



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Karin Lagerstrand

# Urvalet av Natura 2000 områden – är Sveriges bidrag tillräckligt?

Examensarbete  
20 poäng

Annika Nilsson

Miljörätt

VT 04

# Innehåll

<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>1</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>2</b>
<b>1. INTRODUKTION</b>	
1.1 Inledning	3
1.2 Syfte	4
1.3 Material	
1.4 Avgränsningar	
1.5 Metod	
1.6 Disposition	5
<b>2. DIREKTIVENS INNEHÅLL</b>	
2.1 Inledande kommentarer	5
2.2 Kort historik	5
2.3 Målsättningar	
2.3.2 Fågeldirektivet	6
2.3.2 Habitatsdirektivet	7
2.4 Huvudtexten	
2.4.1 Fågeldirektivet	7
2.4.2 Habitatsdirektivet	8
2.4.3 Urvalsprocessen	8
2.5 Bilagorna	
2.5.1 Habitatsdirektivet	9
2.5.1 Fågeldirektivet	9
2.6 Samspelet mellan direktiven	10
<b>3. FÖRVALTNING OCH PROCESS</b>	<b>11</b>
<b>4. TOLKNING AV EG-RÄTTEN</b>	
4.1 Regionala naturtyper och dess tolkning	12
4.2 Hur kriterierna i Bilaga 3 bör tolkas	
4.2.1 Inledande kommentarer	13
4.2.2 Naturtyper	13

4.2.3 Djur- och växtarter	14
<b>4.3 Rättspraxis</b>	
4.3.1 Leybucht (C-57/89)	15
4.3.2 Santoña (C-355/90)	15
4.3.3 Lappel Bank (C-44/95)	16
4.3.4 Kommissionen mot Nederländerna (C-3/96)	16
4.3.5 Poitevin Marsh (C-96/98)	18
4.3.6 Kommissionen mot Storbritannien (C-371/98)	19
4.3.7 Sammanfattning rättspraxis	19
<b>4.5 IBA 89</b>	<b>19</b>
<b>5. KOMMISSIONEN OM MEDLEMSSTATERNAS FRAMGÅNG</b>	<b>21</b>
<b>6. TIDSRAM</b>	<b>22</b>
<b>7. SVERIGES NATURA 2000 OMRÅDEN</b>	
<b>7.1 Aktuella myndigheter</b>	<b>23</b>
<b>7.2 Svensk lagstiftning</b>	
7.2.1 Utformning	23
7.2.2 Överensstämmelse med direktiven	
7.2.2.1 Gemenskapens krav på implementering	24
7.2.2.2 Sveriges implementering	25
<b>7.3 Detaljstudie i uppfyllande av nationella skyldigheter gentemot EU</b>	
7.3.1 Urvalsprocessen på nationell nivå	
7.3.1.1 Historik och beslut	27
7.3.1.2 Problem på vägen	29
7.3.2 Urvalsprocessen på lokal nivå	
7.3.2.1 Landskrona kommun	30
7.3.2.2 Kristianstad kommun	31
7.3.2.3 Ystad kommun	32
7.3.3 En jämförelse mellan de olika perspektiven	33
<b>8. SLUTSATS</b>	
<b>8.1 Avsikter med undersökningen</b>	<b>35</b>
<b>8.2 Jämförelse mellan EG-rätten och svenskt genomförande</b>	
8.2.1 EU: s grad av tydlighet	35
8.2.2 Sveriges insats	36
8.2.3 Överensstämmelse?	38
<b>8.3 Vad kunde Sverige gjort annorlunda?</b>	<b>38</b>
<b>8.4 Sammanfattning</b>	<b>39</b>
<b>LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>40</b>

<b>LAGAR</b>	<b>41</b>
<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>	<b>42</b>

# Sammanfattning

Natura 2000 bygger på de två direktiven fågeldirektivet från 1979, och habitatsdirektivet från 1992. Tanken från början var att åstadkomma ett sammanhängande nätverk av särskilda skyddsområden till förmån för djur, växter och livsmiljöer som var hotade, eller på annat sätt skyddsvärda, som skulle vara färdigt år 2000. Medlemsstaterna har i uppgift att inkomma till Kommissionen med en lista över föreslagna områden som kan vara lämpliga att överväga till Natura 2000 nätverket. Alla områden som är mest lämpade i storlek och antal är med på listan; i annat fall har medlemsstaten i fråga misskött sina åtaganden gentemot EU.

Vilka områden som är bäst lämpade i storlek och antal ska medlemsstaterna kunna bedöma med utgångspunkt av kriterierna i Bilaga 3 i habitatsdirektivet, samt vetenskapliga kriterier. Sådana, förhållande till fågeldirektivet kan exempelvis finnas i den fristående undersökningen IBA 89, vilken domstolen har godkänt som vetenskaplig. Medlemsstaterna får inte ta i beaktande ekonomiska, kulturella eller sociala intressen vid urvalet av dessa områden, utan endast de ekologiska intressen vilka skyddas av direktiven får värderas i detta initiala skede av Natura 2000. Kommissionen ska sedan ur listorna de får in välja ut de områden de finner vara lämpligast, och först då kommer avvägningarna mellan olika intressen in.

Sverige har fått komplettera sin lista i flera omgångar, eftersom Kommissionen inte varit nöjd med Sveriges insats. Sverige har varje gång gjort detta utan klagomål, men tycks trots detta inte ha varit helt på det klara med vad Kommissionen egentligen krävde. Bristande kommunikation såväl mellan EU och medlemsstaterna, som mellan de olika myndigheterna i Sverige tycks ha gjort att syftet med Natura 2000 gått förlorat någonstans på vägen.

# 1 Introduktion

## 1.1 Inledning

Naturskogar avverkas, våtmarker dikas ut för att ge utrymme för bebyggelse och åkermark, allt i civilisationens namn. Utökad infrastruktur kräver sitt pris i förlorade naturvärden. På senare år har sextio växtarter som var unika för Europa försvunnit. Mellan sextio och nittio procent av stäpper, hedar och mossar i Unionen har gått förlorade. Den vanligaste anledningen till den biologiska utarmningen är att arternas livsmiljö försvinner. Europa är hem för många känsliga arter, såväl djur som växter, vilka är beroende av mycket specifika miljöer för sitt fortbestånd.<sup>1</sup>

Natura 2000 är EU:s bidrag till FN-konventionen om biologisk mångfald, som antogs på miljökonferensen i Rio 1992. Det är ett projekt i flera delar, vars syfte är att hejda utrotning av djur och växter, och att bevara deras livsmiljöer. Projektet har sin juridiska grund i två direktiv, fågeldirektivet ifrån 1979, och habitatsdirektivet ifrån 1992. Tanken är att skapa ett internationellt nätverk av skyddsvärda områden, vilka genom direktiven åtnjuter särskilt skydd ifrån yttre påverkan. Varje medlemsstat väljer ut förslag till områden med utgångspunkt ifrån angivna listor över livsmiljöer och arter som finns i direktiven.<sup>2</sup>

Namnet Natura 2000 kommer från att målsättningen var att nätverket skulle vara färdigbyggt år 2000.<sup>3</sup> Så skedde tyvärr inte, på grund av en mängd förseningar, som konsekvens av missförstånd ifrån medlemsstaternas sida. Exakt vilken funktion och ställning projektet har på nationell nivå har varit föremål för mycket diskussion. Det är först under de senaste åren som nätverket har börjat växa fram på allvar. Kommissionen fastställde de slutgiltiga listorna över områden som ska ingå i Natura 2000 mellan slutet av 2001 och början av 2003. Områden och arter gällande vilka medlemsstaterna behöver komplettera sina listor över föreslagna områden identifierades tillika, och en tidsbegränsning fastslogs för deras inkommande.<sup>4</sup> Således är inte ens själva urvalsprocessen ännu till ända för Sverige. Det hela har visat sig vara betydligt mer omfattande än myndigheterna i Sverige först anade, och då återstår dessutom det kontinuerliga arbetet av att upprätthålla nätverket när det väl satts på plats.

---

<sup>1</sup> Hindra utrotning,

<http://www.naturvardsverket.se/dokument/natur/n2000/2000dok/dettaN.htm>

<sup>2</sup> En kort historik,

<http://www.naturvardsverket.se/dokument/natur/n2000/2000dok/dettaN.htm>

<sup>3</sup> En kort historik,

<http://www.naturvardsverket.se/dokument/natur/n2000/2000dok/dettaN.htm>

<sup>4</sup> s. 14, Progress with the biogeographical seminars, Natura 2000 Newsletter, nr. 16

## 1.2 Syfte

Målsättningen med denna uppsats är att reda ut begreppen kring urvalsprocessen av Natura 2000 områdena. Genom analys av EG-rätten och hur den har tolkats ämnar jag först klargöra vilka krav EU ställer på medlemsstaterna med utgångspunkt ifrån fågeldirektivet och habitatsdirektivet. Slutsatserna därifrån kommer sedan att användas för att granska den svenska situationen. På så vis kan en jämförelse komma till stånd, för att avgöra huruvida Sverige har implementerat direktiven på ett korrekt vis, och vidtagit de åtgärder som förväntas. För att inte göra uppgiften helt oöverskådlig har jag valt ut några kommuner i Skåne län att granska särskilt, med EU:s regleringar som bakgrund. Kommunerna i fråga är Landskrona kommun, Kristianstad kommun, och Ystad kommun.

## 1.3 Material

Eftersom Natura 2000 är ett relativt nytt projekt, och stora delar av det upptas av icke-juridiska aspekter så finns det mycket lite doktrin att tillgå på området. Som komplement har jag använt mig av utskick ifrån Kommissionen som funnits tillgängliga på Internet, olika hemsidor och rapporter ifrån svenska myndigheter. I viss mån har jag också tagit hjälp av intervjuer med kommunalanställda, för att kunna ta hjälp av deras kunskaper om hur det har gått till på ett mer lokalt plan, och för att skaffa mig en mer verklighetsförankrad bild av situationen än enbart formella rapporter kan ge. Sådana har dessutom ofta varit bristfälliga i sin substans, och innehåller mycket lite av motiveringar, och diskussionerna som har lett fram till beslutet i fråga. EG-domstolens rättspraxis har dessutom varit behjälplig i att klargöra syftet med direktiven, och hur långt medlemsstaternas skyldigheter gentemot Gemenskapen sträcker sig.

## 1.4 Avgränsningar

Natura 2000 är ett alltför stort område för att kunna behandlas i sin helhet inom ramarna för en uppsats av den här magnituden. Jag valde att fokusera på själva urvalet av områden på nationell nivå. Därför kommer jag inte här att behandla processen som följer inlämnandes av listorna medlemsstaterna själva har producerat, Kommissionens arbete med dem, eller det efterföljande arbetet för att bibehålla områdenas status därefter. Jag har också begränsat mig till att undersöka hur EU:s regleringar har efterföljts i tre intressanta kommuner i Skåne län ur Natura 2000 perspektiv, av utrymmesskal.

## 1.5 Metod

Den första delen av uppsatsen, i vilken jag behandlar EG-rätten, är skriven enligt sedvanlig juridisk metod. Då sådan inte hade försett mig med

underlag för en mer lokal jämförelse så har jag sökt svaren i mindre skala till den andra delen av uppsatsen. Myndighetsrapporter, lagstiftning och intervjuer med anställda inom de berörda myndigheterna samt sammanvägning av dessa har varit mitt tillvägagångssätt för granskningen av tillämpning i kommunerna.

## **1.6 Disposition**

Uppsatsen består av två delar. Den första innefattar kapitel 2-5, och behandlar EG-rätten. Den andra delen är kapitel 6, i vilket jag behandlar svensk rätt. Tanken är att först utreda vilken gemenskapslagstiftning Natura 2000 baserar sig på, och hur den ska användas vid urval av nationella områden (kapitel 2-3). Några snabba kommentarer om tidsramen inom vilken EU hade tänkt sig att åstadkomma det hela, och lägesrapport angående vad Kommissionen tycker om medlemsstaternas, och då i synnerhet Sveriges bidrag idag följer i kapitel 4-5. Kapitel 6 har flera delar, och behandlar såväl svensk lagstiftning, som en inblick i hur det faktiskt har sett ut på såväl nationell som lokal basis under urvalsprocessen. Slutligen, i kapitel 7 följer mina egna slutsatser av det jag har observerat om lagstiftning och genomförande.



# 2 Direktivens innehåll

## 2.1 Inledande kommentarer

Som nämns tidigare, så är projektet Natura 2000 baserat på två direktiv. Fågeldirektivet 79/409, och dess komplement Habitatsdirektivet 92/43, vilka tillsammans utgör den legala grunden för utnämmandet av speciella skyddsområden för hotade arter. Skyddsområdena refereras till som SPA:s (Special Protection Areas), vilket är de områden som utsetts baserat på fågeldirektivet, och SAC:s (Special Areas of Conservation), de områden som utsetts i enlighet med habitatsdirektivet. Fågeldirektivet ger skydd åt 182 fågelarter, samt flyttfåglar, och habitatsdirektivet innefattar 253 habitatstyper, 200 djurarter och 434 växtarter.<sup>5</sup>

## 2.2 Kort historik

Skyddandet av flora och fauna tillhör de nyare tilläggen till Gemenskapens handlingsplaner inom miljöområdet. Införandet av denna idé mötte motstånd inom Ministerrådet, eftersom flera medlemsstater ifrågasatte den politiska och legala grunden för sådana beslut på Gemenskapsnivå. Innan Maastricht-fördraget ansågs det vara lite utanför de områden som själva fördraget behandlade.<sup>6</sup>

Studier som Kommissionen utfört under 70-talets andra hälft visade på en lätt minskning i antal fågelarter, samt populationen av de kvarvarande fågelarterna inom medlemsstaternas territorium. Detta riskerade att rubba balansen i eko-systemet, vilket i sin tur i förlängningen kunde få konsekvenser för den interna marknaden. Utsläpp, lantbruk och industrier satte ökat tryck på habitaterna, skogar och våtmarker i synnerhet. Åtgärder av något slag ansågs nödvändiga.<sup>7</sup>

Långt senare fastslogs det i Gemenskapens fjärde miljövårdsprogram att inte bara fåglar, utan även flora och övrig fauna var i behov av liknande skyddsåtgärder. Målsättningen var att skydda den biologiska mångfalden, och att garantera ett rationellt nyttjande av arter och eko-system.<sup>8</sup>

En av grundidéerna med habitatsdirektivet var att på ett effektivt sätt implementera Bern-konventionen om biologisk mångfald. Som underlag till Bilaga 1, vilken radar upp skyddsvärda naturtyper, användes i stort sett CORINE.-programmet<sup>9</sup> ifrån 1985, utan alltför omvälvande förändringar. Vissa naturtyper lades till i samband med inträdandet av nya medlemsstater.

