



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2025-06-26

Ärendenummer
NV-25-028085

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över promemorian Ny förordning om invasiva främmande arter (KN2025/01024)

Sammanfattning

Naturvårdsverket välkomnar att en ny förordning om invasiva arter tagits fram med en tydlig struktur.

Den 20 juni röstade EU:s medlemsländer med kvalificerad majoritet igenom ett förslag om att lägga ytterligare 26 arter till EU:s förteckning över invasiva främmande arter. I skrivande stund vet vi inte när beslutet kommer att träda i kraft. Detta innebär att vissa arter som regeringens föreslagit ska vara med på en nationell förteckning kommer att föras upp på unionslistan. Naturvårdsverket har inte beaktat detta i formuleringen av detta yttrande, men konstaterar att det påverkar ett antal ställningstaganden.

Vi motsätter oss förslaget om att samtliga privata fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt till privata fastigheter undantas från ansvaret att bekämpa befintliga bestånd och förekomster av arter på den nationella förteckningen under förutsättning att inget aktivt handlade vidtas. Om privata fastighetsägare kan undandra sig med hänvisning till att denne inte har någon skyldighet, faller denna uppgift på staten med högre samhällskostnad som följd. Vi bedömer att undantaget skulle innebära att möjligheten att effektivt bekämpa arterna på den nationella förteckningen riskerar att undergrävas. De mest problematiska arterna i Sverige skulle fortsätta att utgöra ett hot mot biologisk mångfald och orsaka stora skador i naturen, på privata fastigheter och viktiga verksamheter i samhället.

Naturvårdsverket välkomnar en tydligare ansvarsfördelning mellan myndigheterna i fråga om hanteringsåtgärder, samt att ansvariga myndigheter ska identifiera vilka arter på den nationella förteckningen som ska omfattas av hanteringsåtgärder i föreskrifter eller hanteringsprogram. Vi bedömer dock att det fortsatt är otydligt vad länsstyrelsens ansvar för utrotnings- och hanteringsåtgärder innebär.

Vi instämmer i promemorians förslag avseende följdändringar i avfallsförordningen och föreslår även ett tillägg i avfallsförordningen kopplat till avfall i form av jord som innehåller vissa invasiva främmande arter.

Naturvårdsverket har några kommentarer på de artspecifika undantagen för arter på den nationella förteckningen, samt förslag på hur nya arter som föreslås tas upp på unionsförteckningen ska hanteras på den nationella förteckningen.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

1.1 Förslag till förordning om invasiva främmande arter

3 kap. Förbud, undantag och tillstånd

Artspecifika undantag för arter på den nationella förteckningen

Naturvårdsverket föreslår att 3 kap. 6 § i den föreslagna nya förordningen ändras på så sätt att spärroxbär ska vara förbjudet, enligt samtliga punkter i 3 kap. 1 §, i Gotlands och Kalmar län. I övriga delar av Sverige ska spärroxbär inte förbjudas. Således ska arten få föras in till landets övriga delar.

I 3 kap. 7 § regleras undantaget för mink som används eller ska användas för pälsdjursuppfödning. Sedan Naturvårdsverket framställde förslaget om nationella arter har förhållandena avseende pälsdjursuppfödning av mink förändrats. Utifrån de uppgifter Naturvårdsverket tagit del av avvecklas nu minkuppfödningen och om ett förbud införs mot sådan verksamhet bör det föreslagna undantaget tas bort.

Vad gäller 3 kap. 9 § som avser undantag för parkslide, inklusive jätteslide och hybridslide, anser Naturvårdsverket att undantaget medför en otydlighet gentemot undantaget i 3 kap. 5 §, vilket i praktiken enbart skulle tillämpas på statliga, kommunala eller regionala aktörer. Dessa aktörer har förutsättningar för att jobba strukturerat och effektivt även med bestånd som inte riskerar att sprida sig på kort sikt, i enlighet med fastställda hanteringsåtgärder för arterna. För de fall undantaget i 3 kap. 5 § kvarstår bör undantaget för parkslide tas bort.

Bilaga 1, Nationell förteckning över invasiva främmande arter av betydelse för Sverige

Naturvårdsverket föreslog landarter till den nationella förteckningen i maj 2023 och därefter har nya arter föreslagits att tas upp på unionsförteckningen. Den 20 juni röstade EU:s medlemsländer med kvalificerad majoritet igenom ett förslag om att lägga ytterligare 26 arter till EU:s förteckning över invasiva främmande arter. I skrivande stund vet vi inte när beslutet kommer att träda i kraft. Detta innebär att vissa arter som regeringen föreslagit ska vara med på en nationell förteckning kommer att föras upp på unionslistan. Naturvårdsverket har inte beaktat detta i formuleringen av detta yttrande, men konstaterar att det påverkar ett antal ställningstaganden.

