

Kommittédirektiv

Översyn av artskyddsförordningen

Beslut vid regeringssammanträde den 20 maj 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över artskyddsförordningen och ta ställning till om ändringar i miljöbalkens ersättningsbestämmelser eller andra delar av balken är nödvändiga för att översynens syfte ska kunna nås.

Översynen ska säkerställa ett regelverk som *effektivt* och rättssäkert kan skydda hotade arter och är tydligt gentemot markägare om när man har rätt till ersättning. För att värna äganderätten ska rättssäkerheten för markägare och företag stärkas. Det ska även säkerställas att markägare får ekonomisk kompensation för inskränkningar i ägande- och nyttjanderätten i den utsträckning de har rätt till. Översynen ska inkludera en analys av hur långtgående rådighetsinskränkningar som kan accepteras. Inskränkningar i skogsbruket och annan pågående markanvändning bör begränsas till vad som är nödvändigt för att uppnå ett effektivt artskydd. I de fall sådana rådighetsinskränkningar är nödvändiga och innebär att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras ska utredaren överväga en rätt till ersättning.

Regelverket ska bl.a. värna äganderätten genom att bidra till en ökad förutsebarhet och en tillämpning som innebär att lika fall behandlas lika, samtidigt som det främjar bevarandet av den biologiska mångfalden över tid.

Utredaren ska bl.a.

- se över artskyddsförordningen för att säkerställa att regelverket effektivt och rättssäkert kan skydda arter och att lagstiftningen är tydlig gentemot markägare om när dessa har rätt till ersättning,
- ta ställning till om ändringar i miljöbalkens ersättningsbestämmelser eller andra delar av balken är nödvändiga för att översynens syfte ska kunna nås,
- se över fridlysningsbestämmelserna och ta ställning till hur långtgående rådighetsinskränkningar de bör kunna ge utrymme för och om en rätt till ersättning bör införas i de fall pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras,
- utreda och vid behov föreslå hur sådan ersättning bör beräknas och finansieras,
- analysera och klarlägga statens respektive verksamhetsutövarens inklusive fastighetsägarens utredningsansvar när det gäller frågor om artskydd, och då särskilt klargöra statens ansvar att tillhandahålla nödvändigt underlag i frågor om artskydd,
- se över de svenska bestämmelserna om handel med samt innehav och transport av hotade arter,
- föreslå ett förbud mot äggsamlingar och utreda om det behövs särskilda bestämmelser om skadestånd vid brott mot skyddade arter, samt andra ändringar i lagstiftningen i syfte att bättre förebygga och bekämpa artskyddsrelaterad brottslighet, och
- lämna de författningsförslag och eventuella förslag på övriga åtgärder som bedöms nödvändiga.

Uppdraget ska redovisas senast den 14 maj 2021.

Bakgrunden till uppdraget

Artskyddet i svensk miljö rätt

Särskilda bestämmelser om skydd för djur- och växtarter är samlade i 8 kap. miljöbalken. Kapitlet innehåller i huvudsak bemyndiganden att meddela föreskrifter om förbud och andra restriktioner för att skydda vilt levande djur- och växtarter. Utöver bestämmelserna i 8 kap. finns miljöbalkens bestämmelser om artskydd i huvudsak i 29 kap., som innehåller

bestämmelser om straff och förverkande vid överträdelser av artskyddsbestämmelser.

I förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter finns vidare bestämmelser om miljöstraffavgift för överträdelser av vissa bestämmelser i artskyddsförordningen (2007:845).

De materiella bestämmelserna om artskydd återfinns huvudsakligen i artskyddsförordningen. Artskyddsförordningen innehåller bl.a. fridlysningsbestämmelser som innebär förbud att på olika sätt skada eller störa vilda djur- och växtarter, bestämmelser om kontroll och begränsning av handel med djur- och växtarter, bestämmelser om djurhållning för pälsproduktion samt bestämmelser om djurparker och förevisning av djur.

EU-lagstiftningen påverkar i dag i högsta grad de svenska bestämmelserna på artskyddsområdet. Bestämmelserna i artskyddsförordningen utgör till stor del ett genomförande av EU:s bestämmelser om artskydd i art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet (rådets direktiv 92/43/EG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter respektive Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar). De två direktivens syfte är framför allt att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer, vilda djur och vilda växter i medlemsstaternas europeiska territorium som omfattas av fördraget. Det finns mindre skillnader mellan artskyddsbestämmelserna i de båda direktiven även om huvuddragen är gemensamma. De fridlysningsbestämmelser i artskyddsförordningen som genomför direktiven återspeglar inte dessa skillnader, vilket innebär att samma bestämmelser tillämpas för fåglar och för övriga djur som ska skyddas enligt EU-rätten. Dessa fridlysningsbestämmelser har framför allt stora likheter med motsvarande reglering i art- och habitatdirektivet.