---

<sup>5</sup> s. 2, The Natura 2000 Network, Natura 2000 Newsletter, nr. 1

<sup>6</sup> s. 298, The Environmental Policy of the European Communities

<sup>7</sup> s. 299, The Environmental Policy of the European Communities

<sup>8</sup> s. 309, The Environmental Policy of the European Communities

<sup>9</sup> CORINE-Programmet (85/338/EEC)

Habitat anses vara av gemenskapsintresse när de är hotade inom sin naturliga omfattning, har begränsat omfång, eller utgör ett framstående exempel på en eller flera av de biogeografiska regionerna.<sup>10</sup>

På grund av den begränsade tillämpningen av ”förorenaren betalar” principen gällande Natura 2000, samt den ojämnt spridda bördan över medlemsstaterna, lämnar direktiven utrymme för finansiell hjälp för medlemsstaterna. Sådan hjälp är dock begränsad till att upprätthålla eller återställa gynnsam bevarandestatus på prioriterade områden.<sup>11</sup> Ett sådant finansiellt hjälpmedel är LIFE, EU: s miljöfond.

## 2.3 Målsättningar

### 2.3.1 Fågeldirektivet

I den inledande förklaringen av direktivets syfte framgår det att fågeldirektivet har mer än ett sådant. Till att börja med konstateras det att vilda fåglar som förekommer inom medlemsstaternas territorium till största delen består av flyttfåglar. Det gör bevarandet av dessa till ett typiskt gränsöverskridande problem, då det mycket väl kan vara så att olika medlemsstater utgör en och samma fågels hem under olika säsonger. Inget komplett skydd kan ges en sådan fågelart om inte medlemsstaterna samarbetar. Därför anser Ministerrådet att fågelskydd naturligt faller inom Gemenskapens jurisdiktion, och dessutom, plikt. Grunden till fågeldirektivet är att inom ramen för den inre marknadens funktion uppnå en förbättring av levnadsvillkoren, en harmonisk utveckling av ekonomisk verksamhet inom gemenskapen, samt en fortsatt och balanserad expansion. För att närma sig dessa mål anser Rådet att det är nödvändigt att bevara de fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaternas territorium, men att Romfördraget inte ger de befogenheter till gemenskapen som är nödvändiga för att åstadkomma det utan kompletterande material i form av direktiv. Sambandet mellan ekonomisk utveckling och bevarande av den biologiska mångfalden är inte ett direkt sådant, varför det kan tyckas att denna motivering är lite väl långsökt. I synnerhet med tanke på att ingen av de stora konventionerna om en hållbar utveckling ur miljöperspektivet hade ägt rum ännu måste man säga att denna formulering vad vågad för sin tid. Den mer omedelbara ekonomiska effekten av att införa ökat naturskydd brukar trots allt vara att företag, och därigenom i slutändan privatpersoner, blir lidande genom de begränsningar som införs på verksamheten.

Bevarandeåtgärderna i fråga skulle inriktas på långsiktigt skydd, och förvaltning av de naturresurser som utgör en integrerad del av den europeiska befolkningens arv. Därigenom ska man söka upprätthålla och återupprätta den naturliga jämvikten mellan arter så långt detta är rimligen möjligt. För att åstadkomma detta, hävdar Rådet, är det helt nödvändigt att

---

<sup>10</sup> s. 310 The Environmental Policy of the European Communities

<sup>11</sup> s. 329 The Environmental Policy of the European Communities

på Gemenskapsnivå skydda tillräckligt stora och varierade livsmiljöer för fåglar.

### **2.3.2 Habitatsdirektivet**

Även habitatsdirektivet har mer än en målsättning, även om de i mångt och mycket är samma som de som gäller i fågeldirektivet. Det faktum att inte bara växt- och djurarter innefattas av det innebär dock vissa smärre förändringar genom tillkomsten av skydd för vissa naturtyper.

Bevarande, skydd och förbättring av miljön är ett väsentligt mål av allmänt intresse enligt fördraget artikel 130r. I detta, konstateras det i första meningen av habitatsdirektivet, ingår bevarande av livsmiljöer, samt vilda djur och växter. Huvudsyftet konstateras kort därefter vara att bidra till en hållbar utveckling genom att främja att den biologiska mångfalden bibehålls med beaktande av ekonomiska, sociala, kulturella och regionala behov. Just det sista tillägget har skapat en hel del förvirring hos medlemsstaterna, vilka har trott att detta utgör en större frihet för nationella avvägningar än det egentligen gör. Egentligen tycks Rådet ha menat att det är Kommissionen i samråd med medlemsstaterna som ska göra denna avvägning, inte medlemsstaterna själva. Kan hända var det därför lite klumpigt formulerat. EG-domstolen har efter hand rätt ut begreppen.

Även här nämns det att hoten emot arterna och livsmiljöerna ofta är av gränsöverskridande karaktär, varför det är nödvändigt att vidta åtgärder på gemenskapsnivå. Med detta i åtanke går Rådet vidare till att konstatera att för att säkerställa att en gynnsam bevarandestatus återställs eller upprätthålls är det nödvändigt att utse särskilda bevarandeområden för att kunna skapa ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät enligt en fastställd tidsplan. Huruvida detta är ett korrekt antagande eller inte skulle man kanske kunna ifrågasätta, men det är inte relevant inom ramarna för denna uppsats. Snarare är det viktigt att notera att konstaterandet har gjorts i juridisk text, som grund för de rättsliga konsekvenser som följer där av.

## **2.4 Huvudtexten**

### **2.4.1 Fågeldirektivet**

Direktivets artikel 2 inleder med att konstatera att medlemsstaterna är skyldiga att vidta åtgärder för att skydda de arter som räknas upp i bilaga 1. Artikel 3 § 2a klargör att urval av skyddsområden är en av de åtgärder som måste vidtas för att bevara den biologiska mångfalden. Enligt artikel 4 § 1 så är medlemsstaterna skyldiga att välja ut de mest lämpliga områdena i antal och storlek som SPA-områden. Särskild hänsyn ska tas till utrotningshotade arter, arter som är känsliga för förändringar i sin naturliga livsmiljö, arter som anses sällsynta på grund av antal eller lokal spridning, samt övriga arter som behöver särskild tillsyn med hänsyn till de speciella omständigheterna knutna till deras habitat.

Artikel 4 § 2 hänvisar till att samma åtgärder skall vidtas för flyttfåglar, även om de inte ingår i bilaga 1, samt att särskild hänsyn tas till våtmarker, och då i synnerhet våtmarker av internationell betydelse.

## 2.4.2 Habitatsdirektivet

I artikel 3 § 2 i direktivet fastslås att ”Varje medlemsstat skall bidra till bildandet av Natura 2000 i en utsträckning som står i proportion till omfattningen av dess territorium”, samt att medlemsstaterna i enlighet med artikel 4 ska utse särskilda bevarandeområden.

Artikel 4 § 1 anger att det är kriterierna i bilaga 3, samt ”relevant vetenskaplig information” som ska användas till den lista varje medlemsstat har att inlämna till kommissionen, med förslag till Natura 2000 områden. Avseende djurarter med stora utbredningsområden så ska listan innehålla de platser som innehåller fysiska eller biologiska faktorer som är avgörande för arternas liv och fortplantning. För vattenlevande arter ska områdena föreslås endast om de är tydligt avgränsade, och innehåller ovan nämnda fysiska eller biologiska faktorer.

Artikel 4 § 2 andra stycket visar på att speciella omständigheter kan förekomma, som kan leda till att kriterierna i bilaga 3 används mer flexibelt. Om en eller flera av de prioriterade livsmiljöerna utgör mer än 5% av det nationella territoriet kan medlemsstaten i samförstånd med Kommissionen begära detta.

## 2.4.3 Urvalsprocessen

Det är sedan med hjälp av de listor som medlemsstaterna är skyldiga att inkomma med enligt ovan som Kommissionen ska upprätta ett utkast till den färdiga listan över vilka områden som faktiskt ska ingå i Natura 2000 (artikel 4 § 2 första stycket habitatsdirektivet). I undantagsfall, när Kommissionen anser att om prioriterad livsmiljötyp eller art saknas på en nationell lista enligt artikel 4 § 1 habitatsdirektivet, och Kommissionen med grundval av relevant och tillförlitlig vetenskaplig information anser att området i fråga är oundgängligt för dess överlevnad, kan ett bilateralt samrådsförfarande inledas där Kommissionen och medlemsstaten jämför de vetenskapliga data som har använts. Om parterna inte kan komma överens är det upp till Rådet att fatta det slutgiltiga beslutet (artikel 5 § 1, 5 § 3 habitatsdirektivet).

Utnämmandet av SPA-områden måste vara uteslutande baserat på vetenskapliga kriterier. Även om medlemsstaterna har en viss frihet att avgöra vilka vetenskapliga undersökningar de ska grunda sitt urval på, så måste de tillämpas både i förhållande till antal och areal av områdena. Urvalet av SAC-områden i sin tur ska äga rum genom kriterierna specificerade i bilaga 3 av habitatsdirektivet. Inga regler finns för

överläggningsprocessen som följer i medlemsstaterna. Det är upp till dem att lösa inom sina egna administrativa system.<sup>12</sup>

## 2.5 Bilagorna

### 2.5.1 Fågeldirektivet

Fågeldirektivet har bara en bilaga. Den innehåller för närvarande 182 fågelarter, med hänsyn till vilka de särskilda skyddsområdena ska utses. Några vidare kriterier med hjälp av vilka områdena ska utses står inte att finna i själva direktivet. Vägledning får således sökas i rättspraxis i stället.

### 2.5.2 Habitatsdirektivet

Bilaga 1 innehåller en lista över naturtyper av gemenskapsintresse vilkas bevarande kräver att särskilda bevarandeområden utses. För att underlätta tolkningen av dessa har Kommissionen gett ut ” Interpretation Manual of European Union Habitats”.

Bilaga två består av en lista över djur och växtarter vilka ska tas hänsyn till på samma vis som ovan under urvalsprocessen av områden av gemenskapsintresse.

Bilaga 3 innehåller kriterier för val av områden som kan utses till områden av gemenskapsintresse och till särskilda bevarandeområden. Bedömningen ska ske i olika grupperingar. Först måste det fastställas vilken betydelse området i fråga har på nationell nivå. Om det är fråga om en skyddsvärd livsmiljö, så måste man ta hänsyn till följande: livsmiljöns representativitet på området, andel av området som är täckt av livsmiljötypen i förhållande till dess andel på nationell nivå, grad av bevarande eller återställande av livsmiljöns naturliga funktioner, samt en global bedömning av områdets betydelse för den berörda miljön (Etapp 1 A). Om det är fråga om en djur- eller växtart, ska hänsyn tas till populationens storlek och täthet på området i förhållande till det nationella territoriet, möjlighet till bevarande och återställande av arten, grad av isolation på området i förhållande till artens naturliga utbredningsområde, samt en global bedömning av områdets betydelse för den berörda arten (Etapp 1 B). Listorna över områden av gemenskapsintresse skall dock inte bara innehålla områden som valts ut enligt nyss nämnda kriterier. Områden som ”bidrar till att upprätthålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos en livsmiljö i bilaga 1 eller en art i bilaga 2 eller till att göra Natura 2000 sammanhängande” ska utses enligt särskilda kriterier (Etapp 2). Kriterierna omfattar: områdets relativa betydelse på nationell nivå, områdets betydelse för flyttningvägar för arter i bilaga 2 samt det eventuella faktum att området ingår i ett ekosystem som ligger på båda sidorna av en gräns i gemenskapsterritorium, områdets totala yta, antalet livsmiljöer i bilaga 1 och arter i bilaga 2 som finns på området, samt slutligen områdets totala

---

<sup>12</sup> s. 8-9, Natura 2000 FAQ

biologiska betydelse för den biogeografiska regionen, den unika aspekten hos elementen i området eller det sätt på vilken elementen hänger samman (Etapp 2, 2a-e).

## 2.6 Samspelet mellan direktiven

För att de två direktiven tillsammans ska kunna bilda en rättslig grund för Natura 2000 krävs det en gemensam utgångspunkt. Denna grund står i habitatsdirektivet att finna i artikel 4, där det anges att "upplysningarna skall omfatta en karta över området, dess namn, läge och avgränsning samt de uppgifter som framkommit genom tillämpning av de kriterier som anges i bilaga 3 (etapp 1), och de skall lämnas på en blankett som utarbetats av kommissionen i enlighet med det förfarande som fastställs i artikel 21." I fågeldirektivets artikel 2 § 3 krävs det av medlemsstaterna att de ska "sända all relevant information till kommissionen, så att den kan ta lämpliga initiativ för att uppnå den samordning som är nödvändig". På så vis bildas en sammanhängande helhet juridiskt, trots att direktiven tillkom vid olika tidpunkter.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> s. 3, Standardiserad datablankett, Förklaringar

### 3 Förvaltning och process

Artikel 211 i fördraget innebär att Kommissionen är ansvarig för att se till så att fördraget upprätthålls av medlemsstaterna. Alltså är det Kommissionen som ser över såväl den legala som den faktiska implementeringen av direktiv på nationell front.<sup>14</sup> Kommissionen utför egna undersökningar avseende införande av EG-rätten, vid sidan av de rapporter som medlemsstaterna är skyldiga att inkomma med till dem.<sup>15</sup>

Artikel 226 ger Kommissionen möjlighet att bringa en medlemsstat inför EG-domstolen om denna kan anses ha misskött sina åligganden enligt fördraget, och då i förlängningen något av direktiven.<sup>16</sup> Bevisbördan ligger på Kommissionen vid en sådan process, men om medlemsstaten i fråga inte framlägger några som helst indikationer om motsatsen döms det till Kommissionens fördel.<sup>17</sup>

Sedan Maastricht-fördraget har domstolen för första gången dömt ut böter till en medlemsstat i ett miljörättsfall. Det rörde Greklands skyldighet att se till att giftigt avfall avlägsnades ifrån vattnet i Chania-området. Grekland fick betala 20 000 euro per dag tills problemet var åtgärdat. Detta berodde på att mänsklig hälsa kunde komma till skada, liksom miljön.<sup>18</sup> Betyder detta att domstolen har öppnat för den sortens beslut även inom andra områden i miljörätten? Skulle det i så fall kunna leda till att böter i även framtiden kommer utdömas i fall då områden som borde vara skyddade enligt fågel- eller habitatsdirektivet inte är det? Vad händer när den förlängda tiden för inkommandet med de nationella listorna har löpt ut, och alla sannolikt inte är kompletta? Argumenten för varför böter utdöms i just det här fallet talar emot det. Det är trots allt inte mänsklig hälsa som riskerar att komma till skada, utan den biologiska mångfalden. Att den värderas lägre än mänsklig hälsa är tydligt i Fördraget. Även om miljön nämns i beslutet som en viktig faktor, så slår det mig som osannolikt att det skulle räcka med allvarlig miljöskada för att domstolen skulle döma ut böter. Det skulle åtminstone krävas en miljöskada av det mer akuta slaget, snarare än det långsamma försvinnandet av oersättliga delar av ekosystemet, vars effekt vi förmodligen inte kommer märka av direkt. När det gäller mer långsiktiga bekymmer är det kanske inte helt orimligt att domstolen tar till långsammare lösningar. Å andra sidan så är Natura 2000 ett stort projekt, och tidsramarna för det har redan förlängts för att medlemsstaterna inte lyckades åstadkomma det de skulle första gången. Vid det här laget har domstolen genom flertalet beslut etablerat att de menar allvar med urvalsprocessen. Med det i beaktning så finns det ändå vissa chanser att böter kommer att utdömas inom en inte alltför avlägsen framtid till flertalet medlemsstater, för att de inte lyckats uppfylla sina åtaganden enligt fågel- eller habitatsdirektivet.

