbrott av normalgraden. WWF vill också uppmana till en översyn av straffbestämmelsen för att den ska vara förenlig med miljöbrottsdirektivet.

WWF lämnar även förslag på ytterligare förordningsändringar, som bland annat innebär att försäljare av arter i ett kommersiellt lager åläggs en informationsskyldighet samt att Naturvårdsverket ska ansvara för utrotningsåtgärder för invasiva landlevande ryggradsdjur.

WWF anser också att ett etappmål gällande invasiva arter snarast bör införas under miljömålet "Ett rikt växt- och djurliv".

Generella synpunkter

WWF ser positivt på att Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten lämnat förslag på arter till den nationella förteckningen och att en nationell förteckning snart kan komma på plats. Detta är ett viktigt steg i arbetet med att effektivisera arbetet mot invasiva arter. Att de regler som föreslås gälla för arterna i den nationella förteckningen föreslås spegla reglerna i EU-förordningen ser WWF som en stor fördel. Systemet för tex. tillstånd och övervakning är redan på plats och kan kopieras för arterna i den nationella förteckningen. Det underlättar även för berörda aktörer att inte behöva förhålla sig till olika regelverk.

Remissvarets struktur

WWF har i svaret följt strukturen i den remiss som skickades ut. WWF:s synpunkter på de remitterade förslagen redovisas under 1. Havs- och vattenmyndighetens och Naturvårdsverkets författningsförslag. WWF har i flera fall förslag på ytterligare tillägg och ändringar gällande bestämmelser som omfattas av ändringsförslaget, dessa redovisas vid den aktuella bestämmelsen. WWF:s övriga synpunkter redovisas under 2. Övrigt. WWF har förslag på ytterligare ändringar i regelverket gällande bestämmelser som inte omfattas av de remitterade förslaget. Dessa redovisas separat under 2.3 Ytterligare förslag på ändringar i förordning (2018:1939) om invasiva främmande arter.

1. Havs- och vattenmyndighetens och Naturvårdsverkets författningsförslag

1.1 Lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

29 kap. 2 c §

WWF tillstyrker den föreslagna ändringen i 29 kap. 2 c § som innebär att den befintliga straffbestämmelsens tillämpningsområde utvidgas till att även omfatta gärningar avseende arterna på den kommande nationella förteckningen.

WWF gör dock bedömningen att straffbestämmelsens tillämpningsområde även behöver utvidgas till att omfatta oaktsamma gärningar av normalgraden. Så som straffbestämmelsen är utformad idag krävs det för straffbarhet uppsåt eller grov oaktsamhet. I praktiken leder detta till att lagföring endast blir aktuell i undantagsfall. Syftet med förordning (EU) nr 1143/2004 (EU-förordningen) är att förhindra introduktion och spridning av invasiva arter samt att minimera de negativa effekterna av dessa arter på biologisk mångfald. Det åligger medlemsstaterna, enligt artikel 30, att införa effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner för den som bryter mot de restriktioner som finns uppställda i artikel 7. Vidare stadgas i artikel 23 att medlemsstaterna får behålla eller anta strängare nationella regler i syfte att förhindra introduktion, etablering och spridning av invasiva främmande arter.

Att låta straffbestämmelsen omfatta oaktsamma gärningar av normalgraden ligger väl i linje med övriga straffbestämmelser i 29 kapitlet i miljöbalken, se tex 1 och 2 §§. WWF gör bedömningen att en vidgning av straffbestämmelsens tillämpningsområde skulle gynna Sveriges möjlighet att uppfylla syftet med EU-förordningen samt förbättra Sveriges möjlighet att efterleva skyldigheten enligt artikel 7 andra stycket att *vidta alla nödvändiga åtgärder för att förebygga oavsiktlig introduktion eller spridning, inbegripet, i tillämpliga fall, på grund av grov vårdslöshet, av invasiva främmande arter av unionsbetydelse*. Sveriges skyldighet enligt artikel 7 andra stycket är, som framgår av skrivningen, inte begränsat till att vidta åtgärder för att förhindra introduktion och spridning på grund av grov vårdslöshet, utan varje medlemsstat har en skyldighet att vidta *alla nödvändiga åtgärder* för att förebygga *oavsiktlig* introduktion och spridning. WWF anser att en utvidgning av straffbestämmelsens tillämpningsområde skulle få positiva effekter på möjligheten att lagföra gärningar som sprider invasiva arter, vilken borde leda till minskad introduktion och spridning av arterna.

En ändring av tillämpningsområdet, där oaktsamhet av normalgraden inkluderas, bör gälla för såväl unionsarter som arter på den kommande nationella förteckningen.

WWF vill också uppmana till en generell översyn av straffbestämmelsen för att denna ska vara förenlig med Europaparlamentets och Rådets direktiv (EU) 2024/1203, det s.k. miljöbrottsdirektivet.

WWF noterar att straffbestämmelsens tillämpningsområde behöver utvidgas till att omfatta gärningar som strider mot ett villkor för utfärdande av ett tillstånd.

I artikel 3.2 r) ii i miljöbrottsdirektivet, framgår det att ”Medlemsstaterna ska säkerställa att följande gärningar utgör brott om de är olagliga och uppsåtliga: r) Att på unionens territorium föra in, på marknaden släppa ut, hålla, föda upp, transportera, använda, utbyta, tillåta reproduktion av, odla, i miljön släppa ut eller sprida invasiva främmande arter av unionsbetydelse, om en sådan gärning står i strid med ii) ett villkor för utfärdande av ett tillstånd enligt artikel 8 i förordning (EU) nr 1143/2014 eller beviljande av ett godkännande enligt artikel 9 i den förordningen och orsakar eller sannolikt kommer att orsaka dödsfall eller allvarlig personskada eller väsentlig skada på luft-, mark- eller vattenkvaliteten eller väsentlig skada på ekosystem, djur eller växter. Gärningar i r) ii ska, enligt punkten 4 i samma artikel, utgör brott om gärningen är olaglig och utförs av åtminstone grov vårdslöshet. Enligt punkt 5 får medlemsstaterna lagstifta om ytterligare brott i syfte att skydda miljön (utöver de brott som avser gärningar som förtecknas i punkt 2). WWF anser att samtliga gärningar som faller in under den svenska straffbestämmelsens tillämpningsområde borde vara straffbara redan vid oaktsamhet av normalgraden, vilket är förenligt med miljöbrottsdirektivet enligt artikel 3 punkten 5 samt med artikel 23 i EU-förordningen om invasiva arter.