På EU-nivå finns det även artskyddsregler i den s.k. Cites-förordningen (rådets förordning [EG] nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem). Det finns även EU-bestämmelser om genomförandet av Cites-förordningen (kommissionens förordning [EG] nr 865/2006 av den 4 maj 2006 om närmare föreskrifter för tillämpningen av rådets förordning [EG] nr 338/97 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem). Cites-förordningen, som är direkt tillämplig i Sverige och som

genomför Cites-konventionen (konventionen om internationell handel med utrotningshotade arter av vilda djur och växter) inom EU, innehåller en omfattande reglering av handeln med vilda djur och växter.

Artskyddsförordningens bestämmelser om sådan handel kompletterar Cites-förordningen och genomför även regler om handel i art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet. Vidare genomförs det s.k. zoo-direktivet (rådets direktiv 1999/22/EG av den 29 mars 1999 om hållande av vilda djur i djurparker) genom artskyddsförordningens bestämmelser om djurparker.

Utöver de miljörättsliga bestämmelser om artskydd som finns i miljöbalken, artskyddsförordningen och Cites-förordningen finns även regler som rör artskydd i jakt- respektive fiskelagstiftningen. I fråga om jakt, fångst och dödande av fåglar och däggdjur respektive fiske gäller bestämmelser med motsvarande innebörd i jakt- respektive fiskelagstiftningen, i stället för fridlysningsbestämmelserna i artskyddsförordningen. För överträdelser av bestämmelser i jakt- respektive fiskelagstiftningen, gäller jakt- respektive fiskelagstiftningens straffbestämmelser i stället för de i miljöbalken. De aktuella bestämmelserna om skydd av hotade arter har till stor del sitt ursprung i de EU-rättsliga förpliktelser som följer av art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet. Frågan om vilket regelverk som är tillämpligt i Sverige avgörs i dag av såväl syftet med åtgärden som vilken art och typ av åtgärd det är fråga om.

Bortsett från de begränsningar av artskyddsförordningens tillämpning som gäller för jakt och fiske, är artskyddsförordningen generellt tillämplig. Det innebär att reglerna i artskyddsförordningen kan påverka verksamheter och åtgärder som regleras i olika sektorslagstiftningar, exempelvis skogsvårdslagstiftningen, smittskyddslagstiftningen och regelverket om införsel av djur och växter samt plan- och bygglagstiftningen.

Sverige är part i ett stort antal internationella överenskommelser som reglerar skyddet av och handeln med hotade arter. På global nivå regleras artskyddet främst genom FN:s konvention om biologisk mångfald (CBD), FN:s konvention om skydd av flyttande vilda djur (Bonn-konventionen) och Cites-konventionen. Inom ramen för CBD har internationella mål för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (Aichimålen) antagits, varav Aichimål 12 avser skyddet av arter. Det finns även ett antal regionala överenskommelser med stor betydelse för artskyddet. Bland dessa kan

nämnas Europarådets konvention om skyddet av europeiska arter av djur och växter och deras naturliga livsmiljöer (Bernkonventionen) och Avtalet om skydd av flyttande arter av vattenfåglar, deras livsmiljöer och flyttvägar (AEWA). Dessa internationella överenskommelser genomförs till stor del primärt genom EU-rätten.

Miljökvalitetsmål för att bevara biologisk mångfald och hotade arter

Bevarandet av den biologiska mångfalden är ett viktigt allmänt intresse. I Sverige återspeglas detta bl.a. i miljöbalkens portalparagraf och i flera av de 16 miljökvalitetsmål som riksdagen har beslutat om. Skyddet av växt- och djurarter är av avgörande betydelse för arbetet för att bevara den biologiska mångfalden. Sju av de nationella miljökvalitetsmålen avser bevarandet av den biologiska mångfalden, se propositionen En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster (prop. 2013/14:141); levande sjöar och vattendrag, hav i balans samt levande kust och skärgård, myllrande våtmarker, levande skogar, ett rikt odlingslandskap, storslagen fjällmiljö och ett rikt växt- och djurliv. Särskilt det sistnämnda målet rör bevarandet av djur- och växtarter.

I Naturvårdsverkets fördjupade utvärdering av miljömålen 2019 bedömdes miljökvalitetsmålet ett rikt växt- och djurliv inte kunna nås 2020 med befintliga och beslutade styrmedel och åtgärder. Vidare bedömdes utvecklingen vara negativ. Många arter och naturtyper riskerar att försvinna och ekosystem att utarmas. Även för andra miljökvalitetsmål krävs ytterligare åtgärder för att nå målen (Naturvårdsverket 2019, Fördjupad utvärdering av miljömålen).

