



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Isabelle Hörnfeldt

Hur väl skyddas djur- och växtarter när skogen försvinner?

En studie av EU-rättsliga och nationella artskyddsbestämmelser inom det svenska skogsbruket

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet
30 högskolepoäng

Handledare: Annika Nilsson
Termin för examen: period 1 HT2016

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRORD	3
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	5
1.1 Problembild	5
1.2 Syfte & frågeställningar	7
1.3 Avgränsningar	8
1.4 Metod & perspektiv	9
1.5 Material & forskningsläge	9
1.6 Disposition	10
2 ARTSKYDD I EU & ARTSKYDDSFÖRORDNINGEN	11
2.1 Implementering av EU:s miljöreglering	11
2.2 De materiella artskyddsbestämmelserna	12
2.2.1 Artskydd i fågeldirektivet	12
2.2.2 Artskydd i habitatdirektivet	13
2.2.2.1 Strikt skyddssystem	14
2.2.3 Artskydd enligt artskyddsförordningen	14
2.3 Centrala rekvisit & begrepp	15
2.3.1 Avsiktligt	15
2.3.1.1 MMD & MÖD:s tolkning av begreppet avsiktligt enligt artskyddsförordningen	16
2.3.2 Otillåten störning	17
2.3.3 Skada/förstöra vilo- & fortplantningsplats	19
2.3.3.1 Kontinuerlig ekologisk funktionalitet	20
2.3.3.2 Vilo- & parningsplats enligt MÖD & artskyddsförordningen	21
2.3.4 Gynnsam bevarandestatus	21
2.4 Undantagen från skyddet	23
2.5 Sammanfattning	25
3 ARTSKYDD I SKOGSVÅRDSLAGEN	27
3.1 Mål & tillämplighet	27
3.2 Avverkningrätt & miljöhänsyn enligt skogsvårdslagen	28

3.3	Miljöhänsyn vid skogsskötsel	29
3.3.1	Artskydd	30
3.3.2	Begränsning av miljöhänsyn	31
3.4	Sammanfattning	34
4	FÖRHÅLLET MELLAN ARTSKYDDSREGLERINGARNA	35
4.1	EU-rätten & nationell rätt	35
4.2	Förhållandet mellan nationella artskyddsregleringar	36
4.2.1	Miljöbalken & artskyddsförordningen	36
4.2.2	Miljöbalken & skogsvårdslagen	37
4.2.3	Artskyddsförordningen & skogsvårdslagen	39
4.3	Sammanfattning	40
5	TILLSYNSANSVARET	41
5.1	Tillsynsansvar enligt artskyddsförordningen	41
5.2	Tillsynsansvar enligt skogsvårdslagen	42
5.3	Överlappande tillsynsansvar	43
5.4	Sammanfattning	45
6	ANALYS & SLUTSATSER	46
6.1	Artskydd i EU & artskyddsförordningen	46
6.2	Artskydd enligt skogsvårdslagen	49
6.2.1	Utredningstid & sanktionsmöjlighet	51
6.3	Regelverkens inbördes förhållanden	53
6.4	Tillsynsansvarets fördelning	54
	KÄLL- & LITTERATURFÖRTECKNING	56
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	60

Summary

Biodiversity decreases in Sweden and the number of endangered species is increasing. One of the biggest threats to endangered species and biodiversity are changes in natural habitats. Despite this, forests that provide essential natural value, are continuously cut.

This paper presents the national and regional EU species protection provisions in the Bird Directive and Habitats Directive and national Species Protection Act (artskyddsförordningen). This research focuses on what species protection requirements can be placed on businesses and activities through these regulations. A comparison is made between the EU legislations and the national implementation of the same. The paper concludes that the requirements in artskyddsförordningen are generally in line with the EU requirements.

One question the paper seeks to answer is whether the EU species protection regulations are fully implemented in the Forestry Act (skogsvårdslagen). Therefore, the national species protection provisions of skogsvårdslagen are analyzed in relation to the Habitats Directive, Bird Directive and artskyddsförordningen. The paper examines the mutual relationships between these regulations and illustrates that the regulations applied within the forestry probably do not match the EU requirements on the protection of species in a few areas. This follows from the vaguely defined relationship between the Environmental Code (miljöbalken), artskyddsförordningen and skogsvårdslagen.

The Swedish Environmental Protection Agency and the Swedish Forest Agency are of the opinion that the 4, 7 and 14 §§ artskyddsförordningen should apply within the 30 § skogsvårdslagen without any restrictions. While this is a possible solution, the paper argues that the regulations in artskyddsförordningen should be applied instead of skogsvårdslagens regulations on species protection, in terms of the wording in 4 § skogsvårdslagen. It regards this as necessary to ensure that Sweden fulfills its obligations in terms of providing the effective protection system that EU regulation requires. Such a system includes an effective penalty system. The paper argues, just like the Environmental Advisory Council from 2013 and Forsberg does, that it is unlikely that Sweden currently can be said to have an effective penalty system for crimes against species protection regulations in skogsvårdslagen. The paper also argues that the current procedure that allows forest owners to cut trees after a six-weeks notification period, without a direct decision from the Swedish Forest Agency for this, are not in line with the EU requirements of a strict species protection system.

Finally, the possibility to enforce the above-mentioned regulations is discussed. Currently, the Swedish Forest Agency and the County Administrative Boards have an overlapping supervisory responsibility. The paper concludes that this system complicates the supervision of species protection within the forestry. Skogsvårdslagen and artskyddsförordningen often have different, even opposing or conflicting goals. This is a contributory explanation for today's lack of implementation of species protection in the context of forestry.

Sammanfattning

I Sverige minskar den biologiska mångfalden och antalet hotade arter ökar. Ett av de största hoten mot dessa arter och mot biologisk mångfald är förändringar i livsmiljöer. Trots detta fortsätter skogar med höga naturvärden att avverkas och andelen biologiskt skyddsvärd skog minskar.

I uppsatsen utreds de EU-rättsliga artskyddsbestämmelserna i fågeldirektivet och habitatdirektivet, och den svenska implementeringen av dessa i artskyddsförordningen. Utredningen fokuserar på vilka krav på artskydd som kan ställas på verksamheter inom ramen för regleringarna. En jämförelse görs mellan de EU-rättsliga bestämmelserna och den nationella implementeringen av dessa. I uppsatsen fastställs att artskyddsförordningens bestämmelser i huvudsak ligger i linje med de EU-rättsliga kraven.

En annan primär frågeställning är huruvida det EU-rättsliga artskyddet säkerställs inom skogsbruket. Följaktligen analyseras även artskyddsbestämmelserna i skogsvårdslagen (SvL) i förhållande till naturvårdsdirektiven och artskyddsförordningen. I uppsatsen konstateras att bestämmelserna i skogsvårdslagen på ett antal punkter troligtvis inte lever upp till de EU-rättsliga kraven på artskydd. Detta följer bland annat av otydligheten i förhållandet mellan miljöbalken, artskyddsförordningen och skogsvårdslagen.

I uppsatsen diskuteras regleringarnas inbördes förhållanden. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen anser att 4 och 7 §§ artskyddsförordningen bör tillämpas utan inskränkningarna i 30 § SvL. Det är en möjlig lösning på ett av dagens problem, men artskyddsförordningens bestämmelser borde tillämpas framför skogsvårdslagens bestämmelser, utifrån ordalydelsen i 4 § SvL. Följderna skulle, i förhållande till de materiella EU-rättsliga artskyddsbestämmelserna, antagligen bli desamma. Artskyddsförordningen borde tillämpas framför skogsvårdslagen i de delar reglerna strider mot varandra även för att säkerställa att Sverige implementerar habitatdirektivets krav på ett effektivt skyddssystem. Ett av kraven är bland annat effektiva genomdrivandemöjligheter av regleringar, vilket innefattar bland annat en effektiv tillsyn och ett effektivt sanktionssystem. I uppsatsen fastställs, i likhet med miljömålsberedningen från 2013 och Forsberg, att Sverige i dagsläget sannolikt inte lever upp till kravet på ett effektivt sanktionssystem för artskyddsbrott i skogen. I uppsatsen diskuteras även huruvida prövningstiden på sex veckor med efterföljande avverkningsrätt utan beslut från myndigheterna, kan sägas leva upp till de EU-rättsliga artskyddskraven.