Av de föreslagna arterna finns: parkslide, hybridslide, jätteslide, mink, sydfyrling samt väderålarna *Misgurnus bipartitus* och *Misgurnus anguillicaudatus*, som även har föreslagits till den nationella förteckningen. För de fall de berörda arterna tas upp på unionsförteckningen bör de strykas från den nationella förteckningen för att undvika dubbelreglering, inklusive undantagen i 3 kap. 7 § och 9 §.

Plattmasken *Obama nungara*, som omfattas av nödåtgärder i Sverige, föreslås även att tas upp på unionsförteckningen. Om masken tas upp på unionsförteckningen ska medlemsstaten upphäva eller ändra sina nödåtgärder enligt artikel 10.6 förordningen (EU) nr 1143/2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter (EU-förordningen).

3.1 Den nya förordningens struktur

Naturvårdsverket anser att det är positivt att en ny förordning om invasiva främmande arter med tydlig struktur har tagits fram.

Vi föreslår att 4 kap. 1 § om anmälnings- och informationsplikt i vissa fall flyttas till rubriken om Informationsskyldighet i 6 kap. där övrig informationsskyldighet regleras.

Vidare föreslår vi att rubriken till 4 kap. 6 § förtydligas genom ett tillägg att avsnittet endast avser arter på unionsförteckningen, exempelvis ”Undantag från skyldigheten att utrota arter på unionsförteckningen”.

Naturvårdsverket noterar att 4 kap. 12 § har ändrats så att länsstyrelsen nu ska besluta om och vidta återställandeåtgärder i enlighet med artikel 20 i EU-förordningen både avseende nationella arter och EU-arter, vilket är positivt då ansvaret tydliggörs.

3.2 Enskildas ansvar för att bekämpa invasiva främmande arter

Naturvårdsverket motsätter sig förslaget i 3 kap. 5 §.

Naturvårdsverket tolkar förslaget i 3 kap. 5 § så att samtliga privata fastighetsägare eller innehavare av särskild rätt till privata fastigheter undantas från ansvaret att bekämpa befintliga bestånd och förekomster av arter på den nationella förteckningen under förutsättning att inget aktivt handlade vidtas. Om avsikten är att ”befintliga bestånd” endast ska omfatta sådana bestånd som finns när förordningen träder ikraft behövs ett förtydligande i den aktuella paragrafen.

Förslaget till undantaget skulle enligt Naturvårdsverkets tolkning innebära att möjligheten att effektivt bekämpa arterna på den nationella förteckningen riskerar att undergrävas. Ändringen skulle underminera syftet med en nationell förteckning, som avser de arter som anses göra störst skada i Sverige och därför behöver utrotas eller begränsas. De mest problematiska arterna i Sverige bedöms då fortsätta att utgöra ett hot mot biologisk mångfald och orsaka stora skador i naturen, på privata fastigheter och viktiga verksamheter i samhället. EU:s IAS-förordning fastställer att även privata fastighetsägare har skyldigheter på sina marker. Att ha olika regler för arter på unionsförteckningen och nationella förteckningen riskerar att skapa oklarheter. Alla terrestra arterna föreslagna till nationell förteckning anses vara arter med stor spridning, vilket innebär att det inte nödvändigtvis är utrotning som är huvudlinjen, dock bör ansvar för att bidra till relevant åtgärd finnas även för privata.

Privata fastighetsägare och innehavare av särskild rätt skulle med nuvarande formulering sakna incitament att vidta åtgärder för att bekämpa arterna på den nationella förteckningen. Vi ser en risk för att befintliga bestånd och förekomster i stor utsträckning kan sprida sig från privata fastigheter till annan mark, offentlig eller privatägd mark, där arterna inte finns eller där bekämpning genomförts. Detta bedömer Naturvårdsverket skulle försvåra och avsevärt fördyra samhällets insatser mot invasiva främmande arter. För att insatserna ska

vara kostnadseffektiva behöver de ske så tidigt som möjligt och flera aktörer kan behöva samverka kring en insats (IPBES, 2023. *Summary for Policymakers of the Thematic Assessment Report on Invasive Alien Species and their Control.*) Om privata fastighetsägare kan undandra sig med hänvisning till att denne inte har någon skyldighet, faller denna uppgift på staten med högre samhällskostnad som följd. En sådan utveckling är också olycklig med hänsyn till det intresse som finns bland privata fastighetsägare att bidra i arbetet med att bekämpa invasiva främmande arter som är särskilt problematiska i Sverige.

