

Stockholm den 16 september 2024

R-2024/1087

Till Klimat- och näringslivsdepartementet

KN2023/03476

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 16 maj 2024 beretts tillfälle att avge yttrande över förslag till nationell förteckning över invasiva främmande arter.

Sammanfattning

Advokatsamfundet har på ett övergripande plan ingen erinran mot förslaget att införa en nationell förteckning över invasiva främmande arter. Förslaget bör dock anmälas enligt Världshälsoorganisationens (WTO:s) avtal om sanitära och fytosanitära åtgärder (SPS-avtalet). I likhet med Kommerskollegium bedömer dock samfundet att förslagets förenlighet med SPS-avtalet dessförinnan bör utvecklas.

Advokatsamfundet bedömer att den föreslagna ändringen av 31 och 42 §§ förordningen (2018:1939) om invasiva arter innebär att ansvaret för verkställande av utrotnings- och hanteringsåtgärder i första hand kommer att åläggas fastighetsägare, nyttjanderättshavare eller annan som har rådighet över fastighet, i stället för länsstyrelsen. Mot denna bakgrund bör konsekvenserna av den föreslagna ändringen enligt samfundet utredas ytterligare och redovisas närmare. Detta är särskilt viktigt i ljuset av de omfattande skyldigheter som åligger Sverige enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 11443/2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter (EU-förordningen) samt den föreslagna ändringen av straffbestämmelsen i 29 kap. 2 c § miljöbalken (MB).



Advokatsamfundet har vid genomgång av lagstiftningen noterat att även den nuvarande lydelsen av 29 kap. 2 c § MB kan ifrågasättas ur rättssäkerhetssynpunkt och välkomnar därför en översyn av den aktuella bestämmelsen. Advokatsamfundet bedömer oaktat detta att den nu föreslagna ändringen innebär en utvidgning av det straffbara området på sätt som kräver ytterligare utredning.

Synpunkter

Advokatsamfundet besitter inte expertkunskap såvitt avser arter och lämnar därför inte några synpunkter på Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens bedömningar av vilka arter som ska klassas som invasiva främmande arter och inkluderas i den föreslagna nationella förteckningen.

Anmälningsskyldighet enligt SPS-avtalet

Kommerskollegium bedömer att samtliga föreslagna åtgärder omfattas av SPS-avtalet och därmed behöver anmälas till WTO, bortsett från förslaget gällande mink. Liksom Kommerskollegium bedömer Advokatsamfundet att Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens föreslagna åtgärder omfattas av SPS-avtalet och bör anmälas till WTO.

Vad gäller mink anger Kommerskollegium att det generella förbud som föreslås avseende mink undantar ”kommersiell verksamhet så som pälsuppfödning” och att åtgärderna avseende mink därför inte skulle omfattas av SPS-avtalet.¹

Advokatsamfundet vill uppmärksamma att det föreslagna undantaget för mink endast gäller ”djur som används eller ska användas för pälsdjursuppfödning”. Undantaget från förslaget är alltså snävare än vad som återges i Kommerskollegiums yttrande och träffar inte kommersiell verksamhet generellt. Även om det, såvitt Advokatsamfundet känner till, inte förekommer annan kommersiell verksamhet med mink än pälsuppfödning, bör det övervägas om förslaget även beträffande mink kan ha sådan handelsbegränsande effekt att det omfattas av SPS-avtalet och därmed ska anmälas till WTO.

¹ Se Kommerskollegiums yttrande den 22 februari 2023, dnr 2023/00146-2, över förslag till nationell förteckning över invasiva främmande arter som är av särskild betydelse för Sverige, s. 6.

Risikvärdering enligt SPS-avtalet

Kommerskollegium bedömer att Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens förslag bör utvecklas vad avser riskvärdering och andra alternativa åtgärder än de föreslagna, särskilt avseende amerikansk hummer. Advokatsamfundet delar bedömningen att förslaget bör utvecklas med ytterligare och förtydligade redovisningar om förslagets förenlighet med SPS-avtalet, även avseende amerikansk hummer. Utan tillägg och förtydligande kan förslagets förenlighet med SPS-avtalet inte med säkerhet bedömas.

Advokatsamfundet erinrar om att det i 14 § tredje stycket förordningen om invasiva arter anges att ”för förslag om vad som ska gälla för en art ska det finnas en konsekvensutredning och en bedömning av förslagets förenlighet med Världshandelsorganisationens (WTO:s) avtal om sanitära och fytosanitära åtgärder (SPS-avtalet)”. Bestämmelsens lydelse talar för att det bör finnas resonemang om förenligheten av SPS-avtalets kopplat till de enskilda arter som föreslås tas upp i den nationella förteckningen. Vad gäller redovisning av alternativa åtgärder innehåller Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens förslag dock främst ett övergripande resonemang kring alternativa regleringsformer som saknar koppling till enskilda arter.² Endast såvitt avser de arter för vilka särskild undantagsreglering föreslås redovisas alternativa regleringar särskilt, t.ex. amerikansk hummer.³

Ansvar för verkställande av beslutade utrotnings- och hanteringsåtgärder för fastighetsägare, nyttjanderättshavare eller de som på annat sätt har rådighet över fastighet

Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten har föreslagit ändringar i 31 och 42 §§ förordningen om invasiva arter. Ändringsförslagen motiveras med att det kan vara svårt att utan djupare bakgrundskunskaper utläsa vilket ansvar som åligger fastighetsägare, nyttjanderättshavare eller de som på annat sätt har rådighet över en fastighet, liksom att det av rättssäkerhetssynpunkt är viktigt att lagstiftningen är tydlig i detta avseende, inte minst utifrån straffbestämmelsen 29 kap. 2 c § miljöbalken.