Slutligen diskuteras tillsynsansvaret för artskydd inom skogsbruket. I dagsläget har Skogsstyrelsen och länsstyrelserna ett överlappande tillsynsansvar på området, vilket komplicerar tillsynen för artskydd inom skogsbruket. Länsstyrelsen har tillsynsansvar för artskyddsförordningens bestämmelser och Skogsstyrelsen har tillsynsansvar både för att produktionskravet och miljömålet i skogsvårdslagen säkerställs. Jag menar att skogsvårdslagens mål och utformning och Skogsstyrelsens tillsynsansvar för lagens två mål är en bidragande orsak till dagens bristande implementering av artskyddsbestämmelserna inom ramen för skogsbruket.

Förord

Utan en rad personer, möten och händelser i livet hade jag inte stått här idag på väg mot nya mål och möten. Det finns väldigt många som jag tacka för att ni varit med mig i livet under de senaste åren och i processen av att skriva den här sista uppsatsen. Det finns tyvärr inte plats i ett kort förord för att tacka alla i person. Några nyckelpersoner vill jag ändå nämna innan det är dags att vända blad både praktiskt och i livet.

Till att börja med vill jag tacka min handledare Annika. Tack för den kunskap du delar med dig av och allt ditt engagemang. Tack för ditt stöd och din uppmuntran både under skrivandet av den här uppsatsen och de senaste fördjupningskurserna.

Jag vill tacka alla er dyrgripar som delat livets alla glada och tunga stunder under de senaste åren, Magdalena, Rasmus, Melinda, Elin, Ellen, Anna, Sara, Hanna, DSG-gänget och alla ni andra som varit med på den här resan, tack! Tack gänget på studion för att jag alltid är välkommen in i värmen.

Mamma, pappa och Andréa, tack för att ni alltid finns där. Tack för att ni alltid påminner mig om att det enda som spelar någon roll i livet är att vara lycklig, och för att ni ger mig mod att alltid prova det jag annars aldrig skulle vågat. Ni är ovärderliga!

Slutligen vill jag tack dig Erik för allt det du är och gör för alla du möter. Du är fantastisk!

Med kärlek,
Isabelle Hörnfeldt
5 januari 2017

Förkortningar

EU	Europeiska Unionen
FEUF	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUT C 326, 26.10.2012, s. 47–390
Fågeldirektivet	Direktiv 2009/147/EG om bevarande av vilda fåglar
Habitatdirektivet	Direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter
MB	SFS 1998:808 Miljöbalk
MMD	Mark- och miljödomstolen
MÖD	Mark- och miljööverdomstolen
Naturvårdsdirektiven	Fågeldirektivet och habitatdirektivet
RF	SFS 1974:152 Regeringsform
SKSFS	Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen
SvL	SFS 1979:429 Skogsvårdslagen

1 Inledning

1.1 Problembild

Skogen är en viktig grundpelare i svensk ekonomi och samtidigt ett hem åt en mängd växt- och djurarter.¹ Sedan år 2010 har antalet hotade arter i Sverige ökat. Detta beror delvis på att fler arter har studerats. Förlusten av biologisk mångfald har dock inte motverkats. Drygt hälften av alla rödlistade arter² (omkring 2300 arter) förekommer i skogen, och för runt 1800 av arterna är skogen ytterst betydelsefull.³ Flera djurarter, växtarter och svampsorter är i dagsläget hotade. Vanligt förekommande arter, inklusive en del fågelarter, håller helt på att försvinna från våra skogar.⁴

Ett av de största hoten mot biologisk mångfald⁵ är förändringar av livsmiljöer, vilket sker främst vid avverkning och överexploatering av naturresurser.⁶ Gamla skogar, som inte kalavverkats eller inte har brukats intensivt under en lång tidsperiod, är de främsta habitaterna för de rödlistade skogsarterna. Skogsmiljöer med bra förutsättningar för de hotade skogsarterna nybildas inte i samma takt som de försvinner. Mängden viktiga strukturer, till exempel hård död ved, lövträd och äldre skog, har ökat, men det tar lång tid för nya livsmiljöer att bildas. Detta har lett till att antalet rödlistade arter i skogen fortsätter att minska, trots försök att nyetablera vissa av arterna.⁷

I dagsläget utgör cirka 2 procent av den produktiva skogsmarken registrerade nyckelbiotopområden. Nyckelbiotoper är områden som är särskilt betydelsefulla för den biologiska mångfalden då områdena ofta rymmer en diversitet av död ved, kärlväxter, mossor, lavar och en stor andel rödlistade arter. I genomsnitt har 200 hektar registrerade nyckelbiotoper helt eller delvis avverkats i Sverige varje år sedan 2003. Det uppskattas dock att det finns ett stort mörkertal. Skogsstyrelsens uppskattar att omkring 1 procent av alla anmälnings- eller ansökningsavverkningar utgör oregistrerade nyckelbiotoper. Omkring 4 000 hektar skogsmark nyregistreras varje år som nyckelbiotoper. I skogsstyrelsens rapport från 2016 om nyckelbiotoper framgår att ”kompetensen när det gäller att upptäcka och undanta oregistrerade nyckelbiotoper vid

¹ Forsberg, 2012, Skogen som livsmiljö s. 29–30, 213–214.

² Att rödlista en art är att bedöma risken för att en art dör ut. Rödlistade arter är dels hotade arter, dels arter som minskar kraftigt i antal.

³ Sandström m.fl., 2015, Tillstånd och trender för arter och deras livsmiljöer – rödlistade arter i Sverige 2015 s. 26.

⁴ Prop. 2009/10:155 Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete s. 184; Skogsstyrelsen, 2007, Nyckelbiotoper – unika skogsområden s. 6.

⁵ Biologisk mångfald innebär en variationsrikedom både inom och mellan ekosystem, arter och gener. Biologisk mångfald har både ett egenvärde och ett samhällsligt värde genom att bidra med en rad ekosystemtjänster människan är beroende av. Exempelvis livsmedel, dricksvatten, pollinering och skydd mot översvämningar.

⁶ Europeiska kommissionen, EU:s strategi för biologisk mångfald fram till 2020 s. 1; Forsberg, 2012, a.a. s. 30.

⁷ Naturvårdsverket, 2016, Miljömålen – årlig uppföljning av Sveriges miljökvalitetsmål och etappmål 2016 s. 227–228.

planering av skogsbruksåtgärder inte är tillräcklig.”⁸ 2012 gjorde Maciej Zaremba en artikelserie om det svenska skogsbruket. I denna kunde Zaremba visa att Skogsstyrelsen inte på arton år hade anmält en enda skogsägare för brott mot miljöhänsynsreglerna i 30 § SvL. Detta var något som irriterat många, inte minst anställda på Skogsstyrelsen.⁹

I Sverige finns ett politiskt mål att ha ”levande skogar”. För att nå målet krävs att skogsbrukare tar ett större miljöansvar än vad som föreskrivs i skogsvårdslagen.¹⁰ I miljömålsberedningens utredning från 2013 framgår det att 36 procent av skogsbruksåtgärderna inte lever upp till miljökraven i skogsvårdslagen. I en jämförelse med tio länder är Sverige näst sämst på att visa miljöhänsyn vid avverkningar.¹¹

Artskyddfrågor är ofta kontroversiella då intressen såsom produktion och nya arbetstillfällen ställs mot värdet av att skydda livsmiljöer och arter.¹² De senaste åren har svenska myndigheter börjat utreda EU:s artskyddsbestämmelsers tillämplighet och omfattning. Osäkerheten kring hur bestämmelserna ska tillämpas har skapat oro inom skogsbruket, och från naturvårdshåll har frustrationen varit stor över att tillämpningen är bristfällig.¹³

Regeringen har i ett motivuttalande från 2014 framhållit att reglerna om artskydd behöver ses över, och att förhållandet mellan de olika regelverk som behandlar artskydd behöver tydliggöras. En viktig fråga att utreda enligt lagstiftaren är om de EU-rättsliga reglerna har implementerats på det mest effektiva sättet i artskyddsförordningen.¹⁴ I Naturvårdsverkets rapport från 2015 ”Styr med sikte på miljömålen” drog verket samma slutsats som regeringen. Det framhölls att artskyddsförordningen och relaterade regelverk behöver ses över. De menade att de areella näringarnas miljöhänsyn i dagsläget är bristande, till stor del på grund av oklarheter i tillämpningen mellan miljöbalken, artskyddsförordningen och skogsvårdslagen.¹⁵

Det finns två tillsynsmyndigheter för artskydd inom skogsbruk. Länsstyrelserna och Skogsstyrelsen har ett parallellt tillsynsansvar på området.¹⁶ Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket utfärdade därför i juni 2016 gemensamma riktlinjer för arbetet med artskydd inom skogsbruk.¹⁷ I samband med detta efterlyste generaldirektörerna för Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen

⁸ Wester, Engström, Skogsstyrelsen rapport 7/2016, Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper s. 87–88.