Vidare behöver en översyn göras för att straffsatsen ska uppfylla kraven i artikel 5 i miljöbrottsdirektivet.

En översyn behövs också för att säkerställa att försök till brott kriminaliseras i enlighet med artikel 4 i miljöbrottsdirektivet.

1.2 Förordning om ändring i förordningen (2018:1939) om invasiva främmande arter

4 §, 7 a § samt ändring av rubrik före 7 a §

WWF tillstyrker förslagen.

7 b §

WWF tillstyrker förslaget. WWF anser dock att ett sista stycke måste läggas till i den föreslagna bestämmelsen som anger att ”Förbuden i 7 a § gäller inte heller djur som används i arbetet med utrotnings- eller hanteringsåtgärder på myndighets uppdrag.”

Användningen av sändardjur är en viktig del i det arbete som utförs i landet mot landlevande ryggradsdjur som finns i EU-förteckningen. Ett sändardjur är ett djur av den art man vill vidta utrotningsåtgärder mot, som är steriliserat och försett med sändare. Djuret släpps sedan ut i naturen, där det letar efter artfränder. Med hjälp av sändardjuret kan alltså andra djur av samma art hittas. Den tolkning som gjorts på EU-nivå är att inköp, transport, hållande och användande mm. av djur som omfattas av EU-förteckningen är en del av själva åtgärden när djuren används som sändardjur i utrotnings- eller hanteringsåtgärder. Hanteringen omfattas därför inte av restriktionerna i artikel 7. Djuren får även släppas ut i miljön som en del av utrotnings- eller hanteringsåtgärden. Sändardjur kan komma att bli aktuellt i arbetet framöver även för arter på den kommande nationella förteckningen. För att åtgärderna mot sådana djur ska bli så effektiva som möjligt är det av vikt att sådan hantering inte är förbjuden i svensk lagstiftning. Dock bör endast arbete på myndighets uppdrag omfattas av undantaget. WWF anser därför att det i svensk rätt bör förtydligas att förbuden i den föreslagna 7 a § inte omfattar djur som används i arbetet med utrotnings- och hanteringsåtgärder på myndighets uppdrag.

Ett sådant förtydligande gällande utrotnings- och hanteringsåtgärder skulle ligga i linje med att det föreslås att det i svensk rätt förtydligas att förbuden i 7 a § 1–8 inte omfattar djur i djurpark, vilket också är ett förtydligande av EU-kommissionens tolkning av EU-förordningen gällande djuren i EU-förteckningen.

7 c §

WWF tillstyrker förslaget, men föreslår att det införs en kompletterande bestämmelse, förslagsvis 7 d §, med innebörden att det införs en informationsplikt för den ägare av kommersiella lager som förmedlar, säljer, på annat sätt överlåter eller byter ut en art som omfattas av EU-förteckningen eller en art tas upp på den kommande nationella förteckningen. Se mer nedan under 2.3

8 a §

WWF tillstyrker förslaget.

8 b §

WWF motsätter sig förslaget.

Enligt Artfakta har man kunnat konstatera en viss hybridisering mellan amerikansk hummer och europeisk hummer i odlingar av amerikansk hummer. Det finns en viss risk att sådana hybridiseringar kan komma ut i naturen, vilket skulle kunna leda till negativa konsekvenser för europeisk hummer. I Norge har man sett att hybridhonorna har varit fertila. Amerikansk hummer kan även konkurrera med den europeiska hummern och sprida sjukdomar till den.

2016 sände Sverige en riskanalys över amerikansk hummer till EU med syfte att få den upptagen i EU-förteckningen och få ett importstopp av arten. WWF är därför förvånade över att myndigheterna nu föreslår särskilda undantag från bland annat importförbudet.

9 b §

WWF tillstyrker förslaget.

11 §

WWF tillstyrker förslaget men anser att man även bör överväga att införa en möjlighet till nödåtgärder för sådana olistade arter som inte kan komma att omfattas av EU-förteckningen, men skulle kunna tas upp på den nationella förteckningen. En sådan bestämmelse skulle kunna lyda *”Om det i fråga om en art som har ett naturligt utbredningsområde inom unionen uppstår en situation som i övrigt uppfyller kriterierna i artikel 10.1 i förordning (EU) nr 1143/2014, ska den ansvariga myndigheten, om arten inte finns i den nationella förteckningen, underrätta regeringen och föreslå vilka nödåtgärder i form av förbud enligt 7 a § som bör gälla för arten.”*

I motiveringen till den föreslagna bestämmelsen anges att *”Arterna i den nationella förteckningen kommer att omfattas av restriktioner enligt artikel 7.1 enligt föreslagna bestämmelser i den svenska förordningen. Det finns således inte skäl att vidta nödåtgärder för sådana arter.”* WWF instämmer i detta. Det finns dock arter som kan bli invasiva i Sverige, men som har hela eller delar av sitt naturliga utbredningsområde inom unionen. Om det kommer in en invasiv art i landet, som varken omfattas av EU-förteckningen eller av den nationella förteckningen men som har ett naturligt utbredningsområde inom unionen, så kan den arten inte omfattas av nödåtgärder enligt EU-förordningen. Det kan ändå det vara av vikt att Sverige snabbt kan besluta om nödåtgärder för att förhindra en hantering av arten som kan sprida den ytterligare. I förlängningen kan arten komma att tas upp på den nationella förteckningen, men nödåtgärder kan vara avgörande i ett inledande skede.

17 a, 18 a, 19, 21 a, 22–28 §§

WWF tillstyrker förslagen.