² Se Naturvårdsverkets förslag till nationell förteckning över landlevande invasiva främmande arter, s. 8 samt Havs- och vattenmyndighetens förslag till nationell förteckning över vattenlevande invasiva främmande arter, s. 29 f.

³ Se Havs- och vattenmyndighetens förslag till nationell förteckning över vattenlevande invasiva främmande arter, s. 41.



De föreslagna ändringarna ska enligt Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten endast förtydliga ansvaret för verkställande av utrotnings- och hanteringsåtgärder.⁴ Advokatsamfundets uppfattning är att de föreslagna ändringarna av 31 och 42 §§ förordningen om invasiva arter inte endast utgör förtydliganden, utan reella förändringar som medför att det som utgångspunkt kommer att vara fastighetsägare och nyttjanderättshavare m.fl. som ska ansvara för att verkställa beslutade utrotnings- och hanteringsåtgärder i stället för länsstyrelsen. Då ändringsförslagen innebär att ett stort ansvar i berört avseende flyttas från länsstyrelsen till enskilda, anser Advokatsamfundet att det är nödvändigt med en erforderlig analys och bedömning av konsekvenserna av sådana ändringar.

Advokatsamfundet erinrar att artikel 17.2 och 19.3 i EU-förordningen ålägger medlemsstaterna en skyldighet att vid vidtagande av utrotnings- och hanteringsåtgärder bl.a. ta hänsyn till människors hälsa och miljön samt tillse att de djur som utgör målarten skonas från smärta, oro eller lidande som kan undvikas. Vad gäller utrotningsåtgärder ska medlemsstaterna även se till att de metoder som används är effektiva för att avlägsna populationer av invasiva främmande arter fullständigt och permanent. Advokatsamfundet anser att Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens förslag bl.a. bör redovisa tydligare hur dessa skyldigheter kan uppfyllas om fastighetsägare och nyttjanderättshavare m.fl. ges ansvar för verkställande av utrotnings- och hanteringsåtgärder.

Att konsekvenserna av de föreslagna ändringarna av 31 och 42 §§ förordningen om invasiva arter utreds och redovisas är även av särskild vikt utifrån den föreslagna ändringen av straffbestämmelsen i 29 kap. 2 c § MB (se vidare nedan).

Utvidgning av det straffbara området

Det är vanligt att miljöstraffrättsliga bestämmelser hänvisar till EU-förordningar och detta bedöms inte i sig stå i strid med legalitetsprincipen. Med nuvarande lydelse är det dock svårt att urskilja det straffbara området av 29 kap. 2 c § MB,⁵ varför

⁴ Se Naturvårdsverkets och Havs- och vattenmyndighetens förslag till nationell förteckning samt tillhörande författningsändringar, s. 34 och 36.

⁵ Jfr. lagtext samt uttalandena i förarbetena (se prop. 2017/18:211 s. 50) "Ett agerande som beskrivs i artikeln och som därmed är förbjudet är att avsiktligt tillåta invasiva främmande arter av unionsbetydelse att växa. Det innebär att en underlåtelse att handla ibland kan vara straffbart. Det kan åligga t.ex. en fastighetsägare att vidta åtgärder efter att en tillsynsmyndighet har informerat om att det på fastigheten finns en invasiv främmande art



Advokatsamfundet välkomnar en översyn av den aktuella bestämmelsen i syfte att göra den så tydlig och bestämd som möjligt. Den föreslagna ändringen av 29 kap. 2 c § MB innebär oaktat detta att handlingar i strid med den svenska förordningen om invasiva arter, utan inskränkningar blir föremål för självständig kriminalisering.

Advokatsamfundet bedömer att detta innebär att det straffrättsliga området utökas i förhållande till vad som gäller i dagsläget på sätt som kräver ytterligare överväganden. Alldeles oavsett vad som kan gå att uttolka hade det varit önskvärt att det förtydligas i vart fall att det är åtgärder i förhållande till den nationella förteckningen som kriminaliseras genom förslaget. Noteras kan för fullständighets skull att befintlig utformning av lagtexten är avsedd att täcka även den kommande nationella förteckningen.⁶ Det är enligt Advokatsamfundets uppfattning tveksamt om det omfattande ansvar som genom förslagen läggs på enskilda fastighetsägare och nyttjanderättshavare är lämpligt att förena med ett straffansvar. Dessa frågor bör alltså noggrant ytterligare belysas och analyseras inom ramen för den fortsatta beredningen av detta lagstiftningsarbete.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander

som behöver åtgärdas eller om fastighetsägaren annars har vetskap om att invasiva främmande växtarter finns på fastigheten, om det kan anses som grovt oaktsamt att låta bli.”

⁶ Se t.ex. prop. 2017/18:211 s. 51.