⁹ Zaremba, Lagen är en rökridå, <<http://www.dn.se/kultur-noje/lagen-ar-en-rokrida/>> publicerad: 2012-05-01, hämtad: 2016-12-29.

¹⁰ Forsberg, 2012, a.a. s. 184.

¹¹ SOU 2013:43 Långsiktigt hållbar markanvändning, del 1 s. 212–213.

¹² Schultz & Marklund Andersson, 2016, Artskydd: grunder och tillämpning s. 168.

¹³ Skogsstyrelsen, Skogseko nr 1, 2016, artskydd väcker frågor. <<http://www.skogsstyrelsen.se/Aga-och-bruka/Skogsbruk/Skogseko/Artikelregister/Skogseko-1-2016/Artskydd-vacker-fragor/>> hämtad: 2016-10-20.

¹⁴ Prop. 2013/14:141 s. 80–82.

¹⁵ Naturvårdsverket, rapport 6666, 2015, Styr med sikte på miljömålen s. 32–33, 118.

¹⁶ 2 kap. 8 § p. 8 Miljötillsynsförordningen (SFS 2011:13); 35 § Skogsvårdslagen (SFS 1979:429); Naturvårdsverket, skogsstyrelsen, 2016, a.a. s. 6.

¹⁷ Naturvårdsverket, skogsstyrelsen, 2016, Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket.

en översyn av artskyddsförordningen för att säkerställa att regleringen är ”tillämpbar, effektiv och rättssäker”.¹⁸

På grund av den ovan beskrivna problematiken utreds i uppsatsen artskyddsreglerna i fågeldirektivet, habitatdirektivet, artskyddsförordningen och skogsvårdslagen, och hur dessa regelverk ska tillämpas i förhållande till varandra. Eftersom det finns två tillsynsmyndigheter på området utreds även tillsynsansvarets fördelning för artskydd inom skogsbruk.

1.2 Syfte & frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att undersöka artskyddsregleringarna inom svenskt skogsbruk. I uppsatsen analyseras därför EU-rättsliga och nationella bestämmelser som reglerar skydd av hotade och skyddsvärda arter i Sverige. De materiella bestämmelserna utgör grunden för de krav som kan ställas på verksamheter inom skogsbruket och är därför centrala för utredningen. Ett annat område som utreds är genomdrivandemöjligheterna av de materiella reglerna. För att en lagstiftning ska få eftersträvad effekt behöver reglerna efterlevas. Det krävs därför en uppsättning regler som består av genomdrivanderegler.¹⁹ Exempel på sådana regler inom den aktuella uppsatsen är regler om anmälningsplikt, tillsyn och straffbestämmelser.

För att utreda vilka krav som kan ställas på det svenska skogsbruket avseende artskydd och vilka möjligheter som finns att genomdriva dessa krav, behöver tre områden undersökas. Det första området är de materiella artskyddsreglerna. Följaktligen analyseras de EU-rättsliga naturvårdsdirektiven och implementeringen av dessa i artskyddsförordningen samt artskyddsbestämmelserna i skogsvårdslagen. Som andra område utreds regleringarnas förhållande till varandra. Slutligen utreds tillsynsansvaret för artskydd och skogsbruk. Detta för att undersöka om de materiella reglerna kan genomdrivas på ett sätt som lever upp till de EU-rättsliga kraven.

Uppsatsens forskningsfrågor är:

- Hur långtgående krav på artskydd ställer EU:s habitat- och fågeldirektiv samt artskyddsförordningen?
- Vilka krav på artskydd ställs i skogsvårdslagen?
- Hur förhåller sig olika EU-rättsliga och nationella regelverk som behandlar artskydd inom skogsbruk till varandra?
- Hur ser tillsynsansvaret ut för artskydd inom skogsbruket?

¹⁸ Naturvårdsverket, skogsstyrelsen, skrivelse 2016-06-21, Artskyddsförordningen bör utredas för att säkerställa att den är tillämpbar, effektiv och rättssäker <https://www.naturvardsverket.se/upload/nyheter-och-press/press2016/Artskydd_skrivelse.pdf> hämtad: 2016-10-29.

¹⁹ Westerlund, 2003, Miljörättsliga grundfrågor 2.0 s. 61–62, 66.

1.3 Avgränsningar

Som ovan nämnts är uppsatsens fokus artskydd. För att avgöra om Sveriges artskyddsbestämmelser lever upp till de EU-rättsliga kraven utreds enbart reglerna i artskyddsförordningen som kan hänföras till naturvårdsdirektiven.

Det är artskydd i vanlig produktionsskog som utredes. Det vill säga skogsmarker som inte är skyddade eller omfattas av särskilda skyddsbestämmelser, såsom skogliga impediment, ädellövskog eller fjällnära skog. Områdeskyddsbestämmelserna i habitat- och fågeldirektivet, som inrättats med stöd av sjunde kapitlet MB, ligger utanför uppsatsens område. Avgränsningen beror både på uppsatsens omfång och den begränsade forskningstiden. Områdesskydd och andra frågor som inte är direkt kopplade till artskyddet kommer inte att diskuteras i förhållande till direktiv, lagstiftning, föreskrifter eller rättsfall, om det inte klargör en fråga angående artskydd.

Det finns ett antal åtgärder som kan vidtas för att direkt skydda arter, däribland fridlysning, utsättning av främmande arter, handel, förvaring och försäljning med hotade växt- och djurarter.²⁰ Uppsatsens omfattning och fokus gör att endast artskyddsbestämmelser i form av fridlysningsbestämmelser i angivna lagar behandlas. Artskyddsregleringarna inom jaktlagen och fiskelagen diskuteras inte, med anledning av att de inte behandlar artskydd inom skogsbruksverksamhet.

Det är ytterst lagstiftning som sätter ramarna för vad som är legalt och illegalt, av den anledningen behandlas endast rättsliga styrmedel. Frivilliga styrmedel, exempelvis frivilliga avsättningar, naturvårdsavtal och certifiering berörs inte i uppsatsen.

EU har börjat utveckla gemensamma politiska riktlinjer för skogsbruket, riktlinjerna ligger dock utanför uppsatsens område. Eftersom fokus för uppsatsen är nationell och EU-rättslig rätt behandlas inte internationella traktat såsom Konventionen om biologisk mångfald²¹, Skogsprinciperna²² eller Bernkonventionen²³.

Uppsatsen riktar sig i första hand till andra studenter på fördjupningsnivå på juristprogrammet. Med tanke på den valda målgruppen behandlas inte grundläggande principer inom EU-rätten, miljöbalken och skogsvårdslagen, i de fall det inte är nödvändigt för att besvara aktuella frågeställningar.

²⁰ Michanek, Zetterberg, 2012, Den svenska miljörätten, 3., [rev.] uppl. s. 229.

²¹ Convention on Biological Diversity. Rio de Janeiro, den 5 juni 1992. Konventionen trädde ikraft 29 december 1993. I Sverige ratificerades konventionen den 9 december 1993 och trädde ikraft 16 mars 1994 (SÖ 1993:77).

²² A/CONF.151/26 (Vol. III), Non-legally binding authoritative statement of principles for a global consensus on the management, conservation and sustainable development of all types of forests.

²³ Konvention om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö, (SÖ 1983:30).

1.4 Metod & perspektiv

I utredningsarbetet har en rättsdogmatisk metod tillämpats. Syftet med metoden är att tolka och fastställa *lex lata*.²⁴ Detta görs genom att söka svar på forskningsfrågorna i allmänt accepterade rättskällor, såsom lagstiftning, rättspraxis, lagförarbeten och doktrin.²⁵

Vid tillämpningen av en rättsdogmatisk metod görs teoretiska konstruktioner och generaliseringar, metoden skiljer sig därigenom från den praktiska juridiska tillämpningen. Den praktiska tillämpningen förhåller sig till skillnad från rättsdogmatiken till konkreta enskilda fall och bestämmer gällande rätt under specifika förhållanden. Dessa specifika fall kan användas som grund för de slutsatser som dras vid tillämpningen av en rättsdogmatisk metod. Målet med skrivandet av en rättsvetenskaplig uppsats och tillämpningen av en rättsdogmatisk metod är att bistå rättspraxis.²⁶

Om det finns motsägelsefulla regleringar eller om det av andra anledningar finns behov av en förändrad lagstiftning, kan en rättsdogmatisk forskare göra normativa uttalanden. Det vill säga uttalanden de lege ferenda, om vad rätten bör vara.²⁷

För att synliggöra problem i dagens rättsordning tillämpas ett kritiskt perspektiv vid analysen av det presenterade materialet. Med kritiskt perspektiv avses en problematisering av rätten såväl teoretiskt som praktiskt. Förhållandet mellan rätten och den verklighet som rätten verkar i problematiseras utifrån uppfattningen om att det inte finns några värderingsfria eller objektiva bestämmelser.²⁸ Eftersom uppsatsens fokus är att utreda vilket skydd som finns för hotade arter i skogen vid utförandet av skogsbruksåtgärder kommer den gällande nationella lagstiftningen att granskas kritiskt. Detta för att säkerställa att den nationella lagstiftningen lever upp unionsrättens krav.