30, 30 a, 30 b, 30 c och 31 §§

WWF tillstyrker förslagen i 30 b och 30 c §§ i sak, men motsätter sig förslagen i 30, 30 a och 31 §§.

Redan genom EU-förordningen har en fastighetsägare eller annan rättighetsinnehavare en skyldighet att bekämpa invasiva arter på unionsförteckningen som växer på den egna fastigheten. Detta framgår också i mål M 2869-22 där Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att *”det i sig inte finns något hinder för länsstyrelsen att, i egenskap av tillsynsmyndighet, förelägga en fastighetsägare att på egen bekostnad bekämpa sådana invasiva arter på den egna fastigheten som tagits upp på EU:s lista med invasiva främmande arter av unionsbetydelse. Förbudet i EU-förordningen att avsiktligt tillåta arter på listan reproducera sig, växa eller odlas gäller även direkt mot den enskilde fastighetsägaren.”*

WWF anser att den föreslagna regleringen gällande länsstyrelsens ansvar för utrotnings- och hanteringsåtgärder samt fastighetsägare, nyttjanderättshavare eller annan rådighetsinnehavares (nedan fastighetsägare) ansvar för åtgärder på den egna fastigheten är otydlig och att ansvarsfördelningen i vissa delar borde justeras.

WWF gör bedömningen att det inte är rimligt att en fastighetsägare ska ha ett så stort ansvar för faktiska åtgärder som föreslagits. Enligt den föreslagna skrivningen ansvarar fastighetsägare för åtgärder mot samtliga invasiva arter i EU-förteckningen samt den nationella förteckningen, endast med undantag för arter som lever i vatten som ingår i öppna vattensystem. WWF gör gällande att fastighetsägare inte bör åläggas en skyldighet att vidta utrotnings- och hanteringsåtgärder mot djur, vilket ofta innebär ett avlivande av djuren i fråga. Många människor skulle av religiösa, moraliska eller andra överväganden finna en sådan skyldighet svår att efterleva. Vidare krävs det i många fall särskilda tillstånd eller utbildningar för att kunna hantera åtgärder mot djur, såsom vapenlicenser och inom tätbebyggt område tillstånd från Polismyndigheten. Utöver de svårigheter en enskild kan uppleva med att utföra åtgärder mot ett invasivt djur, skulle det ur effektivitetssynpunkt inte heller vara önskvärt att enskilda gavs ett sådant ansvar. Vissa arter kan tex. bilda skotträdda populationer om utrotningsarbetet inte bedrivs tillräckligt effektivt och arten blir då alltmer svårutrotad, vilket innebär en ökad kostnad både för samhället och miljön.

Vidare kan det vara svårt att vidta åtgärder mot vissa arter för enskild, såsom svampar och mikroorganismer. Åtgärder mot vattenlevande djur kan vara i det närmaste omöjliga att hantera för enskilda då det kan handla om att tex. behöva tömma en sjö eller en damm. WWF anser att fastighetsägarens ansvar för åtgärder bör begränsas till att omfatta växter. Fastighetsägare bör dock, såsom föreslagits, inte ha en skyldighet att vidta åtgärder mot växter som växer i ett vatten som ingår i ett öppet vattensystem.

För de arter som rimligen inte kan omfattas av en enskilds skyldighet att vidta utrotnings- och hanteringsåtgärder, menar WWF att fastighetsägaren bör åläggas en rapporteringsskyldighet. Genom att rapportera till ansvarig myndighet att en invasiv art finns på den egna fastigheten skulle en fastighetsägare inte längre anses tillåta att arter växer, odlas eller reproducerar sig, då den ansvariga myndigheten ansvarar för åtgärder mot arten.

Den ordning som råder idag är att myndigheterna vägleder om fastighetsägares ansvar gällande utrotning av växter på den egna fastigheten. Myndigheterna vägleder inte om fastighetsägarens ansvar för att tex. avliva invasiva däggdjur och fåglar. Istället ber man allmänheten att rapportera sådana fynd. De föreslag till bestämmelserna som myndigheterna lämnat synes egentligen inte syfta till ändra den ordning som slagits fast i vägledningen. WWF anser dock att ansvarsfördelningen i den av myndigheterna föreslagna ordningen inte speglar den vägledning som finns idag. Den är också otydlig och orimlig i relation till vad enskilda kan tänkas åläggas för

ansvar. Då bestämmelserna i delar riktar sig till enskilda som dessutom agerar under straffansvar är det av vikt att regleringen blir så tydlig som möjligt.

WWF anser vidare att det är olyckligt att regleringen kring åtgärder mot invasiva arter har kommit att präglas av att en myndighet ska fatta beslut om åtgärder och att någon aktör (myndighet eller enskild) sedan ska ansvara för att verkställa beslutet. WWF ser inte att EU-förordningen kräver denna gång. Regleringen med beslut som sedan ska verkställas leder till otydlighet vad som gäller om beslut inte har fattats. Som framgår ovan i den refererade domen har fastighetsägaren ett ansvar genom artikel 7 i EU-förordningen. Beslut från länsstyrelsen behövs därför inte för att fastighetsägarens ansvar ska börja gälla. Den formulering som föreslagits, där fastighetsägaren ansvarar för att verkställa beslutade utrotningsåtgärder, leder fel och gör regleringen mer otydlig. Vidare anser WWF att fastighetsägarens ansvar även omfattar hanteringsåtgärder.

I frågan om ansvaret för hanteringsåtgärder mot invasiva växter anser WWF att detta som utgångspunkt bör ligga på fastighetsägaren. Den ansvariga myndigheten bör dock kunna föreskriva en annan ansvarsfördelning för växterna, vilket vanligtvis torde innebära att länsstyrelsen får ansvaret för åtgärderna.

