



SVEA HOVRÄTT  
Mark- och miljööverdomstolen  
060209

**DOM**  
2024-07-15  
Stockholm

Mål nr  
M 5567-24

## ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Östersunds tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2024-04-02 i mål M 114-24, se bilaga A

## PARTER

### Klagande

Hudiksvalls kommun

### Motpart

Länsstyrelsen i Gävleborgs län

## SAKEN

Föreläggande om framtagande av handlingsplan för bekämpning av landlevande växtarter upptagna på EU:s förteckning över invasiva främmande arter

---

## MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

1. Mark- och miljööverdomstolen ger prövningstillstånd.
2. Mark- och miljööverdomstolen ändrar mark- och miljödomstolens dom endast på så sätt att tidpunkten för när den förelagda åtgärden senast ska vara fullgjord bestäms till den 26 januari 2025 samt att handlingsplanen ska avse perioden från och med 2025 till och med 2028.

Dok.Id 2095415

**Postadress**  
Box 2290  
103 17 Stockholm

**Besöksadress**  
Birger Jarls Torg 16

**Telefon**  
08-561 670 00  
08-561 675 50

**E-post:** svea.avd6@dom.se  
www.svea.se

**Telefax**

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
08:00–16:30

## YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

**Hudiksvalls kommun** har yrkat att länsstyrelsens föreläggande ska upphävas.

## MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Mark- och miljööverdomstolen anser att det finns skäl att ge prövningstillstånd och ta upp målet till omedelbart avgörande.

Mark- och miljööverdomstolen instämmer i mark- och miljödomstolens bedömning att Länsstyrelsen i Gävleborgs län har haft fog för att förelägga Hudiksvalls kommun, såsom fastighetsägare, att upprätta och lämna in en handlingsplan för bekämpning av invasiva arter på kommunens fastigheter.

Mark- och miljööverdomstolen bedömer att tidpunkten för när den förelagda åtgärden senast ska vara fullgjord samt vilken period som handlingsplanen ska omfatta ska ändras på det sätt som framgår av domslutet.

Domen får enligt 5 kap. 5 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar inte överklagas.

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Fredrik Ludwigs, Anna Tiberg, referent, och Katarina Berglund Siegbahn (deltar inte i beslutet om prövningstillstånd) samt tekniska rådet Torbjörn Johansson.

Föredragande har varit Erik Simberg.



ÖSTERSUNDS TINGSRÄTT  
Mark- och miljödomstolen

**DOM**  
2024-04-02  
meddelad i  
Östersund

Mål nr M 114-24

## PARTER

**Klagande**  
Hudiksvalls kommun

**Motpart**  
Länstyrelsen i Gävleborgs län

## ÖVERKLAGAT BESLUT

Länstyrelsen i Gävleborgs läns beslut den 20 december 2023 i ärende nr 9459-2023, se **bilaga 1**

## SAKEN

Föreläggande om framtagande av handlingsplan för bekämpning av landlevande växtarter upptagna på EU:s förteckning över invasiva främmande arter

---

## DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen ändrar länstyrelsens beslut på så sätt att tidpunkten för fullgörande av föreläggandet bestäms till den 2 september 2024. Överklagandet avslås i övrigt.

---

**YRKANDEN M.M.**

**Hudiksvalls kommun** har yrkat att mark- och miljödomstolen ska upphäva länsstyrelsens beslut. Till stöd för sin talan har kommunen anfört i huvudsak följande.

Kommunen är väl medveten om det ansvar som varje fastighetsägare har för att bekämpa invasiva arter på sin mark enligt EU:s förordning och kommunen är beredd att ta sitt ansvar i den delen. I bekämpningen av invasiva arter har alla fastighetsägare ett ansvar. Kommunen har avdelat resurser och genomfört inventeringar av förekomst av invasiva växtarter på kommunens mark, vilket rapporterats in till Artportalen. Kommunen har också vidtagit åtgärder, både som markägare och i andra roller som kommunen berörs av, för att bekämpa spridningen av invasiva växtarter. Det är därför förvånande att länsstyrelsen som ett nästa steg, utan dialog om just detta steg, beslutar om ett föreläggande att ta fram en handlingsplan. Någon dialog om kommunens hittills vidtagna åtgärder och om dessa varit tillfyllest har inte föregått föreläggandet. Mot bakgrund härav, särskilt med hänsyn till att kommunen inte fått tillfälle att redovisa sitt hittillsvarande arbete, är inte länsstyrelsens beslut proportionerligt. Länsstyrelsen borde också ha inhämtat underlag från kommunen för att ge beslutet en tillräckligt omfattande utredning.