Förhållandena mellan regleringarna och tillsynsansvaret granskas kritiskt för att utreda huruvida den gällande ordningen är effektiv och rättssäker. Med rättssäkerhet åsyftas i den här uppsatsen att rättsreglerna tillämpas på ett förutsebart sätt för den enskilde individen och att lika fall behandlas lika.²⁹

1.5 Material & forskningsläge

Vid utredningen av gällande rätt används många av de traditionella rättskällorna enligt rättskällevärdningen, däribland lag, lagförarbeten, praxis och doktrin.³⁰ Utredningen bygger i första hand på rättsliga bestämmelser och på rättsliga

²⁴ Peczenik, 1995, Vad är rätt? om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation, 1. uppl. s. 312–314; Sandgren, 2015, Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod och argumentation, 3., [utök. och rev.] uppl. s. 43.

²⁵ Kleineman, Rättsdogmatisk metod I: Korling, Zamboni, 2013, Juridisk metodlära s. 21.

²⁶ Peczenik, 1995, a.a. s. 313–314; Gunnarsson, Svensson, 2009, Genusrättsvetenskap, 1. uppl. s. 93.

²⁷ Gunnarsson, Svensson, 2009, a.a. s. 95.

²⁸ Gunnarsson, Svensson, 2009, a.a. s. 99–100.

²⁹ Nationalencyklopedin, rättssäkerhet <<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/rattssaekerhet>> hämtad: 2016-12-09.

³⁰ Kleineman, a.a. I: Korling, Zamboni, 2013, a.a. s. 21.

avgöranden från EU-domstolen angående tolkningen av naturvårdsdirektiven. Därutöver har doktrin och Europeiska kommissionens vägledning för habitatdirektivet använts för att belysa vad som är gällande rätt. Dessa källor är inte rättsligt bindande men kan bidra till tolkningen av begrepp och bestämmelser.³¹ Det finns en stor mängd internationellt material avseende habitatdirektivet, i relation till det materialet behandlas fågeldirektivet ofta övergripande. Doktrin som endast fokuserar på fågeldirektivet är begränsat.

Vid utredningen av nationell rätt används lagtext, praxis och material från lagförarbeten, Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. Doktrin används för att belysa brister i och svårigheter med Sveriges implementering av de EU-rättsliga direktiven. Doktrin används även för att belysa förhållandet mellan olika rättsliga regleringar. På senare år har Mark- och miljödomstolarna avgjort ett antal mål som blivit betydelsefulla för tolkningen av artskyddsförordningen. Forsbergs avhandling ”Skogen som livsmiljö” är ett av de viktigare verken på området. Avhandlingen behandlar skydd av biologisk mångfald i svensk skog. Michanek och Zetterbergs bok ”Den svenska miljörätten” uppl. 3 från år 2012 och Marklund Andersson och Schultz bok ”Artskydd” från år 2016 har varit betydelsefulla för uppsatsens utredning.

1.6 Disposition

Uppsatsens kapitel är uppdelade utifrån uppsatsens fyra frågeställningar. I det nästkommande kapitlet presenteras artskyddsbestämmelserna i EU:s fågeldirektiv, habitatdirektiv och den nationella artskyddsförordningen. I kapitlet presenteras först de övergripande bestämmelserna, följt av en fördjupad presentation av centrala rekvisit och begrepp för tolkningen av bestämmelserna. Slutligen presenteras undantagen som får göras från artskyddet. I kapitel tre görs först en övergripande redogörelse för skogsvårdslagens mål, syften och skogsvårdslagens miljöhänsynsregler. Därefter ges en fördjupad presentation av Skogsstyrelsens föreskrifter om artskydd och begränsningarna med dem. I kapitel fyra diskuteras regelverkens inbördes förhållanden. I kapitel fem presenteras tillsynsansvaret för artskydd och skogsbruk i Sverige. Först beskrivs tillsynsansvaret för artskyddsförordningen och skogsvårdslagen, därefter presenteras det parallella tillsynsansvar som uppstår. Uppsatsen avslutas med en analys av det presenterade materialet i kapitel sex. Analysens disposition utgår från uppsatsens frågeställningar och genom diskussionen i kapitlet besvaras forskningsfrågorna.

³¹ MÖD M 2920–14 s. 8; se även MÖD M 2114–15 s. 9.

2 Artskydd i EU & artskyddsförordningen

I det följande kapitlet presenteras de EU-rättsliga artskyddsregleringarna och implementeringen av dessa i nationell rätt. Först ges en kort presentation av EU:s miljörättsliga befogenheter och naturvårdsdirektivens införande i svensk rätt. På det följer en beskrivning av artskyddsbestämmelserna i fågeldirektivet, habitatdirektivet och artskyddsförordningen. Centrala rekvisit och begrepp i de tre regleringarna diskuteras närmare under rubrik 2.3. Därefter diskuteras undantagen från kraven. Slutligen görs en kort summering av kapitlets innehåll.

2.1 Implementering av EU:s miljöreglering

Enligt artikel 4.1 (e) FEUF har EU och dess medlemsstater delad beslutskompetens på miljörettens område.³² Grunden för EU:s miljöreglering återfinns i artiklarna 191–193 FEUF. Enligt artikel 191.1 FEUF ska unionens miljöpolitik bland annat bidra till att bevara, skydda och förbättra miljön, skydda människors hälsa och säkerställa att unionens naturresurser nyttjas på ett varmsamt och effektivt sätt.³³

EU har antagit ett antal regleringar för att skydda arter och biologisk mångfald. Habitatdirektivet och fågeldirektivet anses utgöra basen för unionens naturskyddsregleringar och vara unionens mest avancerade och effektiva regionala naturskyddsinstrument.³⁴ Av de två direktiven anses habitatdirektivet vara det mest centrala för unionens naturvårdsbestämmelser.³⁵ Medlemsstaterna får instifta strängare krav än vad fågeldirektivet och habitatdirektivet fastställer, då bestämmelserna i direktiven utgör minimiregleringar.³⁶

Genom Sveriges inträde i EU år 1995 blev fågeldirektivet och habitatdirektivet bindande för Sverige. De två direktiven avser att skydda djur- och växtarter både genom områdesskydd (Natura 2000) och genom artskydd. Syftet med direktiven är att bevara och återskapa en ”gynnsam bevarandestatus” för utvalda livsmiljöer och artpopulationer.³⁷ Enligt habitatdirektivet utgör de skyddade arterna och enligt fågeldirektivet fåglarna ett gemensamt arv för unionen. De hot som finns mot de skyddade fåglarna och växt- och djurarterna är ofta gränsöverskridande, vilket innebär att det krävs gränsöverskridande skyddsåtgärder. Direktiven syftar därför till att bidra till unionens övergripande mål om förbättrade levnadsvillkor och hållbar utveckling.³⁸

³² Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUT C 326, 26.10.2012 s. 47–390.

³³ Langlet, Mahmoudi, 2011, EU:s miljö rätt, 3., [rev. och uppdaterade] uppl. s. 53.

³⁴ Jones, 2012, The Habitats Directive: a developer's obstacle course? s. 1.

³⁵ Schultz & Marklund Andersson, 2016, a.a. s. 28.

³⁶ Artikel 193 FEUF; artikel 14 fågeldirektivet (Direktiv 2009/147/EG).

³⁷ Prop. 2000/01:111 s. 30.

³⁸ Ingress stycke 3, 4, artikel 2 habitatdirektivet (Direktiv 92/43/EEG); ingressen p. 3–5 fågeldirektivet.