WWF anser att länsstyrelsen bör ha en möjlighet att överta fastighetsägarens ansvar för utrotnings- och hanteringsåtgärder om det behövs för en effektiv hantering på regional nivå, i likhet med de ansvariga myndigheternas möjlighet att överta ansvaret i 33 §. En problematik som länsstyrelserna länge flaggat för gällande åtgärder mot invasiva arter är att det i många fall inte är rimligt att kräva att en fastighetsägare vidtar åtgärderna, men att länsstyrelsen är förhindrad att på egen bekostnad gå in och överta ansvaret. Detta är på grund av statsstödsreglerna som hindrar staten från att – lite förenklat – bekosta det som en enskild enligt lag är skyldig att utföra. Detta har varit ett problem för länsstyrelserna både i de fall då fastighetsägarens ansvar överlappat med länsstyrelsens ansvar och i fall då ansvaret för åtgärder mer legat på fastighetsägaren. WWF ser att genom en tydligare fördelning av ansvar för åtgärder mellan fastighetsägare och myndigheter och en möjlighet för länsstyrelsen att överta fastighetsägarens ansvar kan dessa problem minska.

WWF gör bedömningen att Naturvårdsverket bör ansvara för utrotningsåtgärder för landlevande ryggradsdjur som omfattas av unionsförteckningen eller nationella förteckningen. WWF föreslår därför en ny bestämmelse, se nedan under 2.3.

Regleringen av fastighetsägarens ansvar i relation till ansvaret för utrotnings- och hanteringsåtgärder som åligger medlemsstaterna är, i EU-förordningen, i viss mån överlappande och inte helt okomplicerat. WWF anser att den svenska regleringen skulle bli tydligare om fastighetsägarens ansvar först klargörs i förordningen och att länsstyrelsens och andra myndigheters ansvar regleras i efterföljande bestämmelser.

Sammanfattningsvis, under denna punkt, anser WWF att ansvarsfördelningen för de faktiska åtgärderna mot arter i unionsförteckningen och den nationella förteckningen bör fördelas enligt följande. Fastighetsägaren bör ansvara för utrotningsåtgärder mot invasiva växter, med undantag för arter som växer i vatten som ingår i ett öppet vattensystem. Naturvårdsverket bör ansvara för utrotningsåtgärder mot landlevande ryggradsdjur. Länsstyrelsen bör som huvudregel ansvara för övriga utrotningsåtgärder. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndighetens möjlighet att överta ansvaret för utrotningsåtgärder om det behövs för effektiva åtgärder på nationell nivå bör omfatta arter både i unionsförteckningen och den nationella förteckningen. Länsstyrelsen bör ges samma möjlighet att överta fastighetsägarens ansvar på en regional nivå. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten kan i föreskrifter fördela ansvaret för hanteringsåtgärder. Om inte annat föreskrivs bör fastighetsägaren ansvara för hanteringsåtgärder mot invasiva växter, med undantag för arter som växer i vatten som ingår i ett öppet vattensystem. Övriga hanteringsåtgärder ansvarar länsstyrelsen för om inget annat föreskrivs. Länsstyrelsen ansvarar för arter som omfattas av nödatgärder, förutom landlevande ryggradsdjur som Naturvårdsverket ansvarar för. Länsstyrelsen ansvarar också för åtgärder mot arter som är nya för landet, förutom landlevande ryggradsdjur.

Med anledning av det som anförts ovan föreslår WWF följande reglering av fastighetsägarens ansvar samt myndigheternas ansvar för utrotningsåtgärder.

Ansvar för fastighetsägare, nyttjanderättshavare eller den som på annat sätt har rådighet över fastighet

30 § Fastighetsägare, nyttjanderättshavare eller den som på annat sätt har rådighet över fastigheten ansvarar för att vidta utrotningsåtgärder mot växter i unionsförteckningen eller i nationella förteckningen så att sådana växterna inte kan växa, odlas, reproducera sig eller sprida sig.

Fastighetsägare, nyttjanderättshavare eller den som på annat sätt har rådighet över fastigheten ansvarar för att vidta hanteringsåtgärder mot växter i unionsförteckningen eller i nationella förteckningen om inte annat anges i föreskrifter som meddelats med stöd av 39 §. Vid hanteringsåtgärder ska framtagna hanteringsprogram följas.

Första och andra stycket gäller inte för arter som växer i ett vatten som ingår i ett öppet vattensystem.

Första stycket gäller inte åtgärder mot arter i unionsförteckningen som omfattas av krav på anmälan enligt artikel 16.2 förordning (EU) nr 1143/2014, arter i nationella förteckningen som är nya för landet eller del av landet eller arter som varit utrotade men har återintroducerats eller arter som omfattas av nödatgärder och som därmed omfattas av länsstyrelsens ansvar enligt 31 eller 31 a §§.

Fastighetsägare, nyttjanderättshavare eller den som på annat sätt har rådighet över fastigheten är skyldig att skyndsamt rapportera upptäckten av en art i unionsförteckningen eller i den nationella förteckningen som inte omfattas av kravet på åtgärder enligt första eller andra stycket till länsstyrelsen eller ansvarig myndighet enligt 3 §.

WWF föreslår att det här efter införs en bestämmelse som ger länsstyrelserna möjlighet att överta fastighetsägares ansvar om det behövs för effektiva åtgärder på en regional nivå. Se mer under 2.3 nedan.

Utrotningsåtgärder

31 § Länsstyrelsen ansvarar för utrotningsåtgärder som avses i artikel 17.1 i förordning (EU) nr 1143/2014 för arter som

1. finns i unionsförteckningen och omfattas av krav på anmälan enligt artikel 16.2 i den förordningen, eller
2. omfattas av nödatgärder som regeringen beslutat enligt artikel 10.1 i den förordningen.

Länsstyrelsens ansvar enligt första stycket gäller inte sådana arter som omfattas av Naturvårdsverkets ansvar enligt 31 e §.

31 a § Länsstyrelsen ansvarar för utrotningsåtgärder för förekomst av arter som

1. finns i den nationella förteckningen och är nya för landet eller del av landet eller varit utrotade men har återintroducerats, eller
2. omfattas av nödatgärder som regeringen beslutat enligt 11 §.

Efter tidig upptäckt av introduktion eller förekomst av arter i den nationella förteckningen ska utrotningsåtgärder vidtas skyndsamt.