Det finns inte stöd i gällande lagar och förordningar att kommunen ska behandlas på annat sätt än andra markägare i bekämpningen av invasiva främmande arter. Det finns flera markägare som är stora och det särskiljer inte kommunen. Inte heller länsstyrelsens misstanke om att andra markägare olovligen skulle komma att lägga växtavfall på kommunens mark skulle särskilja kommunens fastighetsägareansvar från de fastighetsägare som faktiskt skulle dumpa avfallet. Genom föreläggandet särbehandlas kommunen, varför länsstyrelsen bryter mot 1 kap. 9 § regeringsformen.

**Länsstyrelsen i Gävleborgs län** har motsatt sig ändring av beslutet. Till stöd för sin inställning har länsstyrelsen anfört i huvudsak följande.

I Gävleborgs län finns närmare 1 300 fynd av jättebalsamin och närmare 200 fynd av jätteloka enligt Artportalen. Fynden finns på mark med alla typer av ägarförhållanden, på privat, kommunal och statlig mark. Alla markägare har samma ansvar att bekämpa EU-listade invasiva arter på sin mark, men länsstyrelsen kan inte förelägga alla samtidigt utan behöver planera och prioritera i sitt tillsynsarbete. Kommunerna äger mycket mark och ofta i anslutning till bebyggd miljö. Eftersom dessa arter främst finns och sprids i bebyggd miljö, är kommunerna lämpliga aktörer att börja med. Kommunerna är också ofta stora och komplexa organisationer och det är viktigt med samverkan mellan kommunens olika berörda delar i detta arbete.

Länsstyrelsen är medveten om att kommunerna genomför åtgärder och föreläggandet ska inte ses som kritik mot hur kommunen har genomfört åtgärder hittills. Föreläggandet gäller heller inte bekämpning, utan framtagande av en handlingsplan. Syftet med att förelägga om en handlingsplan är att säkerställa att kommunen har en genomtänkt och långsiktig plan för hur man hanterar både kända och nya fynd av invasiva främmande arter. Bekämpning/kontroll behöver ske flera år i rad för att säkerställa att beståndet är helt borta, och att snabbt kunna hantera nya fynd kan vara avgörande för artens spridning i länet. Länsstyrelsen vill se att man har ett strukturerat och genomtänkt arbetssätt och en långsiktighet i planeringen, vilket bedöms vara nödvändigt för att säkerställa hanteringen och bekämpningen på lång sikt. Föreläggandet anger vad handlingsplanen ska innehålla, och handlingsplanen kommer ge en bättre bild av kommunens arbete. Det går bra att även ange tidigare bekämpningar i handlingsplanen om kommunen så önskar.

Kommunikation med kommunerna har skett via regelbundna möten med samtliga kommuners miljöstrateger/kommunekologer eller motsvarande. En diskussion med varje enskild kommun kring vilken bekämpning som genomförts har dock inte ägt rum. Dock är det tydligt att det finns bestånd som behöver bekämpas i samtliga

kommuner. I föreläggandet finns en bilaga med 30 kartor som visar förekomster av dessa två arter på kommunens mark enligt Artportalen. Även om vissa av bestånden skulle kunna vara bekämpade räcker det för att kunna förelägga om en handlingsplan.

Enligt Europaparlamentets och rådets förordning nr 1143/2014 får invasiva främmande arter av unionsbetydelse inte avsiktligt tillåtas reproducera sig, växa eller odlas. Vidare ska medlemsstaterna vidta alla nödvändiga åtgärder för att förebygga oavsiktlig introduktion eller spridning. Mot bakgrund av gällande bestämmelser är upprättande av en handlingsplan inte allt för ingripande.

## **DOMSKÄL**

### **Prövningsramen**

Prövningsramen i ett överklagat mål begränsas av underinstansernas beslut. Frågan i målet är därför om länsstyrelsen har haft fog för sitt beslut att förelägga kommunen att skriva en handlingsplan för åtgärder för att bekämpa förekomster av de invasiva främmande växtarterna jätteloka och jättebalsamin på det sätt som gjorts.

### **Utgångspunkter för prövningen**

Tillämpliga bestämmelser framgår av länsstyrelsens beslut samt nedan.

Av 2 kap. 8 § miljötillsynsförordningen (2011:13) framgår att länsstyrelsen ansvarar för tillsynen i fråga om Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014 av den 22 oktober 2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter (nedan EU-förordningen).