EU-rätten kräver att direktiven implementeras genom författningstext i de delar den medför rättigheter och skyldigheter för en enskilde. Det kan göras både genom lag, förordningar eller myndighetsföreskrifter som inrättas med stöd av bemyndiganden i lag eller författning.³⁹ Habitatdirektivet och fågeldirektivet har implementerats i svensk rätt bland annat genom 7 och 8 kap. MB, jaktlagen (1987:259), förordning (1998:1252) om områdesskydd och genom artskyddsförordningen (1998:179).⁴⁰ Genom 8 kap. 1, 2 och 4 §§ MB är regeringen bemyndigad att anta artskyddsregler. Den svenska implementeringen av EU:s naturvårdsdirektiv har därigenom i första hand skett genom inrättandet av artskyddsförordningen.⁴¹

Syftet med artskyddet är att förebygga och undvika att arter påverkas negativt av olika verksamheter, såsom skogsavverkningar.⁴² Om det finns en risk att växt- eller djurart försvinner, utsätts för plundring eller om Sverige åtagit sig skyldigheter gentemot andra stater kan en art fridlysas.⁴³

2.2 De materiella artskyddsbestämmelserna

2.2.1 Artskydd i fågeldirektivet

I artikel 1 fågeldirektivet fastslås att syftet med direktivet är att bevara samtliga naturligt förekommande fågelarter inom unionen. Direktivets tillämpningsområde omfattar både fåglar, deras ägg, bon och livsmiljöer.⁴⁴ Artskyddsreglerna återfinns i artikel 5–9 fågeldirektivet. Det är endast artikel 5 och 9 fågeldirektivet som är relevanta för uppsatsen, då artikel 6 fågeldirektivet rör försäljning av arter och artiklarna 7–8 fågeldirektivet rör jakt.

Enligt artikel 5 a-e fågeldirektivet ska medlemsstaterna inrätta ett skyddssystem för samtliga fågelarter som omfattas av direktivet. I artikeln listas det som särskilt ska förbjudas. Det förbjuds att *avsiktligt*⁴⁵ döda eller fånga fåglar som omfattas av direktivet. Det är även förbjudet att avsiktligt förstöra eller skada deras bon och ägg samt att föra bort deras bon. Förbudet omfattar också avsiktligt *störande*⁴⁶ av fåglarna, i synnerhet under deras häcknings- och uppfödningssperiod. Störningar tolereras i den mån de inte inverkar negativt på uppfyllelsen av syftet med direktivet.⁴⁷ Det är förbjudet att samla in fågelägg och att behålla dessa oavsett om de är tomma eller inte. Förbudet omfattar även förvarande av fåglar som tillhör arter som inte får fångas eller jagas.⁴⁸

³⁹ Ds. 2000:29 Genomförande av art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet s. 69.

⁴⁰ Ds. 2000:29 s. 63–63, 94–95; Prop. 2013/14:141 s. 32.

⁴¹ Forsberg, 2012, a.a. s. 232.

⁴² Naturvårdsverket, skogsstyrelsen, 2016, a.a. s. 6.

⁴³ Michanek, Zetterberg, 2012 s. 229.

⁴⁴ Artikel 1 fågeldirektivet.

⁴⁵ Min kursivering. Innebörden av avsiktligt kommer diskuteras närmare under rubrik 2.3.1.

⁴⁶ Min kursivering. Innebörden av begreppet störa diskuteras vidare under rubrik 2.3.2.

⁴⁷ Ingress p. 4–5, artikel 5 fågeldirektivet.

⁴⁸ Artikel 5 fågeldirektivet.

Skyddet för *hotade fågelarter*⁴⁹ omfattas av områdesskyddet. Skyddet är särskilt långtgående i det avseendet att särskilda skyddsområden måste inrättas för att bevara dessa arters livsmiljöer och säkerställa deras fortplantning och överlevnad.⁵⁰

2.2.2 Artskydd i habitatdirektivet

Syftet med habitatdirektivet är att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer och vilda djur- och växtarter som är av intresse för unionen.⁵¹ Den övergripande artskyddsbestämmelsen är artikel 12.1 habitatdirektivet medan inskränkningar av dessa skyddsregler återfinns i artikel 16 habitatdirektivet.⁵²

I direktivets bilaga IV listas de växt- och djurarter som är av intresse för unionen och kräver extra skydd. De arter som åsyftas är de som klassas som ”hotade”, ”sårbara”, ”sällsynta”, eller ”endemiska och kräver särskild uppmärksamhet” enligt artikel 1.g.i-iv habitatdirektivet.⁵³

Enligt artikel 12.1.a-d habitatdirektivet ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att införa ett ”strikt skyddssystem” för de djurarter som listas i bilaga IV a. Skyddet gäller i deras naturliga utbredningsområde. Medlemsstaterna ska inrätta förbud mot att ”avsiktligt fånga eller döda exemplar av dessa arter i naturen, oavsett hur detta görs”⁵⁴. De ska även förbjuda avsiktligt störande av dessa arter, speciellt under parnings-, uppfödning-, övervintnings- och flyttningsperioder. Förbudet ska även omfatta att avsiktligt förstöra eller samla in ägg i naturen samt att *skada eller förstöra parnings- eller rastplatser*^{55 56}.

I den engelska originaltexten används termen ”in the wild” som på svenska översatts till ”i naturen”.⁵⁷ George och Graham menar att direktivet således omfattar alla arter som inte är under direkt mänsklig kontroll. Exempelvis omfattas då fladdermöss och andra arter som ofta bygger bon i lador och djur som lever i mänskligt anlagda trädgårdar av direktivet.⁵⁸

Enligt artikel 13 habitatdirektivet förbjuds allt plockande, insamlande och förstörande av utbredningsområdet för samtliga växtarter som finns listade i bilaga IV b.

⁴⁹ Direktivets bilaga I anger vilka arter som bedöms vara hotade. Det är runt 200 fågelarter som anses vara hotade och kräver extra skydd. Av Sveriges runt 350 fågelarter är 67 arter listade under direktivets bilaga I.

⁵⁰ Artikel 4 fågeldirektivet; Nilsson, 2014, Introduktion till EU:s miljö rätt, 4., uppdaterade uppl. s. 48.

⁵¹ Ingress stycke 3, 4, artikel 2, habitatdirektivet.

⁵² George QC, Graham, After Morge, where are we now? The meaning of ”Disturbance” in the Habitats Directive. I: Jones, 2012, The Habitats Directive: a developer's obstacle course s. 45.

⁵³ Artikel 1, bilaga IV habitatdirektivet; George QC, Graham, a.a. I: Jones, 2012, a.a. s. 45.

⁵⁴ Artikel 12 p.1(a) habitatdirektivet.

⁵⁵ Min kursivering. Innebörden av begreppet störa/förstöra parnings- och viloplats diskuteras under rubrik 2.3.3.

⁵⁶ Artikel 12 p.1 (b)-(d) habitatdirektivet.

⁵⁷ Article. 12.1 (a) Habitats Directive.

⁵⁸ George QC, Graham, a.a. I: Jones, 2012, a.a. s. 47–48.

2.2.2.1 Strikt skyddssystem

EU-domstolen har diskuterat innebörden av begreppet ”strikt skyddssystem”. Enligt domstolen och kommissionen innefattar ett strikt skyddssystem inte endast en övergripande rättslig ram, utan detaljerade regelverk och administrativa rutiner ska fastställas. Det krävs enligt domstolen även konkreta och specifika skyddsåtgärder. Medlemsstaterna ska följaktligen samordna och på ett sammanhängande sätt vidta åtgärder för att skydda de av direktivet skyddade arterna. Bestämmelserna ska även kunna genomdrivas.⁵⁹

I *val och fladdermus-målet* stod Irland åtalat för att ha beviljat tillstånd till tre projekt, som bland annat störde skyddade fladdermöss och valar, innan en bedömning av projektets inverkan på de hotade arterna hade gjorts. Irland gjorde ett antal bedömningar av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt i enlighet med rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985. EU-domstolen menade att funktionen av det direktivet främst är att uppmärksamma nationella myndigheter om potentiella risker. Samtliga fall blev dock inte bedömda i enlighet med direktivet. Domstolen menade att en sådan ordning riskerade att inverka negativt på djurarterna och deras parnings- och rastplatser. Irland ansågs därför inte ha uppfyllt kraven på ett strikt skyddssystem vilket habitatdirektivet kräver.⁶⁰

I *cypriotiska snoken-målet* dömdes Republiken Cypern för att ha underlåtit att införa ett strikt skyddssystem för den cypriotiska snoken (*Natrix Natrix Cypriaca*). Staten hade tillåtit motocrossstävlingar i den cypriotiska snokens livsmiljö. De hade även tillåtit pumpning av stora mängder vatten i snokens livsmiljö, vilket inverkat negativt på livsmiljön och bevarandet av arten.⁶¹ Domstolen anförde att medlemsländerna inom landet måste vidta förebyggande, sammanhängande och samordnade åtgärder.⁶² Det ska vara möjligt att faktiskt förhindra alla former av avsiktligt dödande, tillfångatagande och störande av skyddade arter för att ett strikt skyddssystem ska anses vara inrättat.⁶³

2.2.3 Artskydd enligt artskyddsförordningen

I artskyddsförordningen görs en uppdelning mellan artskydd baserat på EU-rättslig reglering och en rent svensk artsskyddsreglering. De EU-rättsliga artskyddsregleringarna i fågeldirektivet och habitatdirektivet har införlivats i svensk rätt genom 4, 5, 7 och 14 §§ artskyddsförordningen. Implementeringen av artikel 5 i fågeldirektivet och artikel 12 i habitatdirektivet har skett genom 4 § artskyddsförordningen.⁶⁴ Enligt 4 § artskyddsförordningen ska

⁵⁹ Mål C-183/05 Kommissionen mot Irland p. 29–30; se även C-103/00 Kommissionen mot Grekland p. 34–39; Kommissionen, 2007, a.a. s. 25–26.