<sup>14</sup> s. 161, European Environmental Law

<sup>15</sup> s. 167, European Environmental Law

<sup>16</sup> s. 165, European Environmental Law

<sup>17</sup> s. 167, European Environmental Law

<sup>18</sup> C-387/97 *Kommissionen mot Grekland*

# 4 Tolkning av EG-rätten

## 4.1 Regionala naturtyper och dess tolkning

Angående djur- och växtarterna som räknas upp i habitatsdirektivets Bilaga 2 var behovet av ytterligare förklaringar angående hur de skulle tolkas inte särskilt stort. Gällande naturtyperna i Bilaga 1, som ska erhålla skydd enligt Natura 2000, rådde en del osäkerhet, varför Kommissionen den 1:a oktober 1999 gav ut en tolkningsmanual som gav klarhet i frågan.

Bilaga 1 innehåller 198 naturtyper, varav 65 räknas som naturtyper av prioritet. Det innebär att de är i fara för att försvinna, samt att de huvudsakligen återfinns inom den Europeiska Unionens gränser. Bilaga 1 baseras på de hierarkiska klassificeringarna som kommer ifrån CORINE-koden, resultatet av CORINE-biotopsprojektet från 1988, eftersom det var den enda existerande klassificeringskoden på gemenskapsnivå vid tillfället. Sedan dess har dock Bilaga 1 omarbetats så till den grad att det skiljer sig avsevärt ifrån CORINE-koden, vilket har fått som konsekvens att eventuella tolkningar av lagtexten med grund i CORINE-klassificering leder till tvetydigheter.<sup>19</sup> Tolkningsmanualen är huvudsakligen ägnad att klargöra vad som gäller i förhållande till naturtyper av prioritet.<sup>20</sup>

Den Europeiska Unionen har delats in i sex stycken olika biogeografiska regioner, vilka klassificerar den dominerande naturtypen i området. Dessa är alpin, atlantisk, boreal, kontinental, makaronesisk och medelhavs-region.<sup>21</sup> Sverige består av kontinental region längst i söder, i Skåne, boreal region i större delarna av landet, samt alpin region längst i norr, utmed norska gränsen.<sup>22</sup> Inom varje region så finns det ett antal specifika naturtyper som habitatsdirektivet avser. De är dessa som anses särskilt skyddsvärda av olika anledningar, vilka jag ska återkomma till nedan.

Det finns i grova drag nio grupperingar av naturtyper som omnämns i Bilaga 1. Här följer en kort sammanfattning av dem, och vad som menas därmed.

Vissa kuster och saltpåverkade livsmiljöer behöver särskild tillsyn. Det finns flera undergrupperingar, men det är huvudsakligen kustlaguner, saltstäpper och boreala kustområden som har prioritet på gemenskapsnivå. Kustnära sanddyner och inlandsdyner finns i olika slag genom gemenskapsområdet. De som utgör en prioritet är dock vandrande sanddyner, örtbeväxta så kallade ”grå dyner” och strandbelägna furulundar. Bland sötvattensmiljöerna kan man hitta temporära småvatten vid Medelhavsområdet, och kalkstenssjöar som årstidsvis fylls av underjordiskt

---

<sup>19</sup> s. 4, Interpret Manual Natura 2000

<sup>20</sup> s. 5, Interpret Manual Natura 2000

<sup>21</sup> [http://europa.eu.int/comm/environment/nature/natura\\_biogeographic.htm](http://europa.eu.int/comm/environment/nature/natura_biogeographic.htm) 10/5-04

<sup>22</sup> <http://europa.eu.int/comm/environment/nature/map.jpg> 10/5-04



vatten är av särskilt gemenskapsintresse.<sup>23</sup> Tempererade hedar och buskmarker är den fjärde naturtypen, och däribland prioriteras tempererade och torra atlantiska fukthedar, kanariska hedar,<sup>24</sup> samt buskformationer i kalkrik jord på sub-alpin nivå.<sup>25</sup> Den femte naturtypen är sklerofyllbuskmarker. Markerade som prioritet är busksnår på marina fukthedar samt för-ökenvegetation i Medelhavsområdet (bestående av buskar och lager).<sup>26</sup> Den sjätte är naturliga och kulturformade gräsmarker. Några värda att notera är gräsmarker på kalkhällar, sandstäpp, stäppliknande gräsmarker, och skandinaviska ängar med björk och ask.<sup>27</sup> Myrar utgör också en gruppering, och prioriterade däribland är aktiva, sura högmossar,<sup>28</sup> kalkkärr, samt boreala eller alpina kärr med kontinentalliknande klimat.<sup>29</sup> Geotoper innefattar olika sorters bergsunderlag, och av särskilt gemenskapsintresse är kalkkrasbranter i Mellaneuropa, och uppspruckna kalkstenshällar. Slutligen så finns det ett antal särskilt skyddsvärda skogstyper. Dessa är bland annat västlig taiga, strandskog på kullar,<sup>30</sup> lövsumpskogar, lind- och lönnskogar i raviner, ekskogar i kalkjord, Medelhavsbelägna strandskogar och tallskogar och dadelpalmlundar.<sup>31</sup>

## 4.2 Hur kriterierna i Bilaga 3 bör tolkas

### 4.2.1 Inledande kommentarer

Varje område som övervägs enligt kriterierna i bilaga 3 måste övervägas enligt en specifik mall. Några nyckelord används för att sammanfatta övervägningarna. Här följer en förklaring av vad dessa nyckelord innebär, så som de har specificerats i förklaringen till den standardiserade datablanketten medlemsstaterna har att fylla i.

### 4.2.2 Naturtyper

*Representativitet:* Graden av representativitet ger en viss bild av hur typisk en naturtyp är. Detta omfattar såväl hur stor del av området den täcker, som vilken kvalitet och täthet den har där den förekommer på området. Om det inte finns kvantitativa data för jämförelse eller om kriteriet inte kan mätas, får bästa möjliga sakkunskap användas för klassificering av naturtypen.<sup>32</sup>

*Relativ omfattning:* Andel av området som är täckt av naturtypen i förhållande till den totala yta inom det nationella territoriet som är täckt av

---

<sup>23</sup> s. 35, Interpret Manual Natura 2000

<sup>24</sup> s. 41, Interpret Manual Natura 2000

<sup>25</sup> s. 43, Interpret Manual Natura 2000

<sup>26</sup> s. 48, Interpret Manual Natura 2000

<sup>27</sup> s. 65, Interpret Manual Natura 2000

<sup>28</sup> s. 66, Interpret Manual Natura 2000

<sup>29</sup> s. 73, Interpret Manual Natura 2000

<sup>30</sup> s. 98 Interpret Manual Natura 2000

<sup>31</sup> Observera att uppräknningen av specifika naturtyper ovan inte är uttömmande

<sup>32</sup> s. 16, Standardiserad Datablankett, Förklaring

naturtypen. I praktiken kan det vara ganska svårt att utföra den typen av mätningar som egentligen krävs för att få ett exakt svar på den här frågan. Därför får medlemsstaterna använda någon slags överskådlig uppskattning.<sup>33</sup>

*Bevarandestatus:* Grad av bevarande och möjlighet till återställande av den berörda naturtypens struktur och funktioner. Detta kriterium omfattar tre underkriterier: grad av bevarande av strukturen, grad av bevarande av funktioner och möjlighet till återställande. Dessa kriterier skulle kunna bedömas var och en för sig, men de bör ändå bedömas tillsammans eftersom de har en sammansatt och inbördes beroende ställning till varandra.<sup>34</sup>

Angående möjligheten till återställande, så måste genomförbarheten ur vetenskaplig synpunkt bedömas. Frågan medlemsstaterna måste ställa sig är huruvida det finns kunskap och metoder tillgängliga för att återställa naturområdet till sitt ursprungliga skick. Således krävs fullständiga kunskaper om områdets struktur och funktioner. En avvägning som även kommer in här är om det är kostnadseffektivt att försöka restaurera det specifika naturområdet. Hur hotad naturtypen i fråga är spelar också in i den avvägningen.<sup>35</sup>

*Global bedömning:* Global bedömning av områdets betydelse för bevarandet av den berörda naturtypen. Det här kriteriets syfte är att användas för att bedöma de tidigare uppräknade kriterierna tillsammans. De mest relevanta beståndsdelarna kan innefatta mänskliga aktiviteter, både på området och i dess närhet som kan inverka på naturtypens bevarandestatus, såsom ägandet av marken, områdets rättsliga ställning och de ekologiska förhållandena mellan de olika naturtyperna och arterna.

### 4.2.3 Djur- och växtarter

*Population:* Storlek och täthet hos den population av arten som finns på området i förhållande till de populationer som finns inom det nationella territoriet.<sup>36</sup>

*Bevarande:* Grad av bevarande och möjlighet till återställande av artens habitat. Den här punkten har två delar. Den första är grad av bevarande av artens habitat. Detta kräver en global bedömning av habitatets särdrag med avseende på en viss arts biologiska behov. Populationsdynamiken samt habitatets struktur bör bedömas. Det andra är möjligheter till återställande. Det här kriteriet blir bara nödvändigt om balansen i området i fråga har rubbats. Man kan då använda sig av samma bedömning som vid naturtyper, med tillägget att den berörda populationens livskraft tas med i beräkningen.<sup>37</sup>

*Isolering:* Grad av isolering hos den population som finns på området i förhållande till artens naturliga utbredningsområde. Detta kriterium innebär i princip ett ungefärligt mått på populationens bidragande till artens

---

<sup>33</sup> s. 17, Standardiserad Datablankett, Förklaring

<sup>34</sup> s. 17, Standardiserad Datablankett, Förklaring

<sup>35</sup> s. 18-19, Standardiserad Datablankett, Förklaring

<sup>36</sup> s. 21, Standardiserad Datablankett, Förklaring

<sup>37</sup> s. 22, Standardiserad Datablankett, Förklaring

genetiska mångfald. Ju mer isolerad en population är, desto mer bidrar den sannolikt till mångfalden.<sup>38</sup>

*Global:* Global bedömning av områdets betydelse för bevarandet av den berörda arten.

## 4.3 Rättspraxis

### 4.3.1 Leybucht (C-57/89)

Leybucht är en del av en tysk nationalpark, där kustnära belägna diken byggdes för försvarssyften, då det fanns överhängande risk för översvämning. Området hade blivit utsett till SPA-område, men Tyskland valde att avklassificera området som tidigare varit SPA. Argumentet var att det var av överhängande intresse för allmänheten att undvika naturkatastrof, samt att kompenserande ekologiska åtgärder vidtagits. Dessutom skulle det faktum att området slapp bli översvämmat i längden få övervägande positiva effekter för fågellivet i området, jämfört med om man hade låtit bli att gräva diken.

Domstolen konstaterade att när medlemsstaterna väljer ut SPA-områden enligt artikel 4 § 1 i fågeldirektivet, så har de en viss frihet i hur detta ska gå till. Detta gäller inte när områden som redan är utvalda avklassificeras. Endast med anledning av överhängande intresse för allmänheten kan detta ske. Domstolen ansåg att ett sådant fall förelåg.

### 4.3.2 Santoña (C-355/90)

Det här fallet gällde ett sumpmarksområde i Spanien som heter Santoña, där det fanns förstörda biotoper i behov av återupprättande. Området hade inte valts ut som SPA.

Spanien hävdade att deras skyldigheter gentemot Gemenskapen bara innefattade att uppnå resultaten direktivet syftade till, och att metoderna var upp till medlemsstaterna att bestämma. Dessutom, hävdade Spanien, så var målsättningarna med artikel 3 och 4 i direktivet sådana till sin natur att de endast kunde uppnås gradvis. Och i vilket fall som helst så måste ekologiska intressen som det i direktivet anses vara underordnat, eller åtminstone balanserat emot andra intressen. Domstolen nekade blankt på alla tre punkter. Domstolen bifogade inte mycket i form av motivering till detta, utan intrycket som ges är det att Spanien borde ha vetat att de hade fel på alla punkter, och bara satte sig på tvären för att vara besvärliga. I stället tog domstolen fasta på att det aldrig motsagts att flertalet fågelarter vilka kunde återfinnas i Bilaga 1 existerade i området. Spanien fick ge sig.

---

<sup>38</sup> s. 24, Standardiserad Datablankett, Förklaring

### 4.3.3 Lappel Bank (C-44/95)

Det här rättsfallet uppkom när en liten del av ett ornitologiskt viktigt område av gyttejig strand som kallas Lappel Bank i Kent, Storbritannien, utelämnades ur listan av föreslagna Natura 2000 områden av ekonomiska anledningar. Där fanns i vilt tillstånd fågelarterna vadare och gäss, vilka står med i Bilaga 1 i fågeldirektivet som hotade djurarter.