Uppdraget att se över artskyddsförordningen

Nuvarande artskydd har kritiserats för att inte i tillräcklig grad vara tillämpligt, effektivt och rättssäkert. Rättsfall om artskydd i skogsbruket har skapat osäkerhet. Det finns ett behov av att se över artskyddsförordningen och särskilt dess bestämmelser om fridlysning för att förbättra legitimiteten för lagstiftningen.

Äganderätten behöver värnas och rättssäkerheten för markägare och verksamhetsutövare stärkas. Det innefattar att säkerställa att markägare får ekonomisk kompensation för inskränkningar i ägande- och nyttjanderätten i den utsträckning de har rätt till.

Artskyddsförordningen har central betydelse för att bevara hotade växt- och djurarter. Förordningen är också en viktig del i arbetet för att nå miljökvalitetsmålen och för att bevara den biologiska mångfalden. Det är viktigt att artskyddsförordningen är utformad på ett sätt som innebär att reglerna och deras tillämpning på ett effektivt sätt bidrar till att uppnå syftet med regelverket: att bevara arter och bestånd av arter över tid. En förutsättning för att nå detta syfte är också att en tillräcklig mängd och kvalitet av arternas livsmiljöer bevaras över tid.

Lagstiftningen måste också vara rättssäker och tydlig för såväl enskilda som myndigheter och tillämpningen ska innebära att lika fall behandlas lika. Det är viktigt att berörda myndigheter tidigt i processen involverar markägare och är tydliga i sin kommunikation och för en dialog med berörda aktörer. Verksamhetsutövare, inklusive fastighetsägare och andra rättighetsinnehavare, ska kunna förutse hur långtgående rådhetsinskränkningar som bestämmelserna kan medföra och under vilka förutsättningar det finns rätt till ersättning. Inskränkningar i skogsbruket och annan pågående markanvändning, samt i planerade verksamheter, bör begränsas till vad som är nödvändigt för att uppnå ett effektivt artskydd. I de fall sådana rådhetsinskränkningar är nödvändiga och innebär att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras, bör en rätt till ersättning övervägas. Det förhållandet att fridlysningsbestämmelserna kan innebära begränsningar för enskilda samt att överträdelser av bestämmelserna är straffsanktionerade, medför höga krav i fråga om tydlighet och rättssäkerhet. Det innebär bl.a. att bestämmelser om artskydd i såväl artskyddsförordningen som i annan lagstiftning ska vara systematiskt utformade.

Det har i flera sammanhang påpekats att det finns ett behov av att se över artskyddslagstiftningen (se t.ex. prop. 2013/14:141). Vidare har Naturvårdsverket i sin fördjupade utvärdering av miljömålen 2019 föreslagit en översyn av artskyddsförordningen och angränsande regelverk i syfte att förbättra tillämpningen av artskyddet för att säkerställa att lagstiftningen är tillämpbar, effektiv och rättssäker. Detta har även påtalats i en gemensam skrivelse av Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen (Miljödepartementet, ärende M2016/01731/Nm). Vidare har bl.a. Statens jordbruksverk lämnat specifika förslag till lagstiftningsändringar (Jordbruksverkets rapporter 2016, Förstärkta åtgärder mot artskyddsbrott och 2019, Förslag på åtgärder för ett

stärkt arbete mot artskyddsbrott). Dessutom har riksdagen tillkännagett för regeringen att en översyn av artskyddsförordningen bör göras för att säkerställa att den är tillämpbar, effektiv och rättssäker (miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2017/18:MJU17, rskr. 2017/18:215).

Sammanfattningsvis finns det skäl att se över artskyddsförordningen och ta ställning till om ändringar i relevanta delar av miljöbalkens ersättningsregler eller andra delar av balken är nödvändiga för att översynens syfte ska kunna nås. Översynen syftar till att värna och stärka den privata äganderätten till skogen och säkerställa ett rättssäkert, tydligt och lättillgängligt regelverk som innebär ett effektivt artskydd och därigenom bidrar till bevarandet av den biologiska mångfalden över tid. Lagstiftningen ska vara tydlig i fråga om när markägare har rätt till ersättning. Regelverket ska vara förenligt med EU-rätten och med andra internationella åtaganden.

Det ingår inte i uppdraget att göra en översyn av jakt- eller fiskelagstiftningen. Det ingår inte heller i uppdraget att göra en översyn av skogsvårdslagstiftningen.