⁶⁰ Mål C-183/05 Kommissionen mot Irland p. 34–36; förslag till avgörande av GA Philippe Léger p. 60–61.

⁶¹ Mål C-340/10 Kommissionen mot Republiken Cypern p. 48, 50.

⁶² Mål C-340/10 Kommissionen mot Republiken Cypern p. 61; se även mål C-183/05 Kommissionen mot Irland p. 30.

⁶³ Mål C-340/10 Kommissionen mot Republiken Cypern p. 62; se även mål C-383/09 Kommissionen mot Frankrike p. 20, 37.

⁶⁴ Schultz & Marklund Andersson, 2016, a.a. s. 76.

vilda fåglar och vilt levande djurarter⁶⁵ som listas i bilaga I och markerats med N eller n i artskyddsförordningen skyddas. Genom djurens alla levandestadier ska det förbjudas att ”avsiktligt fånga eller döda djur”⁶⁶, ”avsiktligt störa djur, särskilt under djurens parnings-, uppfödning-, övervintrings- och flyttperioder”⁶⁷. Parnings-, uppfödning-, övervintringsperioder är inte definierat i varken fågeldirektivet eller habitatdirektivet.⁶⁸ Det är förbjudet att ”avsiktligt förstöra eller samla in ägg i naturen”⁶⁹ och att ”skada eller förstöra djurens fortplantningsområden eller viloplats”⁷⁰.

Reglerna i 4 § artskyddsförordningen gäller inte för jakt på fåglar och däggdjur. Avseende jakt finns motsvarande bestämmelser i jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen (1987:905). Reglerna gäller inte heller fiske. Det finns bestämmelser med motsvarande innebörd i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.⁷¹

När det inte finns någon intention om att skada djurarter och deras bon men det ändå sker som en konsekvens av en åtgärd, ska artskyddsförordningens bestämmelser tillämpas. Exempelvis ses den förstörelse av ägg och bon eller den skada på och förstörelse av vilo- och fortplantningsplatser som sker i samband med skogsbruk inte som jakt. Därför är 4 § artskyddsförordningen tillämplig vid utförandet av skogsbruksåtgärder.⁷² Det är framför allt skogsbruksåtgärder som görs under våren och sommaren, och i de flesta fall åtgärder i samband med röjning, gallring och kalavverkning som träffas av förbudet i 4 § artskyddsförordningen.⁷³

Angående skydd av växtarter tillämpas 7 § artskyddsförordningen. Det är förbjudet att ”avsiktligt plocka, samla in, skära av, dra upp med rötterna eller förstöra växter i deras naturliga utbredningsområde i naturen”. Förbudet omfattar de växtarter i bilaga I som markerats med N och gäller i alla stadier av växternas biologiska cykel.

2.3 Centrala rekvisit & begrepp

2.3.1 Avsiktligt

EU-domstolen har gjort en extensiv tolkning av begreppet ”avsiktligt”. Det går exempelvis inte att hävda att en överträdelse av ett förbud, till exempel dödande, var ett oavsiktligt resultat till följd av åtgärder med andra syften.⁷⁴

I *Caretta Caretta-målet* dömdes Grekland för att inte ha inrättat och tillämpat ett strikt skyddssystem mot ”avsiktliga störningar” för havssköldpadan *Caretta Caretta*. Fallet rörde mopedkörning på och båttrafik i anslutning

⁶⁵ Exempelvis djurarter och insekter som björn, lo, asknätsfjäril, läderbagge.

⁶⁶ 4 § p. 1 artskyddsförordningen (SFS 1998:179).

⁶⁷ 4 § p. 2 artskyddsförordningen.

⁶⁸ Naturvårdsverket, 2009:2, Handbok för artskyddsförordningen, del 1 – fridlysning och dispenser s. 22.

⁶⁹ 4 § p. 3 artskyddsförordningen.

⁷⁰ 4 § p. 4 artskyddsförordningen.

⁷¹ 4 § 3 stycket artskyddsförordningen.

⁷² Naturvårdsverket, 2009:2, bilaga 20 s. 128.

⁷³ Naturvårdsverket, 2009:2, bilaga 20 s. 128.

⁷⁴ George QC, Graham, a.a. I: Jones, 2012, a.a. s. 46.

till havssköldpaddornas parningsstränder. Det var förbjudet att köra moped på stranden och skyltar var uppsatta som angav att det fanns sköldpaddsböna på stranden. Havsområdet intill var utsett till ett skyddsområde och försett med särskilda markeringar. Trots förbudet förekom mopedåkning på stranden och användning av trampbåtar och småbåtar inom skyddsområdet. Domstolen menade att detta utgjorde avsiktliga handlingar som kunde störa den aktuella arten under parningsperioden. Grekland ansågs därför inte ha vidtagit nödvändiga konkreta åtgärder för att förhindra att havssköldpaddan avsiktligt stördes i den mening som avses i artikel 12.1 b habitatdirektivet.⁷⁵

I *spanska utter-målet* hade spanska myndigheter beviljat en icke selektiv metod för rävjakt. De hade tillåtit att bromsforsedda snaror utplaceras i två privata jaktområden där arten utter (*lutra lutra*) förekom.⁷⁶ Domstolen framhöll att kravet på avsiktlighet i artikel 12.1 a habitatdirektivet innebär att personen antingen ska ha velat utföra en förbjuden handling gentemot den skyddade djurarten eller åtminstone godtagit risken för resultatet, till exempel att en störning skulle ske.⁷⁷ Det beviljade tillståndet avsåg inte tillfångagande av utter. Domstolen framhöll därutöver att förekomsten av utter i det aktuella området inte var formellt fastställt. EU-domstolen ansåg därför att kommissionen inte hade bevisat att de spanska myndigheterna var medvetna om att de riskerade att utsätta uttern för fara när de beviljade tillståndet, Spanien friades därför i målet.⁷⁸ Rekvisitetet avsiktligt i direktivet kräver således medvetenhet om risken för en överträdelse av en förbjuden handling och ett accepterande av risken.⁷⁹

Av detta följer att begreppet avsiktligt ska tolkas på ett sätt som omfattar mer än endast direkt uppsåt. Kommissionen menar att det krävs mer än oaktsamhet för att kravet på avsiktlighet ska anses uppfyllt. Det krävs att personen har vetskap om att en av personen planerad åtgärd sannolikt kan komma att exempelvis döda, skada eller störa en skyddad art. Om personen ändå utför åtgärden med likgiltighet inför förbudet och accepterar det negativa resultatet av åtgärden, begår personen ett lagbrott.⁸⁰

2.3.1.1 MMD & MÖD:s tolkning av begreppet avsiktligt enligt artskyddsförordningen

I två mål rörande etablering av vindkraftverk behandlade MÖD frågan om inrättandet kunde anses som avsiktligt dödande av havsörn. Domstolen konstaterade i båda målen att EU-domstolen inte hade tolkat begreppet avsiktligt i förhållande till fågeldirektivet. MÖD ansåg dock inte att det fanns någon anledning att tolka begreppet annorlunda än vid tolkningen av begreppet avsiktligt i förhållande till habitatdirektivet, då ordalydelseerna i relevanta delar är likalydande.⁸¹

⁷⁵ Mål C-103/00 Kommissionen mot Grekland p. 1, 34–37, 39; Förslag till avgörande av GA Philippe Léger GA p. 57.

⁷⁶ Mål C-221/04 Kommissionen mot Spanien p. 4–5, 8–10, 13.

⁷⁷ Mål C-221/04 Kommissionen mot Spanien p. 69–71.

⁷⁸ Mål C-221/04 Kommissionen mot Spanien p. 72–73.