1996 fastslog EG-domstolen genom Lappel Bank-fallet att medlemsstaterna inte har befogenhet att ta med ekonomiska faktorer i beräkningen när kandidater till SPA-områden utses. Den härur följande rättsregeln tillämpas även när ekonomiska behov överstiger de ekologiska behov vars syfte det är att säkerställa med hjälp av fågeldirektivet. Inte ens överhängande allmänna intressen enligt artikel 6 § 4 habitatsdirektivet kan väga upp. Rättsfallet klargör att endast ornitologiska kriterier får användas av medlemsstaterna när de utser lämpliga SPA-områden att ingå i Natura 2000 nätverket. Ekonomiska aktiviteter som kan vara skadliga för det ornitologiska värdet kan behandlas senare under artikel 6 i habitatsdirektivet, vilket tillämpas på alla Natura 2000 områden.<sup>39</sup> Således är det klarlagt att artikel 2 i fågeldirektivet, vilken tillåter beaktande av ekonomiska krav och rekreationsbehov, inte är tillämplig vid urvalet av skyddsområden. Artikel 2 hänvisar endast till artikel 3, vilken gäller åtgärder som medlemsstaterna ska vidta mer generellt för att skydda fåglar andra än de som avses i Bilaga 1.<sup>40</sup>

Artikel 6 § 3-4 i habitatsdirektivet, vilken hänvisar till artikel 4 § 4 av fågeldirektivet tillåter inte att ett område tas bort från listan över Natura 2000 områden igen innan det första steget i urvalsprocessen är avslutat och listorna är överlämnade till Kommissionen. Alltså kan Storbritannien inte heller ändra sig efter att området utvalts, och då ta med andra intressen i beräkningen. Även om det hade varit möjligt, så är det bara intressen av överskridande intresse för allmänheten som får tas i beaktning då ett område tas bort från listan. Först långt senare kan ekonomiska intressen vägas in.<sup>41</sup>

### 4.3.4 Kommissionen mot Nederländerna (C-3/96)

Det här fallet berör inte, som de flesta andra rättsfall rörande urval av Natura 2000 områden ett specifikt område. I stället behandlar det en mer generell anklagelse från Kommissionens sida om att Nederländerna inte skulle ha utsett tillräckligt många och omfattande skyddsområden.<sup>42</sup>

Medlemsstaterna är skyldiga att klassificera alla områden som enligt ornitologiska kriterier verkar vara mest lämpade för bevarande av djurarterna som finns uppräknade i Bilaga 1 i fågeldirektivet som SPA-områden. Detta var den huvudsakliga principen som framkom av rättsfallet

---

<sup>39</sup> Lappel Bank Judgement, Natura 2000 Newsletter, nr. 2

<sup>40</sup> s. 317, Casebook on Environmental Law (Krämer)

<sup>41</sup> s. 316, Casebook on Environmental Law (Krämer)

<sup>42</sup> s. 283, Casebook on Environmental Law (Krämer)

ifrån 1998 där kommissionen hävdade att Nederländerna hade brustit i sin skyldighet att utse tillräckligt många SPA-områden. Det här var första gången EG-domstolen tvingades ta ställning till ett fall som gällde den övergripande naturen av skyldigheten att utse SPA-områden snarare än ett enskilt område.<sup>43</sup>

Dessutom så fastslog domstolen att en medlemsstat inte kan frånkomma sin skyldighet att utse SPA-områden enligt artikel 4 genom att vidta andra skyddsåtgärder i stället, sådana som omnämns i artikel 3. Sådana ska vidtas dessutom – det är inte tillåtet att utse färre skyddsområden för att medlemsstaten anser att de andra skyddsåtgärderna är tillräckliga. I annat fall skulle en av målsättningarna med Natura 2000, att skapa ett sammanhängande nätverk genom hela Gemenskapen av skyddsområden, inte kunna uppnås.<sup>44</sup>

IBA 89 är resultatet av en grupp kommissionen satte ihop 1980 för att identifiera gemenskapsrättsliga kriterier för identifiering av SPA-områden. De användes i 1989 års inventering av viktiga platser som kvalificerar som SPA-områden, av experter från medlemsstaterna och den icke-statliga organisationen Bird Life International. IBA 89 har använts av Kommissionen som en referensram att mäta de nationella ansträngningarna emot. Det var då de konstaterat att Nederländerna hade valt ut mindre än 50% av de IBA 89 klassificerade områdena i riket som SPA-områden som Kommissionen väckte talan, med motiveringen att Nederländerna hade misslyckats grundligt med att följa de av direktivet ställda kraven.

IBA 89 inventeringen är inte rättsligt bindande, men utgör en lista över områden som anses vara av stor vikt för bevarandet av vilda fåglar inom den Europeiska Unionen. I just det här fallet saknades det andra tillämpliga dokument med vetenskapliga data om fågel-områden i Nederländerna. Hade alternativ funnits, hade Nederländerna kunnat använda dem i stället.<sup>45</sup>

Medan medlemsstaterna, erkände domstolen, har en viss marginal av frihet i urvalet av SPA-områden, så gäller denna bara själva identifieringen av dessa områden, inte huruvida de ska tas med i listan eller inte när väl är identifierade. Av detta följer att det är möjligt för domstolen att döma att en medlemsstat har utsett för få områden som anses vara lämpade av IBA, och därför inte har uppfyllt sin plikt gentemot Gemenskapen, trots att alla områden som omfattas inte har blivit prövade separat. Inte bara i kvalitet, utan även i kvantitet måste medlemsstaterna utse tillräckliga skyddsområden.<sup>46</sup>

Nästan oavsett vad man använde för kriterier, så kunde de 23 SPA-områden Nederländerna valt ut inte anses vara tillräckligt många. Den holländska regeringen fann 53 områden vid sin första undersökning, och vilken metod som användes för att extrapolera på listan är okänt. Vårt att tillägga är att redan när den mycket knapphändiga listan inkom, var den

---

<sup>43</sup> SPA Classification: Court of Justice Clarifies Member States' Duties, Natura 2000 Newsletter, nr. 7

<sup>44</sup> s. 284, Casebook on Environmental Law (Krämer)

<sup>45</sup> SPA Classification: Court of Justice Clarifies Member States' Duties, Natura 2000 Newsletter, nr. 7

<sup>46</sup> s. 284, Casebook on Environmental Law (Krämer)

försenad. Man skulle kanske kunnat förvänta sig lite mer samarbetsvilja ifrån Nederländerna i en sådan situation.<sup>47</sup>

Det framkom efter det här rättsfallet att de flesta medlemsstater inte hade utsett tillräckligt många SPA-områden trots att direktivet funnits i nästan tjugo år vid tillfället. Efterföljande förändringar i lagstiftning för att bättre ackommodera denna vidare tolkning av direktivet visade sig ha satts i full gång. Rättsfallet kom således att ha stark påverkan på fågelskyddsaspekten i utseendet av Natura 2000 områden.<sup>48</sup> Under år 2002 var det bara tre medlemsstater som hade inkommit med en, enligt Kommissionen, nästan komplett lista. Nederländerna var en av dem. Precis efter det här avgörandet inkom Nederländerna med 23 nya områden nästan omedelbart, vilket antyder att man var väl medveten om vilka som borde bli utvalda redan från början.<sup>49</sup>

### 4.3.5 Poitevin Marsh (C-96/98)

Marais Poitevin är ett sumpområde i västra Frankrike, vilket innehåller sankängar, laguner, dyner, samt ett stort antal fåglar från Bilaga I i fågeldirektivet, och 28 arter flyttfåglar. Små delar av området var utvalt till SPA av Frankrike, men inte tillräckligt mycket enligt Kommissionen.<sup>50</sup>

1998 fick domstolen ta ställning till om Poitevin Marsh borde ha blivit utsett till SPA. Kommissionen ville att domstolen skulle befästa en skyldighet för Frankrike att utse ett visst antal hektar av området till SPA, då såväl IBA som en nationell fransk undersökning tydde på att betydligt större del av området var av stor vikt ur ornitologisk synvinkel. Att säga att Frankrike brustit i sina åligganden och att de måste utse mer av området som SPA är inte samma sak som att fastslå en exakt yta som som allra minst måste utses som SPA. Generaladvokaten hävdade dock att domstolen inte var skyldig att besluta om exakt yta som var lämplig avseende just Poitevin Marsh. Detta uttalande baserades på C-3/96, trots att det här rättsfallet gällde ett specifikt området, vilket det i nämnda fall inte gjorde.<sup>51</sup>

I princip så beslutade domstolen om något som aldrig varit i dispyt i det här fallet: att Poitevin Marsh var viktigt ur ornitologiskt perspektiv.<sup>52</sup> Således tilläts Frankrike att förhålla urvalsprocessen ytterligare, då domstolen öppnade upp för fler avgöranden i framtiden där Frankrike kanske utsett mer av området till SPA, men fortfarande inte tillräckligt enligt Kommissionens mening. Detta är en av anledningarna till att urvalsprocessen av Natura 2000 områden har blivit så pass mycket fördröjd.

---

<sup>47</sup> s. 287, Casebook on Environmental Law (Krämer)

<sup>48</sup> SPA Classification: Court of Justice Clarifies Member States' Duties, Natura 2000 Newsletter, nr. 7

<sup>49</sup> s. 290, Casebook on Environmental Law (Krämer)

<sup>50</sup> s. 297, Casebook on Environmental Law (Krämer)

<sup>51</sup> s. 302 Casebook on Environmental Law (Krämer)

<sup>52</sup> s. 303 Casebook on Environmental Law (Krämer)

### **4.3.6 Kommissionen mot Storbritannien (C-371/98)**

Ett av de få rättsfall som finns tillgängliga angående urvalsprocessen enligt habitatsdirektivet är det här. Severn Estuary är ett område i Storbritannien som var påtänkt som SAC-område, men uteslöts av ekonomiska skäl.

Domstolen menade på att artikel 4 § 1 i habitatsdirektivet ger en uttömmande beskrivning av på vilka kriterier SAC-områden ska väljas ut. Kriterierna i Bilaga 3, samt relevant vetenskaplig information är allt av betydelse på det stadiet i urvalsprocessen. För att Natura 2000 nätverket ska kunna genomföras krävs en komplett lista över alla viktiga områden inom Gemenskapens gränser. Därför kan inte en medlemsstat på eget bevåg ta bort potentiella områden av ekonomiska, kulturella eller sociala skäl. Samma sak framkom i tidigare rättsfall rörande fågeldirektivet, och argumentet står fast. Ingenting i habitatsdirektivet har ändrat på att alla de mest lämpliga områdena måste finnas med på de nationella listorna för att ett gränsöverskridande nätverk ska kunna åstadkommas.

### **4.3.7 Sammanfattning av rättspraxis**

Något som många av medlemsstaterna tycks ha trott, är att det funnits utrymme för dem att göra avvägningar mellan det ekologiska intresset Natura 2000 representerar, och andra intressen. Att så inte är fallet redan vid den första etappen av urvalsprocessen har klartgjorts i flertalet rättsfall. Inte heller är det meningen att medlemsstaterna ska överträda tidsgränserna, och uppnå målsättningarna med tiden. De fasta datum som sätts för vad som ska ske när och är definitiva. Dessutom så måste områdena vara de mest lämpade ur såväl kvalitativ som kvantitativ synvinkel, och urvalsprocessen får enbart vara baserad på ornitologiska och vetenskapliga kriterier, samt de som framgår av Bilaga 3 i habitatsdirektivet. IBA undersökningen är godkänd som lämpliga ornitologiska kriterier, men medlemsstaterna är inte tvungna att använda sig av just den.

## **4.4 IBA 89**

Gruppen som utarbetade kriterierna med vilka inventeringen IBA 89 utfördes använde sig av tolv punkter som spaltar upp vilka typer av områden som ska väljas ut. De var följande:

1. Områden som innehåller mer än 1% av den sammanlagda populationen av arten.
2. Om (1) är okänt, till exempel om populationen inte är beräknad, så kan kriteriet i stället baseras på spridning, och arternas preferens avseende livsmiljö.
3. Om (2) också är omöjligt, tag i beaktning alla områden där det är bevisat att arten förökar sig

4. Områden av särskild betydelse för helt eller delvis isolerade populationer, med kriterier baserade på specifik karakteristik av ovanstående.
5. Alla områden där sällsynta eller utrotningshotade arter förekommer, eller små distinkta variationer därav på ett begränsat geografiskt område; 2500 exemplar eller mindre är riktlinjen.
6. För vitt spridda arter väljs områden ut baserat på täthet i population och stora antal.
7. Områden som uppvisar tre eller fler av arterna i Bilaga 1.
8. Områden med minst 1 % av det geografiska flygområdet för arten.
9. Områden med åtminstone 20 000 vattenlevande fåglar eller 5 000 rovfåglar under flyttsäsong
10. Områden av särskild betydelse för små populationer, baserade på kriterium (2)
11. Områden där det finns 5 (25 för flocklevande) individer av en utrotningshotad eller sällsynt art eller undergrupp till art, eller små och utrotningshotade biogeografiskt bundna arter (mindre än 10 000 individer sammanlagt).
12. Områden som regelbundet är värd åt tre eller fler arter ur Bilaga 1.



## 5 Kommissionen om medlemsstaternas framgång

Urval av Natura 2000 områden enligt habitatsdirektivet respektive enligt fågeldirektivet framskrider i olika takt. Medan fokus, på senare år, har hamnat på naturtyper och dess skydd, så har fåglarna i mångt och mycket lämnats därhän. Vid slutet av 1999 så täckte de SPA-områden som föreslagits av medlemsstaterna nästan 5 % av Unionens gemensamma yta. Det är ett stort antal områden, men det finns mycket kvar att göra. Kommissionen avser att fortsätta sätta press på medlemsstaterna, och hoppas på att uppståndelsen kring urvalet av SCI-områden kommer att smitta av sig. Det är trots allt nödvändigt för att Natura 2000 nätverket ska fungera att återuppliva processen av klassificering av SPA-områden.<sup>53</sup>

I nuläget har endast tre medlemsstater mer eller mindre uppfyllt EU:s förväntningar angående fågeldirektivet. Belgien, Danmark och Nederländerna har listor över SPA-områden som är inte helt komplett, men åtminstone fullt acceptabla. Skyddsområdena täcker i dessa länder mellan 14-24 % av nationellt territorium, jämfört med runt 2 % för Frankrike, vars insatser är att betrakta som fullständigt otillräckliga i dagsläget.<sup>54</sup> Slutsatsen är att nästan alla medlemsstater måste vidta betydande åtgärder för att SPA nätverket ska kunna anses stadigt etablerat.<sup>55</sup>

Angående SAC-områden så är budskapet lite muntrare. Alla medlemsstater har utnämnt en substantiell mängd områden till SAC områden, även om Nederländerna är den enda som faktiskt har inkommit med en komplett lista. Många medlemsstater gör dock för tillfället stora framsteg, och Kommissionen förväntar sig att få in ytterligare komplement snart.<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> The final verdict?, Natura 2000 Newsletter, nr. 10

<sup>54</sup> Natura Barometer, Natura 2000 Newsletter, nr 17

<sup>55</sup> Have sufficient sites been classified?, Natura 2000 Newsletter, nr. 10

<sup>56</sup> Natura Barometer, Natura 2000 Newsletter, nr 17

## 6 Tidsram

Habitatsdirektivet skulle vara inkorporerat i nationell lagstiftning i juni 1994. Året därpå skulle nationella listor över områden, och habitat som innehöll prioriterade djur och växtarter enligt direktiven inkomma till Kommissionen. Fram till juni 1998 skulle urvalet av områden som kunde anses vara av gemenskapsintresse ske, och fram till juni i år (2004) har medlemsstaterna på sig att utse dessa områden till SAC-områden. Tanken var att nätverket skulle vara färdigställt denna sommar.<sup>57</sup> Flera fördröjningar har dock skett efter hand, då det visat sig att medlemsstaterna inte förstått omfattningen av de krav som direktiven ställde på listorna över föreslagna områden. Således har de nationella listorna fått kompletteras flera gånger, och behöver fortfarande ytterligare komplettering.