Länsstyrelsens ansvar enligt första stycket gäller inte sådana arter som omfattas av Naturvårdsverkets ansvar enligt 31 e §.

31 b § Länsstyrelsen ansvarar för utrotningsåtgärder för förekomst av arter som finns i

1. unionsförteckningen, men som inte omfattas av krav på anmälan enligt artikel 16 i förordning (EU) nr 1143/2014, eller
2. den nationella förteckningen, men inte är nya för landet eller del av landet eller varit utrotade och har återintroducerats.

Länsstyrelsens ansvar enligt första stycket gäller inte sådana arter som omfattas av Naturvårdsverkets ansvar enligt 31 e § eller åtgärder som omfattas av ansvaret för fastighetsägare, nyttjanderättshavare eller den som på annat sätt har rådighet över fastigheten enligt 30 § första stycket.

Skulle WWF:s förslag på skrivningar godtas, skulle de föreslagna bestämmelserna 30 b och 30 c §§ ges nya nummer och viss ändring skulle krävas för att hänvisa till rätt bestämmelser. WWF anser även att formuleringen bör ändras så att det är ansvaret för åtgärder, inte beslut om åtgärder, som åsyftas.

31 c § Länsstyrelsen får överlåta åt en kommun som begär det att ansvara för utrotningsåtgärder enligt 31–31 b §§ inom kommunen.

31 d § Bestämmelserna i 31–31 c §§ ska inte tillämpas på arter som omfattas av hanteringsåtgärder.

WWF:s förslag till reglering av Naturvårdsverkets ansvar för landlevande ryggradsdjur samt förslag till justering av 33 § redovisas under 2.3 Ytterligare förslag på ändringar i förordning (2018:1939) om invasiva främmande arter.

35 §

WWF tillstyrker förslaget.

36 a § och rubriken innan 36 §

WWF anser att rubriken bör ändras till ”*Undantag från skyldigheten att utrota arter som finns i unionsförteckningen eller den nationella förteckningen*”. Den föreslagna rubriken, ”*Möjlighet att inte utrota arter som finns i unionsförteckningen eller den nationella förteckningen*” leder lätt tanken fel. En möjlighet har en positiv klang, medan de situationer där invasiva arter inte ska utrotas ska vara undantagsfall. Ur både ett ekonomiskt perspektiv och ett biologisk mångfaldsperspektiv är det en förlust när en invasiv art inte kan utrotas och istället behöver omfattas av hanteringsåtgärder. En rubrik som anger att det handlar om undantag från skyldigheten att utrota skulle också bättre spegla formuleringarna i EU-förordningen.

WWF motsätter sig den föreslagna 36 a §. WWF anser att avvägningen i andra punkten bör viktas annorlunda och bättre spegla regleringen i EU-förordningen. Bestämmelsen måste också kompletteras med en rättighet för den ansvariga myndigheten att upphäva ett sådant beslut från länsstyrelsen. WWF föreslår därför att 36 a § utformas enligt följande.

36 a § Länsstyrelsen får besluta att utrotningsåtgärder inte ska vidtas om länsstyrelsen bedömer att en art som finns på den nationella förteckningen inte bör utrotas på grund av att

- 1. det inte är tekniskt genomförbart,*
- 2. kostnaderna på lång sikt blir exceptionellt höga och inte står i proportion till fördelarna med utrotning, eller*
- 3. det saknas tillgängliga utrotningsmetoder eller att utrotningsmetoderna har allvarliga negativa effekter på människors hälsa, miljön eller andra arter.*

Den ansvariga myndigheten enligt 3 § får på begäran eller eget initiativ pröva och upphäva länsstyrelsens beslut enligt första stycket.

38 §

WWF tillstyrker den föreslagna 38 §, men anser att bestämmelsen måste kompletteras. Bestämmelsen, såsom den är utformad i förslaget, omfattar inte de arter som länsstyrelsen beslutar inte ska omfattas av utrotningsåtgärder enligt den föreslagna 36 a §. Detta är en brist som måste korrigeras. WWF föreslår därför att 38 § utformas enligt följande.

38 § Om en art i unionsförteckningen inte ska utrotas enligt 36 § eller har stor spridning i Sverige, ska den ansvariga myndigheten utreda vilka hanteringsåtgärder som krävs enligt artikel 18.4 eller 19.1–19.3 i förordning (EU) nr 1143/2014.

Den ansvariga myndigheten ska även utreda vilka hanteringsåtgärder som krävs i fråga om arter i den nationella förteckningen som har stor spridning eller omfattas av länsstyrelsens beslut enligt 36 a §.

39. 40 §§

WWF tillstyrker förslagen.

42 §

WWF motsätter sig den föreslagna bestämmelsen. WWF föreslår att ansvarsfördelningen för hanteringsåtgärder mellan länsstyrelsen och fastighetsägare regleras i enlighet med förslagen ovan och den föreslagna 42 § kan därför kortas avsevärt. WWF anser vidare att skrivningen om att länsstyrelsen både ska fatta beslut och se till att åtgärderna vidtas är onödig.

Som angetts ovan anser WWF att i frågan om hanteringsåtgärder mot invasiva växter bör ansvaret som utgångspunkt ligga på fastighetsägaren, med undantag för arter som växer i vatten i öppna vattensystem. Övriga hanteringsåtgärder bör länsstyrelsen som huvudregel ansvara för. Den ansvariga myndigheten bör dock kunna föreskriva en annan ansvarsfördelning för arterna, vilket kan innebära att länsstyrelsen får ansvaret för åtgärderna som annars fastighetsägare ansvarar för, eller att den ansvariga myndigheten behåller visst ansvar för åtgärder.

WWF föreslår att bestämmelsen ges följande utformning.

42 § Länsstyrelsen ansvarar för hanteringsåtgärder enligt artikel 18.4 och 19 i förordning (EU) nr 1143/2014 samt 38–39 §§, om inte annat anges i föreskrifter som meddelats enligt 39 §. Hanteringsåtgärderna ska utföras med stöd i hanteringsprogram enligt 41 §.