En av svagheter som har lyfts fram med nuvarande förvaltning av invasiva främmande arter är att Sverige saknar en nationell förteckning och att de mest problematiska arterna därmed inte är förbjudna och ska bekämpas. Även Riksrevisionen påpekade i sin rapport (RiR 2022:12) att de statliga insatserna mot invasiva främmande arter inte är effektiva, bland annat med hänvisning till att en nationell förteckning med arter som bör prioriteras för bekämpning i Sverige inte har antagits.

Enligt Naturvårdsverkets bedömning kommer undantaget för privata fastighetsägare innebära att samtycke krävs för att länsstyrelsen ska kunna vidta bekämpningsåtgärder på privat mark. Deras möjlighet att förelägga privata fastighetsägare att vidta åtgärder kommer även begränsas. Detta försvårar arbetet och medför ineffektiva bekämpningsåtgärder. Dessutom bedömer vi att processen inför att genomföra sådana åtgärder blir komplicerad.

Naturvårdsverket konstaterar att det är problematiskt att undantaget från förbuden i 3 kap. 1 § 8 punkten kopplas till ej aktivt handlande. Det innebär e contrario att övriga punkter förutsätter aktivt handlande för att förbuden ska bli tillämpliga. För de nationellt förtecknade arterna innebär det då att privata fastighetsägare både behöver agera avsiktligt och aktivt för att ansvar ska bli gällande enligt 3 kap. 1 § 8 punkten. Kravet på aktivt handlande får, enligt Naturvårdsverkets mening, även betydelse för 3 kap. 1 § 9 punkten som reglerar att arter inte avsiktligt får släppas ut i miljön. Det bedömer vi skulle innebära att befintliga bestånd på en privat fastighet får släppas ut i miljön under förutsättningar att det inte sker genom avsiktligt och aktivt handlande. Det finns därmed inget krav på privata fastighetsägare att arbeta förebyggande för att minska spridning ut i miljön genom att exempelvis ta bort fröer från ett befintligt bestånd. En sådan begränsning av ansvaret stämmer inte med den tolkning som Naturvårdsverket gör av EU-förordningens motsvarande förbudsbestämmelser. Så som reglerna är utformade idag har Naturvårdsverket tolkat förbudet mot att släppa ut arter i miljön så att det omfattar både avsiktlig spridning genom handling och när ett bestånd tillåts sprida sig på egen hand.

Naturvårdsverket gör en annan bedömning när det gäller förvaltning av invasiva främmande däggdjurs- och fågelarter. Avseende dessa arter har Naturvårdsverket tagit över ansvaret från länsstyrelsen och tecknat avtal med Svenska Jägareförbundet som i stället utför utrotningsåtgärder mot arterna. Men några däggdjursarter ligger delvis utanför det avtalet i och med att de finns med i jaktförordningens (1987:905) Bilaga 4, punkt 1 och är tillåtna för var och en att jaga.

3.3 Länsstyrelsens ansvar för utrotningsåtgärder och 3.4 Länsstyrelsens ansvar för hanteringsåtgärder

Naturvårdsverket välkomnar att ansvarsfördelningen tydliggörs mellan myndigheterna i fråga om hanteringsåtgärder, samt förslag om att ändra så att

ansvariga myndigheter ska identifiera vilka arter på den nationella förteckningen som ska omfattas av hanteringsåtgärder i föreskrifter eller hanteringsprogram.

Vi bedömer dock att det fortsatt är otydligt vad länsstyrelsens ansvar för utrotnings- och hanteringsåtgärder innebär. I författningsförslaget framgår inte vem länsstyrelsen ska rikta ett beslut om utrotnings- och hanteringsåtgärder mot, om de ska vara generellt gällande eller avse enskilda fall. Det framgår inte heller hur länsstyrelsens beslut enligt 4 kap. 2 § andra stycket och 10 § första stycket ska gälla i förhållande till åtgärder på privata fastigheter. Det är inte heller tydligt hur länsstyrelsen ska vidta eller verkställa de aktuella besluten, särskilt med hänsyn till det nya undantaget i 3 kap. 5 §.

Vad gäller hanteringsåtgärder framgår i promemorians avsnitt 3.4 att ansvariga myndigheter får meddela föreskrifter om hanteringsåtgärder, och därmed kan ge länsstyrelsen i uppgift att fatta beslut och vidta åtgärder i fråga om en viss art. Vidare framgår att sådana föreskrifter kan avse att ta fram en handlingsplan, kartläggning för länet eller att fatta beslut om åtgärder såsom inneslutning eller utrotning i enskilda fall. Naturvårdsverkets tolkar därför 4 kap. 10 §, mot bakgrund av motiveringen i promemorian, så att länsstyrelsens ansvar för att fatta beslut om hanteringsåtgärder därmed begränsas till om en sådan uppgift har tilldelats dem i föreskrifter och att ansvariga myndigheter avgör vilken typ av beslut som ska fattas.