---

<sup>57</sup> Deadlines for SAC Designation, Natura 2000 Newsletter, nr. 1

# 7 Sveriges Natura 2000 områden

## 7.1 Aktuella myndigheter

Naturvårdsverket är den statliga myndighet som samordnar förvaltningsarbetet med Natura 2000 i Sverige. De ger ut vägledningar till hjälp för länsstyrelser och kommuner. Däribland ingår en plan för hur basinventeringar ska göras av föreslagna Natura 2000 områden.<sup>58</sup> Det är Naturvårdsverket som slutligen står ansvariga inför regeringen för att Sveriges åtagande uppfyllts, och således de som måste genomföra påtryckningar om det inkomna resultatet är otillräckligt. Naturvårdsverket samlar in och ser över de områden som valts ut på lokal nivå, en uppgift som har delegerats till Länsstyrelserna. Länsstyrelsen, i sin tur, tar hjälp av kommunerna och de inventeringar som existerar i kommunernas arkiv, även om det är Länsstyrelsen som fattar beslutet angående vilka områden som kommer med.<sup>59</sup> Kommunerna har tillfrågats som remissinstans, och även om det har funnits utrymme för dem att inkomma med egna förslag som inte har lagts fram av berörd Länsstyrelse, så har det i många fall fungerat så att kommunerna nöjt sig med att godkänna Länsstyrelsens förslag. Listan måste slutligen godkännas av regeringen, innan den förpassas vidare till Kommissionen.

## 7.2 Svensk lagstiftning

### 6.2.1 Utformning

Riksdagen införde 2001 två särskilda paragrafer i Miljöbalkens 7:e kapitel för att på ett tydligt vis befästa i lag urvalsprocessen av de naturområden som skulle ingå i Natura 2000. Detta är märkligt sent, med tanke på att man har hållit på med projektet sedan 1995. Det har dock sin förklaring i att när Sverige först skickade in listor över områden som ansågs vara lämpliga att vara med i Natura 2000 så trodde man att habitatsdirektivets betydelse var att man skulle välja ut fina naturområden i största allmänhet. Därför togs ingen hänsyn till vilka arter eller naturtyper som området uppvisade. Det hela ledde mer eller mindre till bakläxa för Sveriges del, och man fick bilda sig en helt ny uppfattning om direktivets betydelse.<sup>60</sup> Därefter tillkom § 27 och 28 i sjunde kapitlet av Miljöbalken. § 27 klarlägger att regeringen (eller den myndighet som regeringen delegerar uppgiften till) fortlöpande ska föra

<sup>58</sup> <http://www.naturvardsverket.se/dokument/natur/n2000/2000dok/vagledmy.htm> 10/5-04

<sup>59</sup> Intervju med Olle Nordell, Miljöförvaltningen Landskrona kommun

<sup>60</sup> Intervju med Olle Nordell, Miljöförvaltningen Landskrona kommun

förteckning över naturområden som bör eller har beretts skydd enligt habitatsdirektivet eller fågeldirektivet. Det anges också att ett område som tagits upp i förteckningen ska prioriteras i det fortsatta skyddsarbetet. Av § 28 framgår det att regeringen får förklara ett område vara ett särskilt skyddsområde enligt fågelskyddsdirektivet eller habitatsdirektivet. Det är främst genom dessa två paragrafer som urval av områden till Natura 2000 implementerats i svensk lag.

Det fanns en diskussion i början av urvalsprocessen, där svenska myndigheter ansåg att utse områden som inte redan var skyddade enligt svensk lag på något annat vis stod i strid med äganderättsbegreppet i Regeringsformen. Att utse ett område till skyddsområde utan markägarens tillåtelse trodde man då var otillåtligt enligt svensk grundlag. Därför valde man endast områden som redan var naturreservat, eller skyddade på något annat sätt. Det visade sig dock, genom klagor från EU:s sida, att så inte var fallet.<sup>61</sup> Snarare uppmuntrar EU till dialog med markägarna, och det finns flertalet dokument tillgängliga som innefattar förslag på hur man i samförstånd ska sköta sådana inrikes angelägenheter, och se till att Natura 2000 gagnar alla.

## 6.2.2 Överensstämmelse med direktiven

### 6.2.2.1 Gemenskapens krav på implementering

I artikel 249 § 3 av fördraget dikteras att ett direktiv är bindande i avseende på resultatet som ska uppnås genom det, men att nationella myndigheter lämnas friheten att bestämma metoden. EG-domstolen har inkräkt kraftigt på denna rättighet med flertalet av sina beslut, med hänvisning till artikel 10 i fördraget. Därav framgår att medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder, generella såväl som specifika, för att säkerställa att deras skyldigheter gentemot Gemenskapen uppfylls. Redan i fallet *Royer*<sup>62</sup> år 1975 fastslog domstolen att artikel 249 inte frigör medlemsstaterna från att välja de bäst lämpade formerna och metoderna för att uppnå direktivet i frågas mål. Dock krävs det inte att implementeringen sker ordagrant ifrån direktivets lydelse, något som framkom 1987 i *Kommissionen mot Holland*<sup>63 64</sup>.

Vad man då kan fråga sig är exakt hur stor den här friheten medlemsstaterna har egentligen är, och hur precis den nationella lagen behöver vara. Behjälpligt här, åtminstone till viss del, är fallet *Traen*<sup>65</sup> från 1985. Direktivets målsättning konstateras här utgöra grunden för medlemsstaternas frihet. Den måste uppnås till fullo. Således är det viktigt att analysera ett direktivs målsättning innan lagstiftaren sätter sig ned och överför det i nationell lag. Stundtals framgår det därav att det finns mer än

---

<sup>61</sup> Intervju med Olle Nordell, Miljöförvaltningen Landskrona kommun

<sup>62</sup> C-49/75 *Royer*

<sup>63</sup> C-339/87 *Kommissionen mot Holland*

<sup>64</sup> s. 135, *European Environmental Law*

<sup>65</sup> C-372-374/85 *Traen*

ett mål, vilket kan medföra att medlemsstaterna inte har fullt så stor frihet i hur genomförandet ska gå till som det först kan verka.

I samband med fågeldirektivets tillkomst har EG-domstolen lagt till kravet på precision i överföring till omständigheterna för implementering. Detta motiveras till exempel som följande:

”However, a faithful transposition becomes particularly important in a case such as this in which the management of the common heritage is entrusted to the Member States in their respective territories.”<sup>66</sup>

“The directive is based on the consideration that effective bird protection, and in particular protection of migratory species, is typically a transfrontier environment problem entailing common responsibilities for the Member States.”<sup>67</sup>

Detsamma gäller för habitatsdirektivet. I båda dessa fall har domstolen tagit en särskilt strikt syn på precisionen vid implementering.<sup>68</sup> Det beror gissningsvis på det faktum att målsättningen med Natura 2000 är väldigt specifik. Vanligt är annars att miljöorienterade direktiv innehåller en gräns som ska uppnås inom en viss tidsperiod; föroreningshalter i ett visst vatten som ska minska, exempelvis. I visionen för Natura 2000 ingick även i mångt och mycket själva metoder som en integrerad del av direktivet. Således är det inte acceptabelt att medlemsstaterna vidtar de åtgärder de själva finner vara lämpliga i direktivets anda.

I de fall då ett direktiv kräver att någonting utförs, kan man tolka ur EG-domstolens praxis att sådana konkreta beslut kräver en legal grund i nationell lagstiftning. Detta innebär att det ska finnas nationell lagstiftning som förbinder myndigheterna att utföra åtgärden. Bara när det redan finns nationell lagstiftning som uppfyller alla kraven kan medlemsstaten i fråga låta bli att införa särskild lagstiftning som hänsyftar till direktivets innehåll. Det framkom 1997 genom Kommissionen mot Tyskland<sup>69</sup>, då Tyskland ansågs ha underlåtit att ge lagstöd till de handlingar myndigheterna vidtog med stöd av habitatsdirektivet inom tidsramarna. Att åtgärderna vidtagits var inte nog.<sup>70</sup>

För att nationell lagstiftning ska kunna få avvika ifrån direktivets kriterier krävs det att Kommissionen har godkänt lagstiftningen i enlighet med artikel 95 § 6 i fördraget.<sup>71</sup>

### 6.2.2.2 Sveriges implementering

De båda direktiven konstaterar följande saker i förhållande till urvalet av områden av gemenskapsintresse:

---

<sup>66</sup> C-252/85 *Kommissionen mot Frankrike*

<sup>67</sup> C-262/85 *Kommissionen mot Italien*

<sup>68</sup> s. 136, *European Environmental Law*

<sup>69</sup> C-83/79 *Kommissionen mot Tyskland*

<sup>70</sup> s. 140-141, *European Environmental Law*

<sup>71</sup> s. 132, *European Environmental Law*

- På grundval av vetenskapliga, ornitologiska kriterier, samt kriterierna i Bilaga 3 till habitatsdirektivet ska medlemsstaterna föreslå en lista över områden till Natura 2000 nätverket.
- Målsättningarna, utifrån vilka direktiven ska tolkas, är
  - \* att åtgärda ett gränsöverskridande problem,
  - \* att skapa och upprätthålla långsiktigt skydd för hotade livsmiljöer, samt djur- och växtarter,
  - \* samt att bidra till en hållbar utveckling.
- Medlemsstaterna skall som särskilda skyddsområden i första hand klassificera sådana områden som vad gäller antal och storlek är mest lämpade för bevarandet av dessa arter.

Den svenska lagstiftaren har varit relativt feg i utformningen av § 27-28 i 7 kapitlet Miljöbalken. Det står att ”regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer” är skyldig att ”fortlöpande föra en förteckning över naturområden som bör beredas, eller har beretts skydd” i förhållande till de två direktiven (7 kapitlet 27 § 1 meningen Miljöbalken). I nästföljande paragraf följer lagstödet med vilket regeringen, enligt svensk rätt, kan förklara ett område som särskilt skyddsområden enligt fågeldirektivet, eller habitatsdirektivet, så att det får juridisk effekt även inom Sverige. Därmed har man täckt in såväl regeringens skyldighet gentemot Gemenskapen, som regeringens rättighet gentemot svenska folket att göra vad som krävs för att upprätthålla EG-rättens krav på sina medlemsstater. Ingen av paragraferna innehåller någon faktisk förklaring av vad det innebär att ett område ”bör” utses till särskilt skyddsområde enligt direktiven. Att helt enkelt införa någon slags översättning av kriterierna i Bilaga 3 till habitatsdirektivet eller försöka definiera ornitologiska kriterier hade varit betydligt mer riskabelt, och lämnat rum för misstolkningar. Den enkla hänvisningen till direktiven i svensk lagtext gör att Sverige har uppfyllt kraven på implementering, utan att det för den skull framgår av lagtexten exakt vad det är Sverige därigenom har förbundit sig att göra.

Vanligt i svensk lagstiftning är att ramverket för en myndighets befogenheter och skyldigheter framgår av lag, medan specificeringar av själva genomförandet står att finna i olika förordningar. I Artskyddsförordningen kan man finna en del hänvisningar till fågeldirektivet och habitatsdirektivet, men inte i förhållande till själva urvalet av Natura 2000 områden. Medan Gemenskapen säkerligen finner det lämpligt om EG-lagstiftningen implementeras på ett sådant sätt att man i nationell lagstiftning helt enkelt hänvisar till EG-rätten som tillämplig lag, så är detta något traditionsbrytande inom svensk rätt. Förvisso måste sägas att detta underlättar Kommissionens arbete att se till att medlemsstaterna uppfyller sina åtaganden gentemot Gemenskapen, då tvistigheterna om huruvida nationell lagstiftning ens möjliggör de åtgärder som det ena eller andra direktivet anses kräva, enligt EG-domstolen. Nackdelen är att det stundtals kan råda osäkerhet på nationell nivå, även ibland domstolarna där, om vilka lagar som faktiskt gäller i landet. Det kan kanske sägas vara ett problem som lär minska med tiden, allt eftersom såväl myndigheter som nationella domstolar lär sig att tolka EG-lagtext. Som det är i dagsläget finner jag det dock mycket sannolikt att den medvetet vaga svenska lagstiftningen har bidragit till förvirringen som existerat kring

urvalsprocessen av skyddsområden. En tydligare implementering hade förmodligen gagnat Sverige, då det kostar att misstolka sina skyldigheter gentemot Europeiska Unionen.

## **7.3 Detaljstudie i uppfyllande av nationella skyldigheter gentemot EU**

### **7.3.1 Urvalsprocessen på Nationell nivå**

#### **7.3.1.1 Historik och beslut**

Urvalet av Natura 2000 områden i Sverige har skett i flera omgångar. Mycket på grund av misstolkningar ifrån Sveriges sida angående vad som egentligen förväntades av medlemsstaterna, så har komplettering blivit nödvändig vid flera tillfällen, och kan komma att bli nödvändig igen, trots att den slutgiltiga utvärderingen av Sveriges bidrag sker i juni 2004. Om Sveriges bidrag då inte är bättre än det var i slutet av 2003, så finns det en stor risk att Sveriges bidrag blir underkänt av Kommissionen, vilket skulle kunna leda till sanktioner, förutom ytterligare krav på komplettering.