Fridlysningsbestämmelserna behöver ses över

Fridlysning av arter, dvs. förbud att på olika sätt skada eller störa vilda djur- och växtarter, regleras i dag i 4–9 §§ artskyddsförordningen. Av respektive fridlysningsbestämmelse framgår vilka förbud den omfattar. Bestämmelser om undantag och dispens från fridlysningsförbuden regleras i 10–15 §§. Fridlysningsbestämmelserna omfattar dels vilda fåglar, dels de andra djur- och växtarter som förtecknats i bilaga 1 eller bilaga 2 till artskyddsförordningen. Arter i bilaga 1 är skyddade till följd av EU-rättsliga regleringar eller andra internationella åtaganden. För arter i bilaga 2 är skyddet i stället grundat på nationella bedömningar. I artskyddsförordningen anges vissa undantag från förbuden i fridlysningsbestämmelserna och vidare får länsstyrelsen i enskilda fall ge dispens från dessa förbud. Förbuden i fridlysningsbestämmelserna gäller för såväl markägare som andra och är straffsanktionerade genom bestämmelsen om artskyddsbrott i 29 kap. 2 b § miljöbalken.

Domstolarna har meddelat ett relativt stort antal avgöranden som har betydelse för tolkningen av fridlysningsbestämmelserna. Vissa av avgörandena innebär att rättsläget inte tydligt framgår av bestämmelsernas

ordalydelse. Som exempel kan nämnas att Mark- och miljööverdomstolen i MÖD 2016:1 uttalade att när syftet uppenbart är ett annat än att döda eller störa djurarter är det rimligt att det krävs en risk för påverkan på den skyddade artens bevarandestatus i området för att utlösa förbuden i 4 § 1 och 2 artskyddsförordningen, dvs. att fridlysningsbestämmelsen i sådana situationer inte ska tillämpas som ett individskydd. Domstolen har vidare, i MÖD 2017:7 (det s.k. bombmurklemålet), uttalat att en proportionalitetsbedömning av förbudet i 8 § artskyddsförordningen ska göras inom ramen för ett dispensförfarande, trots avsaknad av uttryckligt författningsstöd. I sammanhanget kan även nämnas Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen, begäran om förhandsavgörande i EU-domstolens mål C-473/19. Domstolens frågor rör tolkningen av förbuden i art- och habitatdirektivets och fågeldirektivets bestämmelser om artskydd.

Av EU-domstolens praxis följer att EU:s medlemsstater är skyldiga att genomföra art- och habitatdirektivet även inom sina exklusiva ekonomiska zoner i den utsträckning medlemsstaterna har jurisdiktion (dom Europeiska kommissionen mot Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, i mål C-6/04, EU:C:2005:626, punkt 117–119). Såvitt gäller Natura 2000-områden enligt art- och habitatdirektivet respektive fågeldirektivet har skyldigheten genomförts genom 7 kap. 32 § miljöbalken. Regeringen har uppmärksammat att motsvarande bestämmelse saknas för de svenska bestämmelser om artskydd som genomför dessa direktiv och att bemyndigandena i 8 kap. 1–2 §§ miljöbalken avser föreskrifter om förbud inom landet.

Fridlysningsbestämmelserna i artskyddsförordningen, med tillhörande regler om undantag och dispens, bör därför ses över. Det huvudsakliga syftet med översynen är att säkerställa att bestämmelserna bidrar till ett effektivt artskydd och att bestämmelserna är utformade utifrån skyddsbehovet och är förenliga med Sveriges EU-rättsliga åtaganden. Fridlysningsbestämmelserna omfattar ett stort antal djur- och växtarter och kan innebära begränsningar för enskilda. Vidare är överträdelse av bestämmelserna straffsanktionerade. Dessa förhållanden medför höga krav i fråga om tydlighet och rättssäkerhet.

Hur långtgående rådighetsinskränkningar bör fridlysningsbestämmelserna kunna medföra?

När det allmänna inskränker någons användning av mark eller byggnad på ett sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras, eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten, har denna enligt huvudregeln i 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen en grundlagsskyddad rätt till ersättning. Som undantag från denna huvudregel anges i tredje stycket att vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning.

Förbuden i fridlysningsbestämmelserna kan innebära inskränkningar i användningen av mark eller byggnader (rådighetsinskränkningar). Det finns ingen lagstadgad rätt till ersättning som följer direkt av förbuden i fridlysningsbestämmelserna.

En översyn av sådan lagstiftning som möjliggör rådighetsinskränkningar av hälso-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl har tidigare genomförts av Utredningen om ersättning vid rådighetsinskränkningar och redovisats i betänkandet Ersättning vid rådighetsinskränkningar – vilka fall omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen och när ska ersättning lämnas? (SOU 2013:59). Utredningen lämnade inga författningsförslag utan ansåg i stället bl.a. att frågor som rör rådighetsinskränkningar med stöd av artskyddsförordningen och rätt till ersättning vid sådana inskränkningar behövde utredas ytterligare. Därför ansåg utredningen att det var nödvändigt att först klargöra vilka rådighetsinskränkningar som kunde vidtas med stöd av fridlysningsbestämmelserna för att kunna besvara frågan om huruvida en ersättningsrätt borde införas.