4 Följdändringar i avfallsförordningen

Naturvårdsverket instämmer i promemorians förslag avseende följdändringar i avfallsförordningen. Naturvårdsverket noterar att ordet ”dock” har utgått i den föreslagna lydelsen av 3 kap. 1 c §, men uppfattar inte att det innebär att innebörden av bestämmelsen ändras.

Naturvårdsverket föreslår vidare ett tillägg i avfallsförordningen som förslagsvis kan utformas enligt nedan. En lämplig placering av en sådan bestämmelse kan vara i ett kapitel i avfallsförordningen som rör behandling av avfall.

Avfall i form av jord som innehåller vissa invasiva främmande arter, där bekämpning av arterna sker genom behandling på platsen, ska hanteras på ett sätt som hindrar spridning av arterna.

Det gäller arter som

- 1. är upptagna på unionsförteckningen enligt förordning (EU) nr 1143/2014, eller*
- 2. är upptagna på den nationella förteckningen eller som omfattas av nödåtgärder, enligt förordningen (2026:0000) om invasiva främmande arter.*

Skälet till förslaget är att idag upptäcks ofta invasiva främmande arter i samband med olika typer av anläggningsarbeten samt gräv- och schaktarbeten. I vissa fall bedöms massorna vara avfall och då uppstår problem kring hur massorna ska hanteras.

EU-förordningen tillåter endast transport av invasiva främmande arter till anläggningar i samband med utrotning. Invasiva främmande arter av unionsbetydelse får inte heller användas eller utbytas eller släppas ut på marknaden eller i miljön. Om massorna bedöms som avfall gäller även kraven i avfallsregelverket, eftersom det inte finns något generellt undantag från avfallsregelverket för invasiva främmande arter (jfr artikel 2 i avfallsdirektivet

och 1 kap. 15 § avfallsförordningen). Därmed kan alltså även exempelvis 29 kap. miljöprövningsförordningen vara tillämpligt, samt övriga krav enligt avfallslagstiftningen, exempelvis tillstånd för transport av avfall, krav att den som innehar avfall ska lämna det till lämplig hantering och krav utifrån deponeringsförordningen. Genom EU-förordningen finns krav på behandling av invasiva främmande arter vilket kan inkludera jord med innehåll av invasiva främmande arter. Naturvårdsverkets bedömning är att oavsett om jordmassor bedömts vara avfall eller inte, gäller EU-förordningens krav vid konstaterat innehåll av invasiva främmande arter. Det kan då uppkomma krockar mellan dessa regelverk, vilket inte är lämpligt. Ett steg på vägen att hantera dessa krockar och förtydliga vad som gäller är genom att det för jordmassor som innehåller invasiva främmande arter införs reglering i avfallsförordningen som liknar den som gäller för park- och trädgårdsavfall, det vill säga 3 kap. 1 c § avfallsförordningen. Det tydliggörs då att jordmassor innehållande invasiva främmande arter inte ska hanteras enligt avfallshierarkin. Förslaget åtgärdar dock inte andra problem, som att en prövning enligt 29 kap. miljöprövningsförordningen kan bli aktuell.

Naturvårdsverket har, inom ramen för ett regeringsuppdrag, tidigare utrett hanteringen av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål (Naturvårdsverkets skrivelse Hantering av schaktmassor och annat naturligt förekommande material som kan användas för anläggningsändamål, 2022-05-31, NV-01151-21). Detta med målet att den resurs som massor utgör och som finns tillgänglig som en följd av samhällsbyggande ska kunna nyttjas på ett hållbart och ändamålsenligt sätt. Förekomsten av invasiva främmande arter i massor pekades ut som ett hinder för att öka nyttjandet av massor i samhället. Naturvårdsverket föreslog i uppdraget att en ny bestämmelse i 29 kap. miljöprövningsförordningen behövdes för att på bästa sätt kunna hantera denna typ av verksamhet. Behandlingen av jordar som innehåller invasiva främmande arter kan bidra till återvinning av jorden, och att införa en anmälningsplikt för behandlingen bedömdes då kunna tydliggöra hur massorna skulle provas. Det förslag som lämnades då har inte genomförts. Den kvarstående otydligheten innebär fortsatt stora problem för berörda aktörer.

Beslut om detta yttrande har fattats av ställföreträdande generaldirektören Maria Ohlman efter föredragning av avdelningschefen Marie Uhrwing.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschefen Kerstin Åstrand samt handläggarna Cecilia Almström, Elin Källgren Thyr, Helen Lindqvist, Johan Linnander och Johanna Enberg.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Maria Ohlman

Marie Uhrwing

Kopia till:
gabriella.modin@regeringskansliet.se