Vid nio tillfällen har Sverige lämnat in listor med föreslagna SPA och SAC områden. Första inlämningen skedde den 28 mars 1996. Kompletteringar har förekommit den 19 december 1996, den 22 januari 1998, den 22 december 1998, den 25 maj 2000, den 6 juli 2000, den 23 maj 2001, den 20 juni 2001 samt slutligen den 24 januari 2002.<sup>72</sup> Erinringar ifrån Kommissionen om att Sveriges bidrag inte var komplett har inkommit efter hand, och om inte annat så framgår det tydligt av Nyhetsbrevet. Kommissionen började ge ut i maj 1996 hur Kommissionen anser att Sverige har framskridit i sitt arbete, genom Natura 2000 barometern som uppdateras för alla medlemsstater i varje utgåva. Kommissionen har också gjort grundliga vetenskapliga utvärderingar av de olika regionerna i gemenskapen, för att utpeka vilka områden de ansåg vara av betydelse för Gemenskapen. I april 1999 gjordes en för alpin och boreal region. I mars 2000 utfördes en motsvarande för kontinental region.<sup>73</sup> Då det framkom av dessa undersökningar på vilka punkter Sverige ännu inte uppfyllde sina förpliktelser enligt habitatsdirektivet och fågeldirektivet gentemot EU, gav Regeringen Naturvårdsverket i uppdrag att framkomma med åtgärder för att avhjälpa dessa brister. Naturvårdsverket gjorde en delredovisning angående alpin region den 15 november 1999. En mer grundläggande redovisning som innefattade vissa komplement för alpin region, samt komplett redovisning för boreal och kontinental region inlämnades till Regeringen den 14 april 2000.<sup>74</sup>

Naturvårdsverkets redovisning grundade sig till stor del på ett utvärderingsmöte Kommissionen höll. Slutsatsen drogs därifrån att Sverige inte hade bidragit med tillräckligt många områden för 40 naturtyper, och 50

<sup>72</sup> Protokoll vid Regeringssammanträde, Miljödepartementet, 2002-01-24

<sup>73</sup> Regeringsbeslut, Miljödepartementet, 2000-07-06

<sup>74</sup> Naturvårdsverkets Redovisning, 2000-04-14

arter i boreal region. Naturvårdsverket höll tre konferenser (juni, september 1999 samt januari 2000) då ställföreträdare för de tre sektorsmyndigheterna Fiskeriverket, Jordbruksverket och Skogsstyrelsen var inbjudna. Art-databanken bistod med underlag om berörda arters förekomst i de olika regionerna, samt råd om vilka områden som i första hand borde ingå i Natura 2000. Löpande kontakt med Länsstyrelserna hölls under arbetets gång. Naturvårdsverket delade även ut ett anslag<sup>75</sup> under 1999. Sammanlagt 4 937 000 kr fördelades mellan Länsstyrelserna i syfte att genomföra arbetet med regeringsuppdraget, för samtliga tre regioner. Ny kunskap, noggrannare utredningar och nya överväganden ledde till att Länsstyrelserna och Naturvårdsverket föreslog en del ändringar rörande redan beslutade SPA och SAC-områden. De bestod mestadels i ändring av arealuppgift och gränsjustering, samt tillägg eller borttagande av naturtyper och/eller arter i vissa områden.<sup>76</sup> Den 6 juli 2000 fattade regeringen beslut om att anta de av Naturvårdsverket föreslagna områdena. 520 nya områden utvalda enligt habitatsdirektivet, samt 91 enligt fågeldirektivet tillkom, samt att vissa förändringar i områden som redan tidigare beretts skydd godtogs. Det var 160 respektive 14 områden färre än de som Naturvårdsverket föreslagit. De förtecknade områdena hyser ett flertal av arterna som står att finna i bilagorna i fågel- och habitatsdirektiven. De resterande krävde enligt Regeringens mening vidare utredning innan beslut kunde fattas i frågan. Regeringen betraktade således detta beslut som en delredovisning. De ansåg dock att kriterierna i Bilaga 3 till habitatsdirektivet var uppfyllda, och hade inga erinringar emot Naturvårdsverkets vetenskapliga bedömning. Den grundade sig trots allt på Kommissionens egen utredning. Fågelskyddsområdena hyste dessutom ett flertal av de arter som finns med på listan i Bilaga 1 i fågeldirektivet.<sup>77</sup>

Kommissionen utvärderade det svenska bidraget till Natura 2000 vid ytterligare ett tillfälle i oktober 2001. Den här gången gällde det bara alpin region. Även denna gång konstaterades det brister i den svenska redovisningen jämfört med de krav som ställdes i direktiven. Tidigare samma år inkom Naturvårdsverket med ytterligare en redovisning för att komplettera den som skett under år 2000. I mars föreslog de ytterligare områden, vilket ledde till att Regeringen den 24 januari 2002 antog 518 nya områden enligt habitatsdirektiven, och 42 enligt fågeldirektivet. Länsstyrelsen hade fått direktiv ifrån Naturvårdsverket att använda sig av de kriterier som avses i artikel 4 i habitatsdirektivet, respektive fågeldirektivet. Regeringen konstaterade därför att man ansåg att kriterierna i Bilaga 3 i habitatsdirektivet var väl uppfyllda i de områden som föreslagits. Vidare konstaterade Regeringen att deras bedömning var att Sverige med denna komplettering till den svenska listan över områden som kan utses till områden av gemenskapsintresse och särskilda bevarandeområden hade slutfört sina skyldigheter enligt artikel 4 § 1 habitatsdirektivet.<sup>78</sup>

---

<sup>75</sup> A3 Bevarande av biologisk mångfald

<sup>76</sup> Naturvårdsverkets Redovisning, 2000-04-14

<sup>77</sup> Regeringsbeslut, Miljödepartementet 2000-07-06

<sup>78</sup> Regeringsbeslut, Miljödepartementet 2002-01-24



### 7.3.1.2 Problem på vägen

Majoriteten av alla områden som har föreslagits har skett utan erinringar ifrån markägare. Det har rört sig om ett mindre antal som har starkt motsatt sig ingreppet. I vissa fall har det dock varit svårt att dra gränsen mellan en erinran och en reservation eller ett påpekande. En del markägare har skrivit saker i stil med att de bara kan ge sitt gillande om de fortsätter att få ut ett visst miljöbidrag. Sådana löften inför framtiden har Länsstyrelserna givetvis inte kunnat ge.

I sin utredning år 2000 konstaterade Natursvårdsverket att Länsstyrelserna generellt sett gjort ett bra arbete med att förankra de utvalda områdena, men att de inte lyckats föreslå tillräckligt många områden för att den svenska listan över Natura 2000 områden skulle kunna anses komplett, vilket var det uppdrag som regeringen gett. Dessutom hade redovisningarna i vissa fall varit inkompleta. Det hade saknats uppgifter eller underlag som borde varit med i förslaget. I många fall hade berörda kommuner i sina yttranden till Länsstyrelsen yrkat på att fler områden skulle ingå i Natura 2000 än de som Länsstyrelsen sedan valde att redovisa. Eftersom de kommunala yttrandena i många fall inkommit till Länsstyrelserna mycket sent i arbetet så fanns det dock sällan utrymme att beakta dessa förslag. Natursvårdsverket valde vid detta tillfälle att inte lägga till sådana områden till listan, med motiveringen att varje områden skulle föreslås av berörd Länsstyrelse.

I en del fall framlade Länsstyrelserna att det föreslagna området i fråga inte uppnådde det så kallade 50 % -kriteriet. Det innebär att områdets yta inte till minst 50 % utgjordes av naturtyper i habitatsdirektivets Bilaga 1 och/eller habitat för arter i Bilaga 2. Naturvårdsverkets syn på den saken var dock att avgränsningarna i de förekommande fallen trots detta var rimliga. I flera fall rörde det sig om skärgårds- och/eller marina områden där 50 %-kriteriet av naturliga skäl kunde vara svårt att uppnå om man ville ha en sammanhängande objektsavgränsning.

Naturvårdsverket kunde inte i april 2000 med någon säkerhet konstatera i vilken utsträckning Länsstyrelsernas ytterligare förslag avhjälpte de brister som konstaterades på utredningsmötena för de svenska regionerna. Tid hade helt enkelt saknats för att utföra en jämförande analys. Trots ett förslag man då ansåg vara omfångsrikt, så kunde det inte uteslutas att det fortfarande kunde kvarstå brister. Det var uppenbart att flera Länsstyrelser hade avstått från att föreslå vissa områden som på grund av de omfattande krav på förankring som föreligger var svåra att arbeta fram som förankrade förslag. Sådana områden kan vara områden med oklara eller komplicerade markägarförhållanden. Markägarutredningar är komplicerade och tar tid. Det kan också vara områden som är uppenbart kontroversiella att utse med hänsyn till markägarens, och/eller kommunens inställning, eller där det finns tydliga motstående intressen. Många Länsstyrelser har också genomfört urvalsarbetet ur ett perspektiv som varit till stor del begränsat till befintliga eller planerade naturreservat. Det har i vissa fall också rätt osäkerhet inför huruvida kungörelsedelgivning, t ex genom annonsering, är en acceptabel metod för förankring.

Naturvårdsverket uppmanade Länsstyrelserna i sina riktlinjer<sup>79</sup> inför genomförandet av regeringsuppdraget att i första hand välja sådana områden som hade ett nationellt bevarandevärde. Med detta menade man objekt ifrån de nationella bevarandeplaner som lagts fram av Verket i samarbete med Länsstyrelserna, grundat på riksomfattande inventeringar. Många av dem innehöll goda exempel på naturtyper som konstaterats att Sverige har brist på i dittillsvarande bidrag. Ett exempel på sådana områden var de s k Ramsar-områdena<sup>80</sup>, som lyftes fram i dessa riktlinjer. Trots detta hade många Länsstyrelser avstått ifrån att föreslå sådana områden. Det kan ha berott på att de upplevde det som svårt, eller rentav omöjligt, att få fram förankrade förslag, med hänsyn till den tid och budget som uppdraget rymts inom.

Naturvårdsverket ansåg då att flertalet av ovan nämnda ”svåra” områden måste ingå i Natura 2000 nätverket för att Sveriges bidrag ska kunna betraktas som komplett. Ett sätt att åstadkomma detta, vore att ge berörda Länsstyrelser möjlighet till ytterligare specifika kompletteringar. Det skulle av ett sådant kompletteringsuppdrag framgå tydligt att de områden som behöver föreslås nu verkligen *måste* föreslås för att Sverige ska kunna bli godkänt vid de slutgiltiga utvärderingsmötena för kontinental, boreal och alpin region. Så har också skett sedan dess, och de svenska listorna har blivit ytterligare lite mer uttömmande. Frågan kvarstår dock fortfarande, om det enligt Kommissionens tycke är tillräckligt.<sup>81</sup>

## 7.3.2 Urvalsprocessen på lokal nivå

### 7.3.2.1 Landskrona kommun

Landskrona är inte en av de större städerna i Skåne län, men har ändå en hel del natur som är intressant ur Natura 2000 perspektiv. Intresset hos Sveriges kommuner att faktiskt bidra till Natura 2000 har varit väldigt spritt. Olle Nordell, ekolog på Landskrona Miljöförvaltning, har varit inblandad i remissprocessen vid urvalet. I början, konstaterade han, var man i kommunen inte riktigt på det klara med vad Natura 2000 egentligen innebar, och ansåg att Sveriges naturskydd redan var fullgott. Således valdes i princip bara områden som redan var skyddade enligt nationell lagstiftning ut. Man tog helt enkelt de naturområden som ansågs fina, och värda att bevara, utan särskilt mycket hänsyn till direktiven, och kriterierna däri. Detta fick konsekvensen att Naturvårdsverket återkom med en erinran om att det inte var tillräckligt, samt att en del av de utvalda områdena inte platsade, eftersom de inte var utvalda med bilagorna till direktiven som grundval. Först då började det klarna vad Natura 2000 egentligen handlade om, och man kom inom kommunen till insikt om att Natura 2000 erbjuder ett långt bättre skydd än vad det först hade verkat som, och var väl värt att ta

---

<sup>79</sup> daterade 99-06-29

<sup>80</sup> våtmarker av internationell betydelse utpekade enligt Våtmarkskonventionen

<sup>81</sup> Naturvårdsverkets Redovisning 2000-04-14

på allvar. Arbetet började om från början igen, och i flera omgångar kompletterades det ursprungliga förslaget.<sup>82</sup>

Två Natura 2000 områden värda att nämna i Landskrona kommun är Saxåns mynning, och ön Ven som ligger strax utanför kusten. I mars 2001 föreslogs Saxåns mynning vid Järavallen till den nationella listan. Regeringen fattade beslut i januari 2002. Området tillkom alltså ganska sent i urvalsprocessen. Området sträcker sig över 1961,7 hektar, och är beläget söder om Landskrona. Det tillhör liksom i princip alla områden i Skåne län den kontinentala regionen. Åmynningen består av grunda sandbottnar med flacka stränder, och utgör en viktig lekplats för fisk, samt är av stor betydelse för många kustlevande fågelarter. 18 % av området skyddas dessutom som naturreservat. Naturtyper som finns med i Bilaga 1 som står att finna vid Saxån är sublittorala sandbankar, estaurier, samt ler- och sandbottnar som blottas vid lågvatten. Några listade djur- eller växtarter finns där dock inte.<sup>83</sup> Ven tillkom till Natura 2000 vid ett långt tidigare stadium, då det föreslogs av Skånes Länsstyrelse i augusti 1995. Samma år i december fattades regeringsbeslutet om att klassificera området som ett SAC-område. Området är betydligt mindre än Saxån, och utgör 67.5 hektar. Anledningen till att området uppmärksammades så tidigt var förmodligen att Vens säregna landform saknar motstycke i hela landet, och förmodligen även Europa. Ön är uppbyggd av lösa avlagringar, och platån är helt uppodlad. Den branta klippkusten Backafallen uppvisar blottade erosionsbranter, gräs- och örtbevuxna öppna betesmarker och busk- och trädbevuxna partier. Vegetationen är artrik, men även faunan är intressant, och innehåller arter såsom fisktärna, Kentsk tärna, silvertärna och småtärna. Alla dessa är arter som finns med i Bilaga 1 till Fågeldirektivet. Representerade naturtyper av internationell betydelse inkluderar flerårig vegetation på steniga stränder, kalkgräsmarker vilka är viktiga orkidélokaler, högörtängar, samt ek- alm- och askblandskog längs vattendrag. Hela Ven var redan sedan tidigare ett naturreservat.<sup>84</sup>

I dagsläget är det meningen att kompletteringen av Natura 2000 listan för Sveriges del ska vara färdig. Som nämnts tidigare så har brister påträffats i flera omgångar, och sist Kommissionen inkom med en utvärdering var Sveriges arbete långt ifrån avslutat. Det var 2001. Så hur står det till nu, tre år senare? Olle Nordell tror att Landskronas bidrag på det hela taget är tillfredställande i dagsläget, och kunde inte komma på några särskilda områden som han ansåg saknades.<sup>85</sup>