⁷⁹ George QC, Graham, a.a. I: Jones, 2012, a.a. s. 47.

⁸⁰ Kommissionen, 2007, a.a. s. 35.

⁸¹ MÖD M 4937–14 s. 7–9; MÖD M 2920–14 s. 6–8; se även MÖD M 2630–14 s. 4–6.

I *Bottorp-målet*, gjorde MMD en riskbedömning och framhöll att avsikt anses föreligga om det finnas en förhöjd kollisionsrisk mellan de skyddade arterna och vindkraftverken i området, i jämförelse med övriga landet. Risken påverkas av antalet vindkraftverk, individtätheten, eventuell häckning i området. MMD fann utifrån information i målet och med stöd av försiktighetsprincipen att avsikt enligt 4 § första stycket p. 1 artskyddsförordningen förelåg.⁸² MÖD ansåg att kollisionsrisken i fallet var förhållandevis liten och att bolaget därför inte hade någon avsikt att bryta mot artskyddsförordningen. Bygget av vindkraftverk i området kunde således inte anses strida mot 4 § artskyddsförordningen.⁸³

I *Boge-målet* konstaterade MMD att avsiktligt innebär att en verksamhetsutövare förstår den förutsebara konsekvensen av sitt handlande och trots det genomför åtgärden. I målet konstaterades att ett havsörnspar häckat i området under flera år och att de exakta gränserna för fortplantningsområdet inte gick att fastställa. Inrättandet av en vindkraftpark utgjorde en ansenlig risk att för havsörnar i området skulle kunna skadas eller förolyckas genom kollision med verken. Detta på grund av den planerade vindkraftsparkens storlek och placering i relation till havsörnarnas fortplantningsområde. Uppförandet av vindkraftparken utgjorde således en avsiktlig handling.⁸⁴ Bolaget överklagade och begärde förhandsavgörande från EU-domstolen avseende tolkningen av avsiktligt, vilket MÖD inte medgav. MÖD hänvisade vid tolkningen av avsiktligt till kommissionens vägledande dokument och EU-domstolens avgöranden i den *spanska utter-målet* och *Caretta Caretta-målet*. MÖD konstaterade sedan kort att bolaget inte hade för avsikt att döda eller störa örnarna.⁸⁵ MÖD framhåll både i *Bottorp-målet* och *Boge-målet* att det inte finns någon grund för uppfattningen att bolagen med likgiltighet för artskyddsförordningens förbud avsåg att uppföra vindparkerna.⁸⁶

År 2015 meddelade MÖD en dom i en fråga om inrättandet av en skid- och turistanläggning inom ett kungsörnsrevir i Örndalen i Härjedalens kommun, *Örndalen-målet*.⁸⁷ Enligt materialet som presenterades i målet var det sannolikt att kungsörnsparret skulle komma att störas av den planerade anläggningen. Det på ett sätt som stred mot 4 § första stycket p. 2 artskyddsförordningen vilket bolaget var medvetna om. Eftersom bolaget trots detta planerade att uppföra anläggningen ansåg domstolen att det var ett avsiktligt handlande enligt artskyddsförordningen.⁸⁸

2.3.2 Otillåten störning

I varken artskyddsförordningen, fågeldirektivet eller habitatdirektivet finns någon definition av begreppet att ”störa”.⁸⁹ Enligt kommissionen behöver en störning i form av buller, ljus eller liknande inte direkt påverka arten fysiskt,

⁸² MMD M 3071–13 s. 8.

⁸³ MÖD M 2920–14 s. 8.

⁸⁴ MMD M 1917–13 s. 6–9.

⁸⁵ MÖD M 4937–14 s. 8–9.

⁸⁶ MÖD M 4937–14 s. 7–9; MÖD M 2920–14 s. 6–8; se även MÖD M 2630–14 s. 4–6.

⁸⁷ MÖD M 2630–14 s. 4; MMD M 1713–13 s. 3.

⁸⁸ MÖD M 2630–14 s. 6.

⁸⁹ Kommissionen, 2007, a.a. s. 36; Naturvårdsverket, 2009:2 s. 22.

störningen kan ändå ha en indirekt negativ effekt på arten. Störningens intensitet, varaktighet och frekvens är viktiga parametrar vid bedömningen av störningens påverkan på en art. När ett artskyddssystem byggs upp måste hänsyn tas till att olika arter är olika känsliga för samma typ av störning. Även känsligheten inom samma art, vilket varierar med årstid och livscykel måste beaktas. Sådan hänsyn har dock lagstiftaren till viss del tagit redan i artikel 5 d fågeldirektivet, 12.1 b habitatdirektivet och 4 p. 2 artskyddsförordningen. Detta genom att betona under vilka delar av livscykeln som störningar särskilt bör förbjudas.⁹⁰ Om en art behöver fly och därigenom kan bli ett lättare byte för andra djur, eller om de väcks ur vinterdvala och därmed förlorar stor mängd energi eller liknande anses åtgärden utgöra en störning.⁹¹

Begreppet störning återfinns även i förhållande till artikel 6.2 habitatdirektivet avseende områdesskyddet. För att kunna klassas som en störning enligt områdesskyddet behöver störningen vara betydande. Lagstiftaren har inte gjort samma begränsning i förhållande till artikel 5 fågeldirektivet, 12 habitatdirektivet eller 4 § artskyddsförordningen. Enligt kommissionen innebär frånvaron av ”betydande” i artikel 12 habitatdirektivet inte att alla små ljud eller liknande kan klassas som en störning. För att exempelvis buller ska anses vara en störning krävs det att en negativ påverkan som med största sannolikhet är skadlig för den skyddade arten har uppstått.⁹² Enligt artikel 5 fågeldirektivet är det förbjudet att avsiktligt störa fågelarterna, om störningarna ”inte saknar betydelse” för att uppnå syftet med direktivet.

EU-domstolen har inte diskuterat graden av störning som krävs för att en störning ska anses föreligga.⁹³ Domstolen har endast framhållit exempel på vad som utgör en störning, i *Caretta Caretta-målet* där störningen utgjordes av buller.⁹⁴ Generaladvokat Léger framhöll i målet att både jorderosion, buller, artificiellt ljus, användande av parasoller och mopedkörning utgjorde avsiktligt störande av havssköldpaddorna.⁹⁵

Vid bedömningen av en störning behöver artens bevarandestatus på populationsnivå och på biogeografisk nivå lokalt och nationellt beaktas. Aktiviteter som påverkar artens överlevnadschanser, fortplantningsresultat eller fortplantningsförmåga negativt är exempel på vad som avses med en störning. Om en aktivitet leder till en minskad förekomst av arten i det berörda området anses det vara en störning enligt artikel 12 habitatdirektivet. Sporadiska aktiviteter som inte förväntas påverka artens bevarandestatus negativt utgör därmed inte en störning av arten enligt habitatdirektivet och artskyddsförordningen.⁹⁶

⁹⁰ Kommissionen, 2007, a.a. s. 36.

⁹¹ Naturvårdsverket, 2009:2 s. 22–23.

⁹² Kommissionen, 2007, a.a. s. 36; Naturvårdsverket, 2009:2 s. 22.

⁹³ George QC, Graham, a.a. I: Jones, 2012, a.a. s. 48–49.

⁹⁴ Mål C-103/00 Kommissionen mot Grekland p. 34; se även George QC, Graham, a.a. I: Jones, 2012, a.a. s. 49.

⁹⁵ Mål C-103/00 Förslag till avgörande av Generaladvokat Léger p. 46, 56–57.

⁹⁶ Kommissionen, 2007, a.a. s. 36; Naturvårdsverket, 2009:2 s. 22–23.