Mark- och miljööverdomstolen har i MÖD 2017:7 prövat frågan om hur långtgående rådighetsinskränkningar som de nationella fridlysningsbestämmelserna kan innebära. Domstolen konstaterade att det inte finns några ersättningsregler knutna till regleringen och att lagstiftningen inte heller ger någon tydlig lösning för hur den intresseavvägning mellan allmänna och enskilda intressen som aktualiseras ska göras. Enligt domstolen ska den prövande myndigheten, om den finner att förbudet i 8 § artskyddsförordningen i ett enskilt fall medför att rådigheten över marken inskränks

på ett sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras, medge dispens från förbudet i 8 §, trots att det saknas uttryckligt författningsstöd.

I fråga om de fridlysningsbestämmelser som genomför EU:s artskydd har följande betydelse för hur långtgående rådighetsinskränkningar de behöver kunna medföra. För undantag (inklusive dispenser) från förbuden i art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet krävs enligt båda direktiven att det inte finns någon annan lämplig lösning och att undantaget görs av någon av de anledningar som anges i respektive direktiv. För undantag enligt art- och habitatdirektivet krävs dessutom att undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av den berörda arten i dess naturliga utbredningsområde.

Det finns därför ett behov av att utreda hur långtgående rådighetsinskränkningar som fridlysningsbestämmelserna – inbegripet reglerna om undantag och dispens från förbuden i dessa bestämmelser – bör kunna medföra. Detta innefattar ett behov av att analysera och klarlägga hur långtgående skydd som EU-rätten kräver.

I det sammanhanget behöver hänsyn tas till Sveriges EU-rättsliga åtaganden. Bedömningen ska inkludera hur långtgående rådighetsinskränkningen bör vara för de nationellt skyddade arterna.

Bör en rätt till ersättning införas?

Rätt till ersättning på grund av beslut meddelade med stöd av miljöbalken regleras i 31 kap. 4 § miljöbalken. Det finns dock ingen lagstadgad rätt till ersättning på grund av beslut som gäller fridlysningsbestämmelserna eller artskyddsförordningen.

Fridlysningsbestämmelserna tillämpas i större utsträckning nu än tidigare i skogsbruket. Detta har lett till att antalet beslut om förbud eller försiktighetsåtgärder fattade av Skogsstyrelsen till skydd för fridlysta arter har ökat. Frågor om artskydd kan under vissa omständigheter, t.ex. med anledning av en s.k. avverkningsanmälan till Skogsstyrelsen, prövas inom ramen för en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Enligt 31 kap. 4 § miljöbalken kan fastighetsägaren ha rätt till ersättning på grund av beslut som gäller förbud eller förelägganden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Det har

Mark- och miljööverdomstolen noterat i ett mål om försiktighetsåtgärder till skydd för fortplantningsområden för tjäder vid avverkning (Mark- och miljööverdomstolens dom i mål nr M 10104-17). Ersättningsfrågan prövades inte i målet. Just nu prövas i domstol frågan om ett förbud eller föreläggande enligt 12 kap. 6 § miljöbalken till skydd för en fridlyst art kan medföra rätt till ersättning, till skillnad från ett motsvarande förbud eller föreläggande enligt artskyddsförordningen (Mark- och miljööverdomstolens mål nr M 7888-19).

Med utgångspunkt i en bedömning av hur långtgående rådighetsinskränkningar som fridlysningsbestämmelserna kan respektive bör kunna medföra behöver det utredas om en rätt till ersättning kan och bör införas vid rådighetsinskränkningar som innebär att pågående markanvändning på berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. Om en ersättningsrätt föreslås, behöver det också utredas under vilka förutsättningar och med vilka begränsningar en sådan ersättning bör lämnas. Det behöver även utredas om beslut om ersättning kan fattas samtidigt som myndigheten fattar det rådighetsinskränkande beslutet i syfte att förenkla för berörda markägare.

Frågan om ersättningsrätt rymmer frågan om hur ersättningen ska beräknas. I det sammanhanget behöver det tas hänsyn till att rådighetsinskränkningar till skydd för arter kan vara av både tillfällig och mer bestående karaktär. Ersättningsfrågan rymmer vidare dels frågan om hur ersättningen bör finansieras, dels frågan om hur det kan säkerställas att ersättning inte kan lämnas flera gånger för samma rådighetsinskränkning. Vidare omfattas frågan om huruvida EU:s statsstödsregler hindrar eller begränsar möjligheterna att kompensera enskilda för rådighetsinskränkningar, särskilt sådana som följer av en tillämpning av de EU-baserade fridlysningsbestämmelserna.

För fridlysningsbestämmelser som medger lika långtgående rådighetsinskränkningar, är det mycket viktigt att en eventuell rätt till ersättning är enhetligt utformad. För enskilda skulle skillnader i dessa delar kunna framstå som slumpmässiga, orättvisa och stötande.