### 7.3.2.2 Kristianstad kommun

Sam Skällberg har arbetat med remisserna till Natura 2000 urvalet i Kristianstad kommun. Kompletteringarna där har skett i fyra-fem omgångar, men nu är det sagt att det är färdigt. Kristianstad innehåller många av de

---

<sup>82</sup> Intervju med Olle Nordell

<sup>83</sup> <http://w3.vic-metria.nu/n2k/jsp/objectlist.jsp> 15/5-04

<sup>84</sup> <http://w3.vic-metria.nu/n2k/jsp/objectlist.jsp> 13/5-04

<sup>85</sup> Intervju med Olle Nordell

naturtyper som ingår i Bilaga 1 till habitatsdirektivet, och kommunens bidrag till nätverket är därför ganska omfattningsrikt. Bland annat så finns där representerade våtmarker av internationellt intresse, de så kallade Ramsar-remorna. De kom med i den sista kompletteringen i just Kristianstad kommun, så även om det satt hårt åt finns de nu representerade. Naturtyper såsom sandstäpp, som i Sverige bara står att finna i östra Skåne, samt kalkrika strandängar är bara några exempel på naturtyper från habitatsdirektivet som står att finna här.<sup>86</sup>

Områden värda att notera i Kristianstad kommun är avrinningsområdet för Helge å, samt Tostebergakusten. Helge å föreslogs av Skånes Länsstyrelse i mars 2001. Regeringsbeslutet fattades den 1 januari 2002. Området är 112,3 hektar stort. Det domineras av långgrunda stränder som tidvis översvämmas. De årliga vattenståndsförändringarna innebär att angränsande sumpskogar, kärr och betesmarker hyser stora biologiska värden. Inget annat områdesskydd finns i nuläget. De naturtyper som återfinns i Bilaga 1 i habitatsdirektivet är vattendrag med flytbladsvegetation eller vattenlevande mossor, samt alluviala lövskogar, som tidvis är översvämmade.<sup>87</sup> Tostebergakusten, trots att man kände till dess naturvärde, valdes ut i relativt sent på grund av bekymmer med att fastställa ägandet av marken. I april 2000 framkom Länsstyrelsen först med förslaget, och regeringen beslutade i augusti samma år. Norra delarna av området utgörs av öppna, torra hedar, medan den södra innehåller kalkrika saltängar och buskrik åkermark. Dessa naturtyper är av stor vikt för fortplantningen för lokala, sällsynta fågelarter. 9 % av området är naturreservat. Naturtyper som återfinns i Bilaga 1 är sublittorala sandbankar, ettårig vegetation på driftvallar, ler- och sandsediment med glasört och andra ettåriga växter, torra hedar, enbuskmarker på hedar eller kalkgräsmarker, kalkgräsmarker som är viktiga orkidélokaler, artrika torra-friska låglandsgräsmarker av fennoskandisk typ, fuktängar med blåtåtel eller starr, högörtängar och rikkärr.<sup>88</sup>

Sam Skällberg tror inte att det finns resterande områden som borde ha blivit utvalda, men som ännu inte blivit det. Den sista kompletteringsomgången lär ha fångat upp de kvarvarande svåra områdena i Kristianstad kommun. En av anledningarna till att arbetet just där gått bra lär ha varit att det vid urvalsprocessen redan fanns en naturvårdsplan som kommunen och Länsstyrelsen utarbetat tillsammans, vilket gjorde att inventeringsarbetet i stort sett fanns där på förhand.<sup>89</sup>

### 7.3.2.3 Ystad kommun

Siv Bengtsson var ansvarig för remissyttrandena i Ystad kommun. Hennes bild av urvalsprocessen är att Länsstyrelsen föreslog områden, på vilka hon

---

<sup>86</sup> Intervju med Sam Skällberg

<sup>87</sup> <http://w3.vic-metria.nu/n2k/jsp/objectlist.jsp> 15/5-04

<sup>88</sup> <http://w3.vic-metria.nu/n2k/jsp/objectlist.jsp> 15/5-04

<sup>89</sup> Intervju med Sam Skällberg

sedan lämnade synpunkter. Kontakten skedde brevlades, och lär ska ha fungerat smidigt. Vad hon visste, så var arbetet med utpekande av områden avslutat i dagsläget.<sup>90</sup>

Områden av betydelse i Ystad är Ystad sandskog, och Snogeholm. Ystad Sandskog uppmärksammades tidigt i kompletteringsarbetet, och föreslogs redan i december 1996. Regeringsbeslut fattades månaden därpå, i början av 1997. Området utgörs av öppna sanddyner, och skog baserad på fossila sanddyner. Sandskogarna är av vikt för att bevara sanddyner i olika stadier, samt furulundarna som växer därpå. Hela området är även naturreservat. Representerade naturtyper ifrån Bilaga 1 i Habitatsdirektivet är sublittoral sandbankar, vandrande sanddyner med sandrör, permanenta sanddyner med örtvegetation, trädklädda sanddyner, gräsmarkssanddyner med borsttåtel och rödven, högörtängar, bokskog av fryle-typ, äldre ekskogar på sura, sandiga marker, samt skogbevuxen myr. Området håller dessutom fyra fågelarter ifrån Bilaga 1 i Fågeldirektivet. Dessa är fisktärna, silvertärna, skrântärna och spillkråka.<sup>91</sup> Snogeholm tillkom sent i kompletteringsprocessen. I april 2003 inkom Länsstyrelsen med förslag, som regeringen fattade beslut om i november samma år. Området är beläget på Snogeholmssjöns västra sida, och har ett stort antal gamla lövträd, främst ek. Områdesskydd i övrigt saknas. Anledningen till att det ska ingå i Natura 2000 är förekomsten av ekoxe, vilken är med i Habitatsdirektivets Bilaga 2 över särskilt skyddsvärda arter. I övrigt återfinns inga naturtyper eller andra arter ifrån direktiven.<sup>92</sup>

Någon ytterligare komplettering för Ystads del trodde inte Siv skulle bli nödvändig. De områden som utpekats skulle vara tillräckligt.<sup>93</sup>

### 7.3.3 En Jämförelse mellan de olika perspektiven

Det är tydligt att de olika svenska myndigheterna gärna vill skylla ifrån sig på varandra när något inte går som det ska. Naturvårdsverket är snabbt att skylla på Länsstyrelserna när Regeringen inkommer med uppdrag om komplettering då Kommissionen inte var nöjda med Sveriges bidrag, och Länsstyrelserna i sin tur menade på att de inte hade tillräckligt med tid och resurser för att genomföra uppdraget såsom Naturvårdsverket menade hade förväntats av dem. En del kommuner inflikade skadeglatt att de minsann hade försökt föreslå fler områden, men att ingen hade lyssnat på dem. Länsstyrelserna hänvisade till att dessa förslag inkommit för sent. Naturvårdsverket valde av någon anledning att kommunernas synpunkter inte alls behövde beaktas därför av förvaltningstekniska skäl. Motiveringen var att det bara är Länsstyrelserna som får föreslå områden. Det är enligt min mening en märklig inställning, eftersom Naturvårdsverket är den myndighet som slutligen står ansvariga inför regeringen om inte tillräckligt

---

<sup>90</sup> Intervju med Siv Bengtsson

<sup>91</sup> <http://w3.vic-metria.nu/n2k/jsp/objectlist.jsp> 13/5-04

<sup>92</sup> <http://w3.vic-metria.nu/n2k/jsp/objectlist.jsp> 13/5-04

<sup>93</sup> Intervju med Siv Bengtsson

med områden utsetts. Naturvårdsverket å sin sida har ju att delegera ansvaret som de finner lämpligt, så varför medvetet välja att åsidosätta värdefull information för att den kommit ifrån en instans lägre ner i hierarkin? Det i sin tur har ju lett till att fler omgångar av kompletteringar blivit nödvändiga, och kanske ytterligare kommer att krävas i framtiden.

Hur mycket kommunerna faktiskt har bidragit i urvalsarbetet tycks ha varierat ganska mycket från plats till plats. I Ystad, upplevde jag det som, verkar det inte ha funnits något större intresse i att göra mycket annat än att sätta sin godkännandestämpel på de områden Länsstyrelsen lade fram. Naturvårdsverkets rapporters observation om att vissa kommuner föreslagit områden Länsstyrelserna inte tagit med tyder ju dock på att det funnits flera håll i landet där kommunerna varit villiga att lägga sig i, och kanske rentav mötts med avvisande ifrån aktuell Länsstyrelse. Trögheten i systemet tycks dock vara ganska genomgående. Det känns nästan som om det är utanför Naturvårdsverkets makt att åstadkomma det som regeringen gav dem i uppdrag, och som EG-rätten kräver av Sverige, trots noggranna utredningar. Förmodligen ligger en mängd stagnerade åsikter om hur naturvård ska gå till, till grund för svårigheterna att genomföra det man föresatt sig. EU är fortfarande ett förhållandevis nytt inslag i svensk rätt, och det sitter inte väl med de invanda spåren de lokala myndigheterna är vana att traska i. Dessutom så finns det någon slags genomgående åsikt, även bland miljövänner, om att svensk naturvårdslagstiftning är god nog. Dessa nya påhitt av EU kommer i vägen för de nationella planer man redan hade, och sättet de fungerar på är nytt, och metodiken svårt att inkorporera i svensk förvaltning. Några nya paragrafer i Miljöbalkens sjunde kapitel gör inte mycket för att förändra tillvägagångssättet eller tänkandet för dem som inte sysslar med lagparagrafer så mycket som genomförandet av skyddsåtgärderna.

En annan orsak som kan ha spelat in är den brist på utbildade jurister som råder på lokal myndighetsnivå. Man har helt enkelt inte råd att ha specialiserade jurister anställda, vilket gör att EG-lagstiftningen säkert kan uppfattas som relativt distant ute i länen. Expertkunskapen om direktiven står egentligen bara att finna i den statliga instansen Naturvårdsverket. Förändringar, som det heter, tar tid. Och att vänja Länsstyrelserna och kommunerna vid EU: s tillvägagångssätt sker nog inte över en natt.

# 8 Slutsats

## 8.1 Avsikter med undersökningen

Målet med den här uppsatsen var att skaffa en inblick i hur man på nationell nivå förhåller sig till EG-lagstiftningen rörande Natura 2000, och huruvida det finns någon samstämmighet mellan det som försiggår lokalt och vad EU förväntar sig. Det har visat sig vara besvärligt att genom de dokument som finns tillgängliga utröna både vad EU egentligen vill, och hur Sverige har gått till väga. I mångt och mycket saknas det tydliga konstateranden om exakt vad som gäller, och hur tillvägagångssättet ska/har skett. Som resultat så kommer många av slutsatserna att vara antaganden baserade på tendenser, eller brist på dokumentation där den borde funnits.

## 8.2 Jämförelse mellan EG-rätten och svenskt genomförande

### 8.2.1 EU: s grad av tydlighet

Direktiven i sig är inte oklara i sin utformning. Det är svårt att misstolka en uppradning av arter och naturtyper, och likaledes svårt att feltolka biten som utpekar att medlemsstaterna har en skyldighet att utse skyddsområden. Så långt är allt i överensstämmelse. Skyddsområden ska utses; arterna och naturtyperna i bilagorna ska beredas särskilt skydd. Frågan är bara vad som menas med särskilt skydd, och till vilket pris dessa områden måste utses? Vilka andra intressen måste stryka på foten till förmån för skyddsområdena? Den enda hjälp som EU bistår med för att välja ut rätt områden i kvalitet och kvantitet är Bilaga 3 i habitatsdirektivet. Där ges en mängd ledord som kan tjäna som riktlinjer för vad medlemsstaterna ska hålla i åtanke när de klassificerar SPA- och SCI-områden. Medlemsstaterna har att fylla i en mängd blanketter för varje område de utser, och till hjälp för ifyllnad av dessa blanketter finns det en förklaring Kommissionen har gett ut. Däri framgår det med lite större tydlighet vad som menas med kriterierna i Bilaga 3. Detta är dock kriterier som har fått väldigt lite uppmärksamhet. En fråga man kan ställa sig, är om de verkligen går att tillämpa i verkligheten. De slår mig som en aning motsägelsefulla stundtals, och det är inte helt tydligt om man faktiskt måste ta med alla områden som uppvisar de egenskaper som omfattas i de övriga bilagorna, eller bara vissa av dem.

Som exempel finner jag att svårigheter i avvägning kan tänkas uppstå när man tillämpar kriteriet ”global bedömning” avseende naturtyper som finns med i Bilaga 1 habitatsdirektivet. Detta ska vara till för att göra en sammantagen bedömning av tidigare kriterier. För mig förefaller det dock underligt att den globala situationen, såsom exempelvis då förekomsten av

densamma naturtyp i andra länder inom Gemenskapen, ska beaktas redan på nationell nivå när man utser alla områden av särskild vikt. Dessa ska ju senare reduceras till ett mindre antal av Kommissionen i samarbete med medlemsstaterna, för att få fram de områden som är just bäst lämpade ur ett mer internationellt perspektiv. Varför ska då medlemsstaterna själva försöka göra sådana bedömningar redan i det initiala skedet, och går inte detta tvärt emot vad EG-domstolen har konstaterat vid flertalet tillfällen om att medlemsstaterna *måste* utse de mest lämpade områdena till storlek och antal? Det här kriteriet kan lätt leda en till att tro att medlemsstaterna har ett större utrymme för avvägningar i det initiala skedet av urvalsprocessen än de faktiskt har enligt domstolen. Det skulle ju kunna vara så att en viss naturtyp finns representerad till stor del i andra medlemsstater, men är ganska sällsynt i en viss medlemsstat. I sådana lägen så kanske inte naturtypen är av så stort intresse rent globalt som den är i den medlemsstaten där den är sällsynt förekommande. Kriteriet om representativitet, det vill säga hur stor del av den nationella ytan som naturtypen förekommer på, antyder att skyddsområden borde utses för att bevara naturtypen. Om då den globala aspekten får tas med i beräkningen av medlemsstaten, så kanske dessa områden aldrig ens kommer med på listan över föreslagna områden till Natura 2000 nätverket.