Länsstyrelsens ansvar enligt första stycket omfattar inte åtgärder som avses av 30 § andra stycket, om inte annat anges i föreskrifter som meddelats med stöd av 39 §.

Länsstyrelsen får överlåta ansvaret för hanteringsåtgärder inom en kommun enligt första stycket till en kommun som begär.

45. 50. 58–62 §§

WWF tillstyrker förslagen.

Bilagan

Nationell förteckning över invasiva främmande arter av medlemstatsbetydelse för Sverige

WWF tillstyrker att samtliga de föreslagna arterna tas upp på en nationell förteckning.

WWF anser dock att det tydligt bör framgå av bilagan om arten bedöms ha stor spridning, inte bara om den omfattas av hanteringsåtgärder. Detta är viktigt för att lagstiftningen ska bli så tydlig som möjligt och då bestämmelser föreslås hänvisa till ”arter i den nationella förteckningen som har stor spridning”, se tex 38 § andra stycket i den föreslagna lydelsen.

Enligt WWF:s mening utgör de föreslagna arterna ett hot mot biologisk mångfald i Sverige och WWF delar därför bedömningen att arterna bör tas upp på den kommande nationella förteckningen. I stort sett delar WWF även bedömningen i fråga om vad som ska gälla för arterna, men i fråga om några arter vill WWF lämna följande synpunkter.

Kaukasiskt fetblad och Sibiriskt fetblad – för dessa arter föreslås i fråga om så kallade gröna tak som uppförts innan eller högst tre år efter arten togs upp på den nationella förteckningen att dessa inte ska omfattas av förbuden. WWF anser att det bör övervägas om det ska införas en bortre gräns för hur länge de gröna tak som uppförts innan eller högst tre år efter att arten togs upp på den nationella förteckningen ska få finnas kvar, tex. en bortre gräns på 20 år. WWF anser också att det är angeläget att det i lagstiftningen tydliggörs att det är den som äger eller har rådighet över fastigheten där taket finns som har ansvar för att arten inte sprider sig från taket. Detta för att förhindra att arten sprider sig från tak till naturmiljön samt för att förhindra att en

kostnad uppstår för fastighetsägare i närheten som kommer att omfattas av kravet på utrotningsåtgärder.

Vattenpest och Sjögull – för dessa arter föreslås ett undantag för privata fastighetsägare med befintliga bestånd i öppna vattensystem. WWF anser att den föreslagna regleringen är obehövlig och kan leda till otydligare reglering. I den föreslagna reglering som remitteras (31 och 42 §§), och även i den reglering som WWF föreslår, så undantas fastighetsägare från ansvar redan de föreslagna paragraferna i fråga om vatten i öppna vattensystem. Ett undantag för privata fastighetsägare med befintliga bestånd i öppna vattensystem i bilagan blir därför obehövligt och kan dessutom leda till tolkningen att fastighetsägare skulle ansvara för nya bestånd i öppna vattensystem. WWF föreslår därför att undantaget stryks.

Amerikansk hummer – för amerikansk hummer föreslås i det remitterade förslaget ett undantag som innebär att den som har tillstånd av Havs- och vattenmyndigheten inte omfattas av förbuden i 7 a § punkt 1, 2 och 7 och alltså får importers eller föra in arten till landet. I enligt med vad som anförts ovan motsätter sig WWF att amerikansk hummer ska importeras, hållas och användas.

Gällande övriga arter anser WWF att de kan regleras på föreslaget sätt.

1.3 Förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13)

2 kap. 6, 8 och 10 §§

WWF tillstyrker förslagen.

1.4 Förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

7 kap. 4 b §

WWF tillstyrker förslaget.

1.5 Lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen

3 §

WWF tillstyrker förslaget.

2. Övriga synpunkter

2.1 Samtliga ingivna förslag på regeländringar borde ha remitterats

Sedan EU-förordningen och den svenska lagstiftning trätt i kraft har brister i lagstiftningen uppmärksamats. Att sådana brister åtgärdas är av vikt för att arbetet mot invasiva arter ska fungera effektivt.

Utöver den hemställan som Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket gemensamt gett in och som nu remitterats har Naturvårdsverket tidigare gett in en hemställan om författningsändringar den 20 januari 2022 (NV- 04205-20). I den hemställan föreslås regeländringar i miljöbalken (1998:808), förordningen (2018:1939) om invasiva främmande arter, nationalparksförordningen (1987:938), jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen (1987:905). Huvuddelen av de förslag som omfattas av den hemställan finns inte upptagna i den gemensamma hemställan som nu remitterats. WWF anser att det är en brist att inte samtliga ingivna förslag på regeländringar remitterats, då det är viktigt att beakta helheten i

lagstiftningen. WWF anser att finns ett fortsatt behov av genomförande av huvuddelen av de förslag som fördes fram i hemställan från 2022. WWF vill därför uppmana Regeringskansliet att även remittera den tidigare hemställan från Naturvårdsverket.

2.2 Fler arter borde föras upp på nationella förteckningen

En nationell förteckning är ett viktigt instrument för att åtgärder mot invasiva främmande arter som inte omfattas av EU-förteckning ska kunna vidtas på ett effektivt sätt i Sverige. För att verkligen hindra att invasiva främmande arter får en negativ påverkan på miljön borde den nationella förteckningen omfatta större delen av de arter som är eller riskerar att bli invasiva i landet och WWF anser därför att förslaget till nationell förteckning redan i detta skede borde ha innehållit långt fler arter.