Växtarterna jättebalsamin och jätteloka är upptagna på EU:s lista över invasiva främmande arter av unionsbetydelse och omfattats av bestämmelserna i artikel 7 i EU-förordningen. Exemplar av arterna får t.ex. inte ”tillåtas reproducera sig, växa eller odlas, inte heller i slutet förvaring”. Medlemsstaterna ska vidta alla

nödvändiga åtgärder för att förebygga oavsiktlig introduktion eller spridning av invasiva främmande arter av unionsbetydelse.

Enligt 57 § förordning (2018:1939) om invasiva främmande arter gäller de bestämmelser om tillsyn som anges i 26 kap i miljöbalken.

Av 26 kap. 9 § miljöbalken framgår att en tillsynsmyndighet i det enskilda fallet får besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att miljöbalken och dess föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas.

Enligt 26 kap. 21 § miljöbalken får tillsynsmyndigheten förelägga den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd vilken det finns bestämmelser om i miljöbalken, att lämna de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen.

Enligt 8 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) ska en myndighet inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter.

### **Mark- och miljödomstolens bedömning**

Förbudet i EU-förordningen att avsiktligt tillåta arter på listan reproducera sig, växa eller odlas gäller direkt mot den enskilde fastighetsägaren. Kommunen är därför i egenskap av sin roll som fastighetsägare ansvarig för att bekämpa invasiva främmande växter som finns på den kommunala marken. Kommunerna har därmed ett viktigt uppdrag i arbetet med invasiva främmande arter då kommunerna är ansvariga för många parker och andra allmänna ytor. Invasiva främmande arter kan även förekomma inom verksamheter som omfattas av kommunal tillsyn, till exempel avfallshanteringen lokalt, livsmedel, växtskydd och växtnäring. Om hantering av invasiva främmande arter förekommer i verksamheten ingår det i kommunens tillsyn att se till att den hanteringen är lagenlig.

Länstyrelsen har förelagt kommunen att skriva en handlingsplan för åtgärder för att bekämpa förekomster av växtarterna på kommunens mark. Av beslutet framgår bl.a.

att handlingsplanen ska utgå från att alla kända bestånd av jätteloka på kommunal mark och att små bestånd av jättebalsamin ska vara utrotade senast år 2028. Vidare ska kommunen i handlingsplanen bland annat redogöra för enskilda förekomster av de aktuella arterna, ange tidsplan för bekämpningsåtgärder och vilka bekämpningsmetoder som ska användas, redogöra för hur nya fynd av EU-listade arter hanteras, ange handlingsvägar och kommunens organisation för bekämpning och uppföljning samt ange prioriteringsordning för bekämpningsarbeten.

Med hänsyn till medlemsstaters skyldigheter att bekämpa invasiva arter är det angeläget att åtgärder vidtas. I detta arbete är det länsstyrelsen som är ansvarig tillsynsmyndighet. Vidare är det klart att kommuner, i egenskap av större markägare och ansvarig för många parker och andra allmänna ytor, har en viktig funktion att fylla i detta arbete. Länsstyrelsen har därför behov av att få veta hur en kommun bedriver sitt arbete och har rätt att begära de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen.

Syftet med föreläggandet har varit att säkerställa att kommunen har en genomtänkt och långsiktig plan för hur den hanterar både kända och nya fynd av invasiva främmande arter. Länsstyrelsen har inte grundat sitt föreläggande på några konstaterade brister vad avser kommunens ansvar att bekämpa invasiva främmande växter på den kommunala marken. Det har inte heller i övrigt framkommit någon anledning att anta att kommunen inte kommer att uppfylla de skyldigheter som åligger den enligt EU-förordningen. Mark- och miljödomstolen anser därför att länsstyrelsen i första hand genom dialog och samverkan med kommunen borde ha efterfrågat begärda uppgifter. Å andra sidan är de efterfrågade uppgifterna rimliga för att länsstyrelsen ska kunna uppfylla sina skyldigheter som tillsynsmyndighet för invasiva främmande arter. Kommunen har inte heller påstått att de inte har tillgång till dem inom ramen för sitt arbete eller att det skulle finnas svårigheter med att ta fram dem. Mot denna bakgrund finner domstolen att länsstyrelsen får anses ha haft fog för att förelägga kommunen att inkomma med de uppgifter som handlingsplanen omfattar och att detta inte varit oproportionerligt. Vid angivna förhållanden



ska överklagandet avslås. Tiden för fullgörandet bör dock flyttas fram.

**HUR MAN ÖVERKLAGAR**, se **bilaga 2** (MMD-02)

Överklagande senast den 23 april 2024. Prövningstillstånd krävs.

Åsa Ärlebrant

---

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Åsa Ärlebrant, ordförande, och tekniska rådet Lovisa Lind Eirell. Föredragande har varit beredningsjuristen Caroline Frankow Versvåg.