



Remiss av uppdaterad handbok om Natura 2000 i Sverige
(NV-03975-14)

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet har genom remiss anmodats att yttra sig i rubricerat ärende. Fakultetsnämnden får härmed lämna följande synpunkter.

Bakgrunden till uppdateringen av handboken

Den första handboken från Naturvårdsverket kom 2003. Den beskrev hur verket ansåg att regelverket från 2001 borde tolkas. Under de 13 år som förflutit sedan dess har det kommit åtskillig rättspraxis från både nationella domstolar och EU-domstolen. Det är alltså hög tid för att aktualisera texten. Av tidsskäl har Fakultetsnämnden inriktat sig på kapitel 2, som är rubricerat: *Hur vidta nödvändiga bevarandeåtgärder och förhindra försämring och störning.*

Allmänt om skrivningarna om pågående verksamheter

På ett allmänt plan håller Fakultetsnämnden med om de flesta skrivningar i texten. Det finns exempel på ganska långtgående tolkningar av regelverket, men de rymms inom ramen för det utrymme som finns för en handbok av det här slaget från en expertmyndighet. Förutom i detaljer är det egentligen bara två frågor där Fakultetsnämnden menar att texten bör skrivas annorlunda eller förtydligas.

När det först gäller pågående verksamheter med gamla tillstånd, menar Fakultetsnämnden att hänvisningen till EU-domstolens rättspraxis med avseende på artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet bör vara tydligare i att betona att det är en EU-rättslig skyldighet för myndigheterna att begära omprövning av villkoren för en verksamhet om den medför betydande påverkan på ett Natura 2000-område (s. 27m). Det bör också framgå att krav på omprövning av givna tillstånd inte kan ske med enbart tillämpning av 16 § områdes-skyddsförordningen, utan måste inordnas under rättskraftreglerna i 24 kap. MB (se nedan). I handboken bör det också klargöras att inskränkningen i 24 kap. 5 § sista stycket MB inte kan tillämpas om kraven på omprövning grundas på EU-rätten. Dessutom bör det föras ett resonemang om ersättningsrätten för omprövning av vattenverksamheter, som kan komma i konflikt med EU-rättens statsstödsregler.



I den här delen är det dock främst skrivningarna om verksamheter med "renodlade" Natura 2000-tillstånd som är olyckliga (avsnitt 2.2.6). Den slutsats som dras i texten är att då dessa tillstånd inte omfattas av 24:1 MB, kan myndigheterna genom förelägganden enligt 26:9 meddela nya villkor för verksamheten. Det är inte korrekt. Däremot stämmer vad som står om regeln om återkallande av tillstånd (24:3), dvs. att den är allmängiltig för alla slags tillstånd, godkännanden och dispenser enligt balken. Bestämmelsen gäller alltså fullt ut för alla beslut av dessa slag, däribland Natura 2000-tillstånd enligt 7 kap. 28b MB. Däremot är 24:1 och omprövningsregeln i 24:5 i stort sett begränsade till tillstånd till miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. MB och vattenverksamheter enligt 11 kap. MB. Det betyder emellertid inte att det är fritt fram för myndigheterna när det gäller att ändra i andra slags tillstånd, snarast tvärtom. För ändring och omprövning av dessa gäller istället grundläggande förvaltningsrättsliga principer.¹ Här är huvudregeln orubblighet, med de tre undantagen för återkallelseförbehåll, säkerhetsskäl och vilseledande uppgifter. Till detta kommer möjligen en omprövningsgrund som kan utlösas av ändrade förhållanden eller "implicita återkallelseförbehåll". Konsekvenserna av denna blandning av rättskraftsregimerna i miljöbalken kan ge märkliga resultat som inte har förutsetts av lagstiftaren. Situationen kan exemplifieras med just Natura 2000-tillstånden. Dessa omfattas alltså inte av rättskraftsreglerna i 24:1 eller 24:5. Samtidigt har EU-domstolen slagit fast att artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet (92/43) utgör grund för krav om omprövning av ett Natura 2000-tillstånd om det skulle visa sig att verksamheten orsakar skada på de skyddsvärda intressena.² Om det skulle aktualiseras kan tillsynsmyndigheten initiera ett återkallande av tillståndet enligt 24:3. Om man däremot enbart vill ompröva villkoren är det inte möjligt. I vissa lägen bör man visserligen kunna tillgripa ett "delvis återkallande", t.ex. om situationen kan räddas genom en begränsning av verksamhetens omfattning. I andra är det emellertid bara omprövning som kan komma i fråga och då är 24:5 inte tillämplig. Inte heller kan tillsynsmyndigheten reglera frågan genom förelägganden enligt 26:9. Den uttryckliga begränsningen för den regeln gäller visserligen bara gentemot tillstånd med rättskraft enligt 24:1, men betydelsen är att de allmänna, förvaltningsrättsliga principerna träder in istället. Det är ganska uppenbart att den här ordningen är oavsiktlig och ineffektiv. För handbokens del bör det betyda dels att rättsläget klargörs, dels att man förespråkar en analogitillämpning av 24:5 för Natura 2000-tillstånden som får prövas av miljödomstolarna. Alternativet är att helt eller delvis återkalla tillstånden enligt 24:3.