Artdatabanken har genomfört en riskklassificering av främmande arter i vilken 1 033 arters potentiella negativa effekt på svensk inhemsk biologisk mångfald utvärderades. Ett stort antal arter, 257 st, bedömdes tillhöra de två högsta riskkategorierna, HI (high impact) och SE (severe impact), varav ungefär hälften av dessa (127 st) bedömts tillhöra den allra högsta riskkategorin SE. Arter som tillhör kategori SE anges vara arter med stor eller potentiellt stor ekologisk effekt som har potential att etablera sig över stora områden. Det innebär att både deras invasionspotential och deras ekologiska effekt vid en invasion är hög. Arter som tillhör kategori HI är arter som har en begränsad/måttlig spridningsförmåga i kombination med åtminstone måttlig ekologisk effekt, alternativt arter med begränsad ekologisk effekt men hög invasionspotential. WWF anser att flertalet arter i de högre riskkategorierna borde ha föreslagits till den nationella förteckningen. Arter som vitsvanshjort, halsbandsparakit, contortatall, tysklönn, svensk häggmispel, spaljéoxbär, lingonoxbär, flockoxbär, bajkhalharr och svart dvärgmal borde ha omfattats av förslaget till nationell förteckning. En annan art, som inte omfattas av Artdatabankens riskklassificering, men som är konstaterat invasiv och därför ändå borde ha föreslagits till den nationella förteckningen är filtsjöpung.¹

Idag hotas många arter av utrotning i Sverige och många naturtyper har inte gynnsam bevarandestatus. Invasiva främmande arter är ett av de stora hoten mot biologisk mångfald globalt och ett växande problem i Sverige. Mot bakgrund av detta och antalet arter som bedömts tillhöra de två högre riskkategorierna och alltså utgör ett konkret hot mot biologisk mångfald i landet anser WWF att förslaget till nationell förteckning borde omfatta långt fler arter. WWF anser att ett flertal så kallade dörrknackararter borde ha tagits med i förslaget till nationell förteckning. Detta är arter som ännu inte etablerat sig i landet men som bedöms ha stor risk att etablera sig och bli invasiva i framtiden. Genom att uppta dörrknackararter på förteckningen och förbjuda import av dem hade man kunnat bespara naturmiljön stora potentiella framtida skador och förhindrat stora kostnader som kan uppstå för att hantera dessa. Att förbjuda hanteringen av dörrknackararter är sannolikt okontroversiellt i de flesta fall då dessa arter ofta inte används i till exempel någon näring i landet. EU-förordningen föreskriver att medlemsstaterna i första hand ska arbeta förebyggande. Att förbjuda arter som ännu inte finns i landet och på så sätt förhindra att de etablerar sig ligger väl i linje med ett förebyggande arbete och det är också det mest kostnadseffektiva sättet att arbeta mot invasiva främmande arter. Det skulle även skapa en större förutsägbarhet för enskilda och näringsidkare om så många som möjligt av de arter som är eller riskerar att bli invasiva snarast fördes upp på den nationella förteckningen.

Även fler arter som befinner sig i ett tidigt etableringsstadium, dvs. arter som finns i landet men har ännu inte hunnit etablera och sprida sig, borde omfattas av förslaget till nationell förteckning. Dessa arter har ofta ännu inte hunnit orsaka några större skador på naturmiljön och att sätta in åtgärder mot dem i ett skede är ofta kostnadseffektivt och leder till stor nytta för naturmiljön. En sådan art som befinner sig i ett tidigt etableringsstadium i Sverige är stensmård. I dagsläget har stensmård en mycket begränsad utbredning i landet, den har endast återfunnits runt Bromölla, Kristianstad och Sölvesborg. Den kan därmed med en förhållandevis liten insats kanske hindras från att få fotfäste i Sverige. WWF anser att stensmård redan nu bör tas upp på den nationella förteckningen.

¹ <https://www.havochvatten.se/arkiv/aktuellt/2022-09-20-filtsjopung-officiella-namnet-pa-nyupptackta-invasiva-arten.html>

Vidare anser WWF att förekommande främmande trädslag bör utvärderas utifrån risk och Naturvårdsverket bör föreslå de arter som bedöms kunna vara eller bli invasiva till den nationella förteckningen över invasiva främmande arter. Det är mycket allvarligt att Sverige inte har en systematisk prövning och reglering av främmande trädslag i skogsbruket. Den underlåtenhet som Skogsstyrelsen, som är ansvarig myndighet, har visat rörande analys av skadlig inverkan som nya skogsodlingsmaterial kan ha på miljön, har banat väg för en godtycklig acceptans för användningen av invasiva trädslag såsom tysklönn, hybridasp, och contortatall i skogsbruket. Contortatall är etablerad i landet och används inom virkesproduktionen men den utgör också ett hot mot biologisk mångfald i skogen och den har bedömts tillhöra den högsta riskgruppen, SE. Redan i prop. 1997/98:45 s. 105, vid införandet av miljöbalken, omnämndes contortatall som en av de arter som påverkat biologisk mångfald och skapat problem på olika sätt. År 1999 utfördes i Skogforsks regi också en miljökonsekvensbeskrivning av skogsbruk med contortatall.² En av de huvudsakliga slutsatserna i miljökonsekvensbeskrivningen var att man bör använda contortatallen försiktigt. Även tysklönn har bedömts tillhöra den högsta riskkategorin, SE. Hybrid Aspen är inte bedömd av Artdatabanken men dess invasivitet består framförallt i att den kan hybridisera med inhemsk asp. WWF anser därför att dessa arter borde ha omfattats av förslaget till nationell förteckning.

Utöver att fler arter borde ha föreslagits till den nationella förteckningen anser WWF att den nationella förteckningen behöver uppdateras löpande. Ett rimligt intervall skulle kunna vara vartannat år. Detta är av vikt då kunskapsläget ständigt förbättras och arter som idag inte bedöms utgöra något större hot kan komma att bedömas som invasiva eller potentiellt invasiva framöver.

2.3 Ytterligare förslag på ändringar i förordning (2018:1939) om invasiva främmande arter

Utöver de förslag på ändringar som WWF framfört ovan under 1. Havs- och vattenmyndighetens och Naturvårdsverkets författningsförslag, vill WWF föra fram följande förslag på ändringar och tillägg i förordningen om invasiva främmande arter.