Prövningen av fridlysningsbestämmelserna i förhållande till annan prövning

Vid prövning av verksamheter är det viktigt att det råder så stor förutsebarhet och enhetlighet som möjligt. I syfte att undvika sinsemellan motsägande avgöranden och av effektivitetsskäl är det därför viktigt att de

frågor som rör en och samma verksamhet, så långt som möjligt och lämpligt, hanteras och bedöms vid ett och samma tillfälle. Om en planerad verksamhet eller åtgärd medför en otillåten påverkan på en skyddad art, kan det medföra att verksamheten eller åtgärden inte kan genomföras som planerat. Om möjligt bör därför påverkan på skyddade arter bedömas i ett tidigt skede. Den rättspraxis (se bl.a. MÖD 2013:13) som har utvecklats för prövning enligt miljöbalken och som innebär att det som en del i prövningen av de allmänna hänsynsreglerna enligt 2 kap. miljöbalken ingår att – med tillämpning av relevanta fridlysningsbestämmelser i artskyddsförordningen – bedöma hur skyddade arter påverkas av den planerade verksamheten, utgör ett viktigt bidrag för att nå målsättningarna.

I flera andra lagstiftningar finns bestämmelser om att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken ska tillämpas vid prövning enligt den lagstiftningen, t.ex. i ellagen (1997:857) och lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. Vid prövning av en ansökan om nätkoncession för linje enligt ellagen (1997:857) ska 2 kap. miljöbalken tillämpas, vilket enligt den praxis som utvecklats i viss utsträckning innefattar prövning av frågor om artskydd (bl.a. Mark- och miljööverdomstolens domar den 7 juni 2018 i mål M 7934-17, den 11 september 2019 i mål M 4874-18 och den 12 december 2019 i mål M 1769-18).

I exempelvis plan- och bygglagen (2010:900) finns däremot inga bestämmelser om att de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken ska tillämpas vid prövning enligt den lagstiftningen. Som Mark- och miljööverdomstolen har konstaterat, ger en detaljplan i sig därför inte rätt att vidta åtgärder som strider mot bestämmelserna om artskydd, utan en prövning av artskyddet kan komma att krävas, trots att en plan antagits (Mark- och miljööverdomstolens dom den 3 februari 2016 i mål M 2114-15).

Det bör utredas om det är lämpligt att i ökad utsträckning samordna prövningen av fridlysningsbestämmelserna med prövningen enligt miljöbalken i övrigt och prövning enligt annan lagstiftning som rör verksamheter, åtgärder eller planer som typiskt sett kan komma att påverka skyddade arter. Om en ökad samordning mellan prövningarna är lämplig, behöver en bedömning göras av om författningsändringar är nödvändiga eller om redan gällande lagstiftning medger en sådan ökad samordning. Det behöver även bedömas om en ökad samordning kan uppnås på annat sätt än

genom författningsreglering, t.ex. genom gemensamma riktlinjer om handläggningen av artskyddsfrågor, vägledning för prövningsmyndigheterna eller på annat sätt.

Den ökade samordningen mellan prövningen enligt artskyddsförordningen och prövningen av underrättelser om avverkning och om andra skogsbruksåtgärder enligt skogsvårdslagen som Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har kommit överens om (Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2016, Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket), är ett tydligt exempel på hur samordningen i vissa fall kan öka inom ramen för befintlig lagstiftning. Riktlinjerna tar sin utgångspunkt i att Skogsstyrelsen och länsstyrelsen har ett gemensamt ansvar för hur artskyddet tillgodoses vid skogsbruksåtgärder och att myndigheterna därför ska vara överens i sin bedömning.

Det ingår inte att utreda eller lämna författningsförslag som medför en ökad samordning mellan å ena sidan prövningen enligt artskyddsförordningen och å andra sidan lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, väglagen (1971:948), minerallagen (1991:45) respektive lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. Eventuella författningsförslag får inte heller i övrigt påverka tillämpningen av dessa lagar. Detsamma gäller för jakt- och fiskelagstiftningen.

Med hänsyn till att plan- och bygglagen inte innefattar en prövning av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, ingår det inte heller att utreda en samlad prövning av artskyddsförordningen och plan- och bygglagen.