När det sedan gäller avsnitten om pågående verksamheter inom de areella näringarna är de i delar otydliga. Så är exempelvis skrivningen på s. 39m om att *"Det är dock viktigt att komma ihåg att 12 kap 6 § miljöbalken endast är tillämplig för åtgärder som inte träffas av krav på tillståndsprövning eller*

¹ Se Darpö: Rätt tillstånd för miljön. Om tillståndet som miljörättsligt instrument, rättskraften och mötet med nya miljökrav, avsnitt 7.3.2. Juridicum 2010-11-15, se www.jandarpa.se/ Artiklar & Rapporter.

² C-127/02 *Waddenzee*, p. 29, se Darpö, J: Natura 2000 i Sverige, JT 2007/08 s. 3, på s. 6.



anmälan enligt andra bestämmelser i miljöbalken” förvirrande. Texten i sin helhet återspeglar heller inte den utveckling som har skett på artskyddsområdet när det gäller vad som krävs av myndigheterna, bl.a. i förhållande till den berörda allmänheten. För skogsbrukets del återges främst Skogsstyrelsens ”rutin för Natura 2000” från 2011, vilken idag nog får betraktas som daterad. Här läggs ett stort ansvar på verksamhetsutövaren, som under straffansvar ska göra en bedömning om hens projekt – tillsammans med andra och pågående planer och projekt – kan medföra betydande påverkan på ett sådant område. Det är givetvis en orimlig ordning som inte fungerar i praktiken. Den nya rutin som växer fram under intryck av EU-rätten går istället ut på att utveckla samråden enligt 12:6 MB. I vissa situationer ska verksamhetsutövaren eller myndigheten ta initiativ till sådant samråd och det ligger sedan på myndigheten att göra bedömningen av påverkan på Natura 2000-området och föreskriva de försiktighetsåtgärder som behövs för att undvika otillåten påverkan. Om myndigheten inom ramen för ett sådant samråd finner att verksamheten måste tillståndsprövas enligt 7:28a MB ska den med stöd av 26:9 MB förelägga verksamhetsutövaren att göra en sådan ansökan. Det är också viktigt att samrådet i samtliga situationer avslutas med ett beslut, då ett sådant ställningstagande är överklagbart av ”den berörda allmänheten”, dvs. de miljöorganisationer som möter kriterierna i 16:13-14 MB.

Det bör slutligen tilläggas att det här resonemanget gäller inte bara för jord- och skogsbruk, utan kan tillämpas analogt vid fiske- och jaktåtgärder som kan påverka Natura 2000-områden på ett sätt som utlöser tillståndsplikten enligt 7:28a MB.

Formalia och detaljer

* I delar framstår texten som lite stelbent, vilket försvårar läsningen. Så finns exempelvis ordet ”skall” kvar från den gamla handboken. Sedan 2008 heter det emellertid ”ska” i alla myndighetstexter och lagstiftning, vilket domstolarna har anpassat sig till. En handbok som vänder sig till personal på myndigheter, verksamhetsutövare och allmänhet bör självklart vara skriven i modern språkdräkt.

* Hänvisningarna till rättsfallen i miljödomstolarna är förvirrande, då enbart målnumret framgår. Samtliga hänvisningar bör istället göras genom att ange domstol, datum och målnummer, t.ex. *MMD/Nacka 2010-01-01; M 206-09*). Det är visserligen krångligare, men ger den nödvändiga informationen direkt.

* Sista meningen i andra stycket på s. 24, andra stycket – ”Ett eventuellt behov...” – är svårförståelig och bör förtydligas.

* I den första rättsfallshänvisningen på s. 27ö bör C226/08 och C399/14 strykas, de återkommer ju senare i texten.



UPPSALA
UNIVERSITET

REMISSYTTRANDE

4 (4)

2016-10-07

JURFAK 2016/59

* Benämningen ”verksamheter som bedriva utan tillstånd, dvs. olagliga verksamheter” (bl.a. på s. 28n och 35n) är otydlig. Det bör stå ”tillståndspliktiga verksamheter utan tillstånd...”.

* Första meningen på s. 30 – ”Bolaget konstaterar att tillståndsplikt...” – bör väl kunna utgå..?

* Sista meningen i första slutsatsen på s. 35 – ”Bestämmelserna i art- och habitatdirektivet...” – är svårförståelig och bör förtydligas.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av professor Jan Darpö. Yttrandet har på delegation avgivits av Juridiska fakultetens dekanus, professor Mattias Dahlberg.

Mattias Dahlberg