7 d §

Som anförts ovan gällande 7 c § anser WWF att det behövs en bestämmelse med innebörden att det införs en informationsplikt för den ägare av kommersiella lager som förmedlar, säljer, på annat sätt överlåter eller byter ut en art som omfattas av EU-förteckningen eller den nationella förteckningen. WWF anser att det är viktigt att en sådan reglering kommer på plats då tex en enskild som köper en invasiv arter från en ägare av ett kommersiellt lager i många fall inte har en motsvarande rättighet att hantera arten. WWF föreslår att en sådan bestämmelse ges följande utformning.

7 d § En ägare av kommersiella lager som förmedlar, säljer, på annat sätt överlåter eller byter ut en art som omfattas av unionsförteckningen eller den nationella förteckningen är skyldig att upplysa den som köper eller på annat sätt tar emot arten att arten omfattas av förbud enligt artikel 7 i förordning (EU) nr 1143/2014 eller 7 a § i denna förordning.

30 a §

Som redogjorts för ovan anser WWF att länsstyrelserna måste ha en möjlighet att överta fastighetsägares ansvar om det behövs för att åtgärderna ska bli effektiva på regional nivå. WWF föreslår därför följande bestämmelse.

30 a § Om det behövs för effektiv utrotning eller hantering på regional nivå, får länsstyrelsen besluta att överta ansvaret för åtgärder enligt 30 § första och andra stycket från

² Andersson B, Engelmark O, Rosvall O & Sjöberg K (1999) Miljökonsekvensbeskrivning (MKB) av skogsbruk med contortatall i Sverige. Redogörelse nr 1, SkogForsk, Tryckeri AB Primo, Oskarshamn.

fastighetsägare, nyttjanderättshavare eller den som på annat sätt har rådighet över fastigheten.

33 §

I nuvarande 33 § stadgas att om det behövs för effektiv utrotning på nationell nivå, får den ansvariga myndigheten besluta att överta länsstyrelsens ansvar enligt 30 och 31 §§. WWF anser att det är av vikt att den möjlighet att överta ansvaret för utrotningsåtgärder som den ansvariga myndigheten har omfattar både arter i EU-förteckningen och nationella förteckningen. Vidare behöver övertagandemöjligheten omfatta både arter som är nya för landet eller del av landet såväl som arter som inte är det. WWF bedömer att det även är rimligt att den ansvariga myndigheten ges möjlighet att överta det ansvar som fastighetsägare, nyttjanderättshavare eller den som på annat sätt har rådighet över fastigheten har för utrotningsåtgärder.

WWF föreslår därför att 33 § ges följande utformning. Hänvisningarna i den föreslagna bestämmelsen följer det förslag WWF har lämnat ovan.

33 § Om det behövs för effektiv utrotning på nationell nivå, får den ansvariga myndigheten besluta att överta länsstyrelsens ansvar enligt 31-31 b §§. Den ansvariga myndigheten får även överta ansvaret från fastighetsägare, nyttjanderättshavare eller den som på annat sätt har rådighet över fastigheten enligt 30 § första stycket om det behövs för effektiv utrotning på nationell nivå.

31 e §

WWF anser att ansvaret för utrotningsåtgärder för landlevande ryggradsdjur bör ligga på Naturvårdsverket. Naturvårdsverket har redan idag valt att utnyttja möjligheten i 33 § att överta ansvaret för utrotningsåtgärder som annars åvilar länsstyrelsen. WWF anser att det bör framgå redan i den svenska förordningen att ansvaret åvilar Naturvårdsverket. WWF föreslår därför en ny bestämmelse, tex. 31 e § som ges följande utformning.

31 e § Naturvårdsverket ansvarar för utrotningsåtgärder mot landlevande ryggradsdjur i unionsförteckningen och nationella förteckningen samt landlevande ryggradsdjur som omfattas av nödgärder som regeringen beslutat enligt artikel 10.1 förordning (EU) nr 1143/2014 eller 11 § denna förordning.

2.4 Ett specifikt etappmål om invasiva arter bör införas

Enligt mål 6 i CBD ramverket för biologisk mångfald ska introduktionen av invasiva arter minska med 50% och deras negativa påverkan ska minimeras till 2030¹⁴. I Naturvårdsverkets förslag till nationell strategi och handlingsplan avseende konventionen om biologisk mångfald (CBD) föreslås ett åtgärdsområde om "Påverkan på biologisk mångfald och ekosystemtjänster från invasiva främmande arter har minskat avsevärt till 2030."

År 2012 beslutade regeringen att införa ett specifikt etappmål inom miljömålssystemet som innebar att "senast 2015 skulle invasiva främmande arters effekter på biologisk mångfald samt socioekonomiska effekter på bland annat hälsa vara bedömda, och prioriterade insatser för bekämpning vara införda" Etappmålet infördes med hänvisning både till CBD och till arbetet inom EU. Trots att etappmålet inte blev uppnått finns idag inget etappmål kopplat till invasiva arter. I dagsläget finns en stor brist på etappmål under miljömålet ett rikt växt- och djurliv och det bör återinföras snarast.

2.5 Åtgärder mot invasiva arter i nationell restaureringsplan

Just nu pågår beredning inom regeringen kring hur den nationella restaureringsplanen ska tas fram. Invasiva arter bör ingå som en tydlig del i den nationella restaureringsplan som ska tas fram senast augusti 2026. "Avlägsna och begränsa invasiva främmande arter och förhindra eller minimera nya introduktioner." nämns i bilaga VII".

2.6 Riksrevisionens kritik

Riksrevisionen har vid en granskning av myndigheternas arbete med invasiva arter (RiR 2022:12) lämnat kritik samt förslag på åtgärder som regeringen, Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. Riksrevisionen rekommenderar bland annat att Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten ska fortsätta utveckla övervakningssystemet för invasiva främmande arter så att informationen om utbredning och genomförda bekämpningsåtgärder förbättras. WWF anser att det är angeläget att kritiken och förslagen i Riksrevisionens granskning följs upp för att arbetet mot invasiva arter ska bli så effektivt som möjligt.

För Världsnaturfonden WWF

Gustaf Lind
Generalsekreterare

Anna Sandström
Miljöjurist