Närmare om uppdraget

Utredaren ska därför

- se över artskyddsförordningen för att säkerställa att regelverket effektivt och rättssäkert kan skydda arter och att lagstiftningen är tydlig gentemot markägare om när dessa har rätt till ersättning,
- ta ställning till om ändringar i miljöbalkens ersättningsbestämmelser eller andra delar av balken är nödvändiga för att översynens syfte ska kunna nås,

- överväga hur bestämmelser om artskydd i skilda regelverk kan ges en bättre och mer enhetlig utformning och hur gränsdragningen dem emellan kan göras tydligare,
- analysera och klarlägga statens respektive verksamhetsutövarens inklusive fastighetsägarens utredningsansvar när det gäller frågor om artskydd, och då särskilt klargöra statens ansvar att tillhandahålla nödvändigt underlag i frågor om artskydd – hänsyn behöver tas till de särskilda förutsättningar som finns vid pågående och icke-pågående markanvändning,
- se över fridlysningsbestämmelserna i syfte att säkerställa att de bidrar till ett effektivt, välfungerande och rättssäkert artskydd, samt är förenliga med Sveriges EU-rättsliga åtaganden,
- analysera och klarlägga hur långtgående skydd som EU-rätten kräver,
- övergripande redovisa hur art- och habitatdirektivets respektive fågeldirektivets bestämmelser om skydd av arter genomförts i några andra av EU:s medlemsstater, däribland Finland, samt jämföra med det svenska genomförandet,
- analysera hur långtgående rådighetsinskränkningar nuvarande fridlysningsbestämmelser ger utrymme för,
- analysera och ta ställning till hur långtgående rådighetsinskränkningar som fridlysningsbestämmelserna bör kunna ge utrymme för,
- utreda och ta ställning till om en ersättningsrätt bör införas och i så fall under vilka förutsättningar sådan ersättning bör lämnas när en fridlysningsbestämmelse medför att rådigheten över marken inskränks på ett sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras,
- utreda och vid behov föreslå hur sådan ersättning bör beräknas och finansieras,
- analysera hur sådan ersättning som lämnas till ekonomiska aktörer förhåller sig till statsstödsregelverket,
- utreda om det är lämpligt att i ökad utsträckning samordna prövningen av fridlysningsbestämmelserna med annan prövning enligt miljöbalken och enligt annan lagstiftning, och
- lämna de författningsförslag och eventuella förslag på övriga åtgärder som bedöms nödvändiga.

Uppdraget att förbättra förutsättningarna för arbetet för att förebygga, upptäcka och lagföra artskyddsrelaterad brottslighet

De senaste åren har det skett en tydlig ökning av antalet artskyddsbrottsärenden (Jordbruksverket 2016, Förstärkta åtgärder mot artskyddsbrott). De fall av artskyddsbrott som upptäckts visar att det förekommer smuggling till och från Sverige av hotade arter och att svenska arter fångas, samlas in och handlas med i en tidigare okänd omfattning. Utifrån de upptäckta fallen finns det enligt Jordbruksverket även tecken på inslag av internationell, organiserad brottslighet.

Det finns ett antal uppmärksammade fall i Sverige där samlare samlat in ägg från vilda fåglar, haft omfattande samlingar av både fågelägg och fullvuxna fåglar och även handlat internationellt med fågelägg. Det mest omtalade fallet är det s.k. Stekenjokk-målet (Hovrätten för Nedre Norrlands dom i mål B 276-14 den 24 april 2015).

Arbetet för att förebygga och lagföra artskyddsrelaterad brottslighet är en viktig del i arbetet för att bevara hotade arter.

Handel med samt innehav och transport av hotade arter

Hotade djur och växter är föremål för omfattande insamling och den illegala handeln med produkter av hotade arter är utbredd. Detta hotar många arters överlevnad. Handeln regleras av såväl regler i Cites-konventionen som i de EU-förordningar som genomför konventionen. Det finns ytterligare regler om handel i artskyddsförordningen.

I 2018 års regleringsbrev fick Jordbruksverket i uppdrag att i samråd med Naturvårdsverket bl.a. redovisa ett förslag till genomförande av EU:s handlingsplan om artskyddsbrott. Jordbruksverket lämnade i sin redovisning av regeringsuppdraget ett flertal förslag till ändringar av Sveriges bestämmelser som kompletterar EU:s Cites-förordning eller som annars rör handel med skyddade djur och växter (Jordbruksverket 2019, Förslag på åtgärder för ett stärkt arbete mot artskyddsbrott). Myndighetens förslag avsåg bl.a. att utreda om skadestånd till staten för artskyddsbrott bör införas, ett utökad krav på verksamhetstillstånd för handel med djur och växter, utökade befogenheter för Tullverket att agera vid inre gräns, ändrade sekretessbestämmelser, ett nytt nationellt register över de levande djur som anges i bilagorna A och B i EU:s Cites-förordning, förbud mot bl.a. innehav av illegala exemplar samt

ett förbud mot innehav av äggsamlingar. I detta sammanhang bör nämnas att även organisationer har pekat på behovet av att komplettera fridlysningsbestämmelsernas förbud mot att samla in ägg med ett förbud mot att inneha äggsamlingar (Miljödepartementet, ärende nr M2018/01532/Nm, skrivelse från Sveriges Ornitologiska Förening och Kungsörn Sverige).