Inte heller framgår det med all önskvärd tydlighet om medlemsstaterna har någon frihet att själva avgöra hur stora områdena måste vara för att uppfylla naturvårdsintresset, eller i vilken utsträckning medlemsstaterna har möjlighet att avfärda en plats där en art eller naturtyp bevisligen förekommer med hänvisning till att det fanns andra, bättre lämpade områden som bättre ansågs uppfylla kriterierna i Bilaga 3. En fråga som inte tas upp alls är huruvida det i de utvalda områden förväntas inkluderas buffertzoner, alltså att man även skyddar en del mark runtomkring själva området där naturtypen eller arten förekommer, för att negativ påverkan som äger rum utanför området inte ska komma påverka djur och växter där genom spridning. Å ena sidan så nämns det aldrig i kriterierna att man ska föreslå några andra områden än just de där arterna förekommer, med mindre än att man ska försöka utse någorlunda sammanhängande områden till ytan. Å andra sidan så nämns det i direktivet att nödvändiga skyddsåtgärder ska vidtas, inte bara genom klassificering av skyddsområden. I vissa fall är det säkert så att det inte är tillräckligt för att åstadkomma det avsedda skyddet att bara klassificera det område där naturtypen eller arten förekommer. En närliggande motorväg, exempelvis, kan få negativa effekter även en bit bort då buller och avgaser stör även området invid.

## 8.2.2 Sveriges insats

På lagstiftningsfronten har Sverige förvisso dragit benen efter sig, men har ändå i dagsläget åstadkommit vad som krävs. Genom att hänvisa till själva direktiven i lagtexten för vidare specifikationer om vilka områden som avses så har man kringgått problemet med att implementeringen måste



vara precis och ändamålsenlig. Direktiven och alla deras bilagor finns tillgängliga i svensk översättning. Samtal med anställda i kommunerna i Skåne ger vid handen att alla inblandade i beslutprocessen har haft tillgång till det nödvändiga juridiska underlaget, samt att man hållit seminarier om hur de ska tolkas för att de ofta naturvetenskapligt utbildade personerna som har som haft som uppgift att inventera möjliga områden ska vara på det klara med vad det är de håller på med. Implementeringen är på intet vis bristfällig, men det kunde kanske ha varit önskvärt att den gjorts annorlunda. Bland annat skulle förmodligen många missförstånd ha kunnat undvikas om Bilaga 3 i habitatsdirektivet fått större uppmärksamhet. Inte heller ornitologiska kriterier nämns i någon omfattning alls, och om man inom kommunerna var bekanta med IBA så framgick detta inte av mina intervjuer. För mycket fokus tycks ha hamnat på *att* områden skulle utses. Vilka och varför har hamnat lite i skymundan.

Då Sverige gick med i EU hade redan fågeldirektivet funnits i över ett decennium, och habitatsdirektivet i två år. Flertalet rättsfall på fågeldirektivet var befintliga, vilka kanske hade kunnat vara vägledande för Sverige om man hade ägnat mer tid åt att studera dem innan urvalsprocessen påbörjades. Intressant att notera dock är att det bara finns ett rättsfall knutet till fågeldirektivet, och det är inte av något större intresse för tolkningen av direktivet. Sverige konstaterade nämligen raskt att vi hade gjort fel, men att lagstiftning som åtgärdade problemet vid det laget då domen fälldes redan hade trätt i kraft. Kommissionen har vid flertalet tillfällen ombett Sverige att komplettera listan över Natura 2000 områden, något Sverige varje gång genast har satt igång med, utan att dra saken till domstol. Sveriges brister ligger således inte i att myndigheterna är oense med Kommissionen om någonting, utan att man stundtals helt enkelt har missförstått, eller på nationell nivå varit för otydlig i delegeringen till kommun och landsting.

Av mina undersökningar att döma, både avseende vad man faktiskt kände till på kommunal nivå och det som framgick av Naturvårdsverkets rapport om det nationella förfarandet, måste jag dra slutsatsen att någonstans i det långa ledet mellan Ministerrådet och Sveriges kommuner så måste information ha gått förlorad. Sverige tycks ha utgått från egenhändigt påkomna kriterier, vilkas exakta innehåll jag inte lyckats utröna i samband med listorna över naturtyper och arter som behöver skyddas. Tydligen ska en i Skåne län redan gjord inventering ha legat till grund för bedömningen. Mig veterligen är dock en inventering endast ett konstaterande av vad som finns och vad som inte finns i ett område, det vill säga att nedtecknande av områdets karakteristik, flora och fauna. På denna statistik måste sedan kriterier såsom de i Bilaga 3 habitatsdirektivet, eller IBA tillämpas. Jag har haft tillgång till en kopia av overhead-material som användes i Landskrona kommun för att redovisa innebörden av habitatsdirektivet. Ingenstans nämndes över huvud taget kriterierna i Bilaga 3. Rapporter från kommunerna med förslag till områden innehåller ingen motivering om varför just de valts ut utöver en omfattandelista över naturtyper djur- eller växtarter som förekommer där, och står med i någon av bilagorna till direktiven. Således är det omöjligt för mig att utröna om kriterierna i Bilaga 3 faktiskt på ett meningsfullt sätt har vägts emot

varandra, eller om man har tänkt på något helt annat sätt. Inte heller finns det att få tag på några listor över områden som inte valts ut.

### 8.2.3 Överensstämmelse?

Så långt som till lagstiftningen har Sverige lyckats bibehålla originalbetydelsen av direktivet. En mer detaljerad lagstiftning hade onekligen gjort det enklare att se på vilken nivå det faktiskt brutit eftersom Sverige, till denna dag, inte har utsett tillräckligt många SPA och SAC-områden för att göra kommissionen nöjd, trots att komplettering skett i flera omgångar. Alla nationella myndigheter menar dock på att Sverige *är* klara idag. Det återstår att se om Kommissionen, och i förlängningen EG-domstolen, håller med.

*Att* Natura 2000 områden ska utses i den mängd och omfattning som direktivet dikterar tycks vara klart. Av någon anledning så har det dock inte alls varit klart hur man ska kunna avgöra vilka områden som "bör" väljas att ingå i Natura 2000 nätverket. Sverige har aldrig erbjudit några bortförklaringar om varför något specifikt område inte borde väljas ut. Förmodligen måste man ha trott att man visste precis vad EU menade, eftersom Sverige aldrig kom sig för med att ställa frågor till Kommissionen om exakt hur urvalsprocessen skulle gå till, vilka kriterier man skulle använda, samt hur de fick användas.

Vi ska dock inte glömma bort att förbättringar dock har skett i allra högsta grad ifrån den första listan Sverige lämnade in, tills dagsläget. Säkerligen har Kommissionens utvärderingar av de biogeografiska områden som finns i Sverige varit till stor hjälp för att avgöra vilka områden det egentligen är som behöver utses. Genom dem så har medlemsstaterna mer eller mindre fått det serverat åt sig; det är endast om medlemsstaterna har några avvikande uppfattningar om lämpligheten av områdena däri och områden som kanske inte finns med som det finns behov av att utföra egna undersökningar med egna utvärderingar av vetenskapliga kriterier. Således kan man sluta sig till att eventuell brist på överensstämmelse i dagsläget mellan Kommissionens uppfattning om Sveriges åligganden, och Sveriges genomförande är helt baserade på nationella fördröjningar genom juridiska och ekonomiska problem med att faktiskt bereda områdena det skydd som krävs så länge som de står med på listan över potentiella Natura 2000 områden. Med eller utan kunskap om exakt varför vissa områden ska utses till Natura 2000 områden enligt den tolkning av direktivet som Kommissionen föredrar så torde det inte längre råda någon brist på kunskap om *vilka* dessa områden är, ens på lokal nivå.

## 8.3 Vad kunde Sverige gjort annorlunda?

Jag nämnde tidigare att implementeringen inte är särskilt detaljerad. Det är kanske inte nödvändigtvis så att den måste vara det för att Sverige ska

kunna uppfylla sina åligganden, men det är min tro att det hade hjälpt. Ett annat sätt att lösa saken på vore om någon som studerat EG-rätt, och då särskilt de båda direktiven och allt material som finns tillgängligt kring deras införande, hade skrivit en utförlig manual om vad direktiven innebar rent praktiskt för de olika myndigheterna i Sverige. EG-lagstiftning är gärna högtravande, och lite abstrakt, på ett sätt som skär sig med svensk juridisk tradition. En mer konkret sammanfattning av tillvägagångssättet för urval av områden hade förmodligen varit ovärderlig hjälp. Om inte annat så kunde någon tagit på sig jobbet att försöka reda ut vad som menades med ornitologiska kriterier, samt relevant vetenskaplig information. En exemplifiering av hur man går igenom kriterierna i Bilaga 3 habitatsdirektivet, och understrykande av att den *måste* tillämpas hade nog också gjort sitt. Personligen så tvivlar jag dock på att det är bristen på avvägningar därifrån som utgjorde den största boven i dramat. Listorna över hotade naturtyper och arter är otvetydiga, och det finns utgivet en lång sammanfattning av hur dessa ska tolkas. Så länge man har kännedom om var någonstans dessa arter och naturtyper existerar i landet, samt inte lider av villfarelsen att man redan vid första etappen av urvalsprocessen har tillåtelse att ta med andra behov i avvägningen än de ekologiska, så torde inte alltför stora diskrepanser kunna uppstå. Oklarheten om hur stor medlemsstaternas frihet att välja områden är har ju debatterats en del i rättspraxis, och till Sveriges försvar bör nämnas att det i princip inte var någon medlemsstat som var helt på det klara med exakt vart denna frihet börjar och slutar. Rättspraxis har efter hand tydliggjort det mer, men frågan är om det ens nu är helt och hållet bortom allt tvivel exakt vad EG-domstolen egentligen menar.

De lokala myndigheterna i Sverige har sällan tillgång till en jurist utbildad inom miljöområdet, och i synnerhet inte någon med kunskap om EG-lagstiftning. Resurserna tillåter det helt enkelt inte. Således blir det ofta upp till folk som inte tidigare varit insatta i ämnet att försöka klarlägga vad det egentligen är EU menar. Kanske kunde Naturvårdsverket låtit någon kunnig person hålla seminarier för representanter från kommun och länsstyrelse?

## 8.4 Sammanfattning

Natura 2000 utgörs av de två direktiven fågeldirektivet, och habitatsdirektivet. Målsättningen med projektet är att främja den biologiska mångfalden som ett led i att åstadkomma en hållbar utveckling. Detta ska ske genom särskilda bevarandeåtgärder av gränsöverskridande slag för livsmiljöer, samt vilda djur och växter, främst genom att man utser särskilda bevarandeområden. Dessa ska bilda ett nätverk över hela EU: s territorium.

Kriterierna för urvalet av dessa områden, vilket görs av medlemsstaterna själva, står att finna i Bilaga 3 habitatsdirektivet. I övrigt hänvisas till ornitologiska kriterier, och relevant vetenskaplig information. Medlemsstaterna har en viss frihet att ta ut egna kriterier, så länge de kan anses kvalificerade som just vetenskapliga. Inga andra kriterier än

vetenskapliga får användas. Medlemsstaterna måste föreslå tillräckligt många områden som SPA och SAC-områden för att det ska kunna anses att alla de bäst lämpade områdena faktiskt finns med på listan. Att vidta alternativa skyddsåtgärder i stället för att välja ut tillräckligt många områden är inte acceptabelt.

I Sverige har regeringen först delegerat uppgiften att utse områden till Naturvårdsverket, vilket i sin tur utgick med instruktioner till de olika länsstyrelserna. Länsstyrelserna använde sig av existerande inventeringar, och skickade remisser till kommunerna med de föreslagna områdena. I vissa fall hann kommunerna inte inkomma med kommentarer och förslag i tid innan listan var tvungen att återvända till Naturvårdsverket för sammansättning. Komplettering av Sveriges listor har skett i flera omgångar. Barometern i Nyhetsbrevet Kommissionen utkommit med under senare år indikerar att det är deras åsikt att Sverige fortfarande inte är färdig med sitt urvalsarbete. Kommunerna i Skåne län hävdar att de tycker att alla områden som ska utses till Natura 2000 i dagsläget finns med.

Urvalsprocessen har på det hela taget skötts relativt osmidigt. Informationen från EU:s håll har inte varit vare sig helt tydlig eller uttömmande från början. Rättsfall har efter hand klargjort läget mer, men fortfarande är inte alla frågor besvarade. I gengäld tycks kunskapen om de kriterier direktivet hänvisar till vara knapphändig på lokal nivå, men trots detta hävdar man att man är väl insatt i EG-lagstiftningen och vad den innebär.

# Litteraturförteckning

## Internet

<http://www.naturvardsverket.se/dokument/natur/n2000/2000dok/dettaN.htm>

2004-04-19

<http://www.naturvardsverket.se/dokument/natur/n2000/2000dok/vagledmy.htm> 10/5-04

<http://w3.vic-metria.nu/n2k/jsp/objectlist.jsp> 15/5-04

## Utskick

Natura 2000 Newsletter, nr. 1, 2, 7, 16, 17

Natura 2000 FAQ

Standardiserad datablanket, Förklaringar

Interpret Manual Natura 2000

## Myndighetsprotokoll

Naturvårdsverkets Redovisning 2000-04-14

Regeringsbeslut, Miljödepartementet 2000-07-06

Protokoll vid Regeringssammanträde, Miljödepartementet, 2002-01-24

Regeringsbeslut, Miljödepartementet 2002-01-24

## Intervjuer

Intervju med Olle Nordell, ekolog, Miljöförvaltningen Landskrona kommun

Intervju med Sam Skällberg, ekolog, Kristianstad kommun

Intervju med Siv Bengtsson, ekolog, Ystad kommun

## Böcker

*Douma, Wybe Th.*

*European Environmental Case Law*

T M C Asser Press, Hague, 2002

*Jans, Prof. Jan H*

*European Environmental Law*

Europa Law Publishing, Amsterdam, 2000

*Johnson, Stanley P*

*The Environmental Policy of*

*Corcelle, Guy*

*the European Communities*

Kluwer Law International, London, 1995

*Krämer, Ludwig*

*Casebook on EU Environmental*

*Law*

Hart Publishing, Oxford, 2002

## Övriga dokument

CORINE-koden (85/388/EEC)

IBA 89

# Lagar

Fågeldirektivet (79/409)  
Habitatsdirektivet (92/43)  
Miljöbalken (1998:808)  
Romfördraget

# Rättsfallsförteckning

*Royer, C-49/75*

*Kommissionen mot Tyskland, C-83/79*

*Kommissionen mot Frankrike, C-252/85*

*Kommissionen mot Italien, C-262/85*

*Traen, C-372-374/85*

*Kommissionen mot Nederländerna, C-339/87*

*Leybuech, (C-57/89)*

*Santoña, (C-355/90)*

*Lappel Bank, C-44/95*

*Kommissionen mot Nederländerna, C-3/96*

*Kommissionen mot Grekland, C-387/97*

*Poitevin Marsh, (C-96/98)*

*Kommissionen mot Storbritannien, (C-371/98)*