Det finns ett behov av att se över de regler som gäller för bl.a. handel med samt innehav och transport av hotade arter i Sverige i syfte att identifiera hur genomförandet av våra internationella förpliktelser på området kan stramas upp och göras mer effektivt. Vid en sådan översyn bör de förslag som Jordbruksverket har redovisat till regeringen övervägas (Jordbruksverkets rapporter 2016, Förstärkta åtgärder mot artskyddsbrott och 2019, Förslag på åtgärder för ett stärkt arbete mot artskyddsbrott).

Skadestånd vid artskyddsrelaterad brottslighet och några straffrättsliga frågor

Av Jordbruksverkets rapporter framgår att det de senaste åren har synts en tydlig ökning av artskyddsbrottsärenden. Utöver förslagen till ändringar i lagstiftningen som rör handel med hotade arter, har myndigheten även föreslagit ändringar för att förebygga och bekämpa artskyddsbrott. Myndigheten har bl.a. föreslagit att frågan om att införa en skyldighet att betala skadestånd till det allmänna vid artskyddsbrott borde utredas. Enligt myndigheten bör utredningen omfatta frågan om fasta skadeståndsbelopp för olika arter med förebild i det system som finns i Finland. Syftet med ett sådant skadestånd skulle enligt myndigheten dels vara att ersätta skadan av brottet, dels synliggöra samhällets ansträngningar för att bevara arter och naturområden.

Mot bakgrund av bl.a. Jordbruksverkets rapporter, bör det utredas om artskyddslagstiftningen samt relevanta straffrättsliga bestämmelser och förverkanderegler etc. behöver ändras för att mer effektivt förebygga och bekämpa artskyddsrelaterad brottslighet. I syfte att förbättra förutsättningarna för brottsförebyggande och brottsbekämpande arbete, kan det även behöva utredas om nuvarande organisationsformer och arbetssätt kan göras mer effektiva. Det ingår dock inte att utreda domstolarnas organisationsformer och arbetssätt.

Det finns också ett behov av att ta ställning till om det behövs bestämmelser om skadestånd till det allmänna vid artskyddsrelaterad brottslighet. Det bör framhållas att ett sådant skadestånd ska syfta till att ersätta skadan som i det enskilda fallet har uppstått på grund av den brottsliga gärningen men att skadeståndsbeloppet kan behöva bestämmas utifrån schabloner eller skälighetsuppskattningar. I det enskilda fallet kan skadeståndsbeloppet av rimlighetsskäl behöva avvika från sådana fastställda schabloner. Det är viktigt att särskilja ett sådant skadeståndsansvar från en skyldighet att oberoende av skadan i det enskilda fallet betala ett fast belopp till det allmänna på grund av en brottslig gärning, vilket i praktiken närmast skulle vara att jämställa med penningböter.

Närmare om uppdraget

Utredaren ska därför

- se över de svenska regler som gäller för handel med samt innehav och transport av hotade arter och särskilt utreda om och hur de förslag som Jordbruksverket har lämnat bör genomföras,
- lämna ett förslag till förbud mot samlingar av fågelägg och föreslå hur ett sådant förbud kan genomföras,
- utreda om det behövs bestämmelser om skadestånd vid brott mot skyddade arter och andra ändringar i lagstiftningen i syfte att bättre förebygga och bekämpa artskyddsrelaterad brottslighet, och
- lämna de författningsförslag och förslag på övriga åtgärder som bedöms nödvändiga.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska beskriva konsekvenserna av sina förslag ur ett miljömässigt, statsfinansiellt, samhällsekonomiskt, socialt och företagsmässigt perspektiv. Det är angeläget att de åtgärder som föreslås utformas så att syftet med regelverket om artskydd uppnås, samtidigt som hänsyn tas till totalförsvaret och dess långsiktiga behov av ändamålsenliga anläggningar, som t.ex. övnings- och skjutfält, och de administrativa och andra kostnader som åtgärderna medför för företag blir så små som möjligt. Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Beskrivningen av de miljömässiga aspekterna ska utgå från relevanta nationella miljömål

och omfatta konsekvenserna för miljön och för människors hälsa och säkerhet. Konsekvensanalysen ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt med det övriga utredningsarbetet. Inom ramen för konsekvensanalysen ska alternativa modeller och instrument övervägas som säkerställer att de arter som skyddas enligt artskyddsförordningen bevaras samtidigt som pågående markanvändning inte avsevärt försvåras. En översiktlig redovisning och motivering ska göras av vilka förslag som har övervägts men avfärdats. Vid eventuella statsfinansiella effekter ska utredaren föreslå finansiering.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete ha kontakt med berörda myndigheter och andra berörda aktörer. Utredaren ska hålla sig underrättad om det arbete som Skogsutredningen (M2019:02) utför.

Uppdraget ska redovisas senast den 14 maj 2021.

(Miljödepartementet)