2.3.3 Skada/förstöra vilo- & fortplantningsplats

Varken i habitatdirektivet, fågeldirektivet eller artskyddsförordningen ges en närmare definition av vad som avses med parnings- och rastplats.⁹⁷ EU-domstolens praxis är dock tydlig med att parnings- och rastplatser omfattas av ett utvidgat skydd.⁹⁸ Fortplantnings- och viloplats är en arts mest centrala livsmiljöer, artens överlevnad är beroende av de områdena. Skyddet av parnings- och rastplatser är således direkt kopplat till artens bevarandestatus. För att uppnå habitatdirektivets syften krävs ett särskilt skydd för dessa områden. Det krävs därför inget avsiktligt handlande vid skada på eller förstörelse av parnings- eller viloplatserna för att handlingen ska vara förbjuden.⁹⁹

I 4 § p. 4 artskyddsförordningen används termen att ”skada” i förhållande till parnings- och viloplats. I den engelska lydelsen används begreppet ”deterioration” som enligt Forsberg snarare bör ses som en ”försämring” än skada. Något som även påvisas i kommissionens riktlinjer, där kommissionen skriver ”skada/försämring”.¹⁰⁰ I Naturvårdsverkets handbok framhålls att oavsett ordval ska Sverige leva upp till direktivets krav. Vad som åsyftas med försämring fastställs inte direkt i direktivet. Enligt kommissionens vägledning åsyftas en fysisk degradering som påverkar habitatets funktionalitet negativt. Enligt kommissionen innebär förbudet dels ett förbud mot försämring av habitatet, dels ska förebyggande och förhindrande åtgärder vidtas mot förstörelse av fortplantnings- och viloplats.¹⁰¹

Med tanke på de skyddade djurarternas olika ekologi och fortplantningsstrategi krävs en artanpassad tolkning av vad som avses med fortplantnings- och viloplats. I det engelska begreppet viloplats innefattas både artens återhämtningsplats, tillflykts- och övervintringsplats. Begreppet fortplantningsplats omfattar parnings-, födelseplatser och platser som arterna är beroende av när ungarna växer upp.¹⁰²

I kommissionens vägledning definieras en skada/försämring som en fysisk försämring av en livsmiljö eller ett fortplantningsområde. Försämringen kan ske långsamt och succesivt minska platsens funktionalitet. Det är dock endast mänskligt orsakad försämring som omfattas av artikeln. Det krävs således ett orsakssamband mellan en eller flera mänskliga aktiviteter och försämringen i det aktuella området.¹⁰³

I *proportionalitets-målet* framhöll den tyska staten att det vore oproportionerligt att tillämpa skyddsregeln till skydd för parnings- och viloplats utan ett krav på avsiktighet. EU-domstolen menade att gemenskapslagstiftaren avsett att skapa ett starkare skydd för dessa områden och av den anledningen även förbjudit oavsiktligt handlande. Mot bakgrund av direktivets syfte, att

⁹⁷ Kommissionen, 2007, a.a. s. 40.

⁹⁸ Mål C-93/03 Kommissionen mot Tyskland p. 55; C-103/00 Kommissionen mot Grekland p. 39–40; C-221/04 Kommissionen mot Spanien p. 71–74; se även Michanek, Zetterberg, 2012, a.a. s. 232.

⁹⁹ Artikel 12 (1)(c) -(d) habitatdirektivet.

¹⁰⁰ Artikel 12 (1)(d) habitatdirektivet; se även Forsberg, 2012, a.a. s. 229, Kommissionen, 2007 s. 45.

¹⁰¹ Naturvårdsverket, 2009:2 s. 24–25; Kommissionen, 2007, a.a. s. 45–46.

¹⁰² Mål C-383/09 Förslag till avgörande av generaladvokat Kokott p. 31–32; Kommissionen, 2007, a.a. (engelsk version) s. 42 p. 59–60.

¹⁰³ Kommissionen, 2007, a.a. s. 45.

skydda biologisk mångfald, är det inte oproportionerligt med ett extra starkt skydd mot skada och förstörelse av dessa områden. Områdena utgör en förutsättning för arternas fortlevnad menade domstolen.¹⁰⁴

Enligt kommissionens riktlinjer krävs det enligt habitatdirektivet inga preventiva skötselåtgärder. Det krävs dock att ett förbud åtföljs av genomdrivandemekanismer som inkluderar förebyggande åtgärder, för att försämring inte ska ske. Potentiella framtida hot till följd av mänsklig verksamhet bör kunna förutses i ett strikt skyddssystem. Medlemsstaterna bör informera personer som förväntas begå avsiktliga och oavsiktliga överträdelser om förbuden.¹⁰⁵

I *europiska hamster-målet* framhöll generaladvokaten att förbudet primärt syftar till att förhindra försämringar av ett område. Bestämmelsen kan dock även bidra till en naturlig förbättring av en livsmiljö då en naturlig utveckling möjliggörs.¹⁰⁶ De åtgärder som försöker stoppas är åtgärder som inverkar negativt på parnings- och rastplatsernas *kontinuerliga ekologiska funktionalitet*¹⁰⁷. Skyddet i artikel 12.1 d habitatdirektivet omfattar endast parnings- och viloplats för existerande artpopulationer.¹⁰⁸ I det aktuella målet hade antalet bon för den europeiska hamstern (*Cricetus cricetus*) minskat från 1 160 bon år 2001 till mindre än 180 bon år 2007. Detta på grund av att jordbruksmarker försvunnit och splittrats upp till följd av bland annat bebyggelse och att monokultursjordbruk ökat, vilket varit skadligt för den europeiska hamstern. Det var ostridigt i målet att arten därigenom hade fått en ogynnsam bevarandestatus.¹⁰⁹ Domstolen kritiserade Frankrike för att vidtagna åtgärder inte var tillräckliga för att försäkra sig om att den europeiska hamsterns parnings- och viloplats inte försämrades eller förstördes. Ett effektivt skydd av arten hade därför inte säkerställts. Genom att inte införa ett åtgärdsprogram som möjliggör ett strikt skydd för arten hade Frankrike brutit mot sin skyldighet enligt artikel 12.1 d habitatdirektivet.¹¹⁰

2.3.3.1 Kontinuerlig ekologisk funktionalitet

Med kontinuerlig ekologisk funktionalitet åsyftas de egenskaper som gör att ett område är betydelsefullt för en viss art för parning, uppfödning och vila.¹¹¹ Om en åtgärd kan förväntas påverka en fortplantnings- eller viloplats negativt är det möjligt att vidta åtgärder för att säkerställa att platsens kontinuerliga ekologiska funktionalitet bibehålls. Om det görs krävs ingen dispensansökan från kraven i artikel 12 habitatdirektivet eller 4 § artskyddsförordningen. De åtgärder som åsyftas är olika former av preventiva eller förbättrande åtgärder som är avsedda att begränsa eller helt motverka de negativa effekterna av en

¹⁰⁴ Mål C-98/03 Kommissionen mot Tyskland p. 53–56; se även Mål C-6/04 Kommissionen mot Storbritannien och Nordirland p. 73–79.

¹⁰⁵ Kommissionen, 2007, a.a. s. 39.

¹⁰⁶ Mål C-383/09 Förslag till avgörande av generaladvokat Kokott p. 45–47.

¹⁰⁷ Min kursivering. Innebörden av begreppet kontinuerlig ekologisk funktionalitet diskuteras vidare under rubrik 2.3.3.1.

¹⁰⁸ Mål C-383/09 Förslag till avgörande av generaladvokat Kokott p. 48–51.

¹⁰⁹ Mål C-383/09 Kommissionen mot Frankrike p. 24, 26, 32.

¹¹⁰ Mål C-383/09 Kommissionen mot Frankrike p. 26, 29, 32–33, 37, 40; Schoukens, Bastmeijer, Species protection in the European Union – How strict is strict? I: Born, 2015, The Habitats Directive in its EU environmental law context: European nature's best hope? s. 135–136.

¹¹¹ Naturvårdsverket, 2009:2 s. 24.

verksamhet eller åtgärd. Exempelvis kan en sådan åtgärd bestå av att skapa nya livsmiljöer på eller i anslutning till en plats för vila eller fortplantning. Vid potentiell påverkan på stora arealer bör myndigheterna enligt Naturvårdsverket kräva en bra miljökonsekvensbeskrivning. Detta för att kunna uppmärksamma eventuella risker och säkerställa att hänsyn tas till platsernas funktionalitet.¹¹²

Om platsen genom de förebyggande åtgärderna inte förlorar ekologisk funktionalitet innan, under eller efter en åtgärd, och om området förblir minst lika stort och bibehåller samma kvalitet för den berörda arten, kan inte platsen anses ha drabbats av en försämrad funktion. En verksamhet kan då genomföras utan att något av undantagen i artikel 16 habitatdirektivet och 14 § artskyddsförordningen behöver vara tillämpliga.¹¹³ Det finns inget rättsligt avgörande som förtydligar när den kontinuerliga ekologiska funktionaliteten inte längre kan anses uppfyllt.¹¹⁴

Om en åtgärd eller verksamhet på kort eller lång sikt försämrar eller orsakar förstörelse av en fortplantnings- eller viloplats ska undantagen i artikel 16 habitatdirektivet och 14 § artskyddsförordningen tillämpas.¹¹⁵ Åtgärder för att bevara kontinuerlig ekologisk funktion skiljer sig från de kompensationsåtgärder som ska kompensera eller väga upp en viss effekt. Krav på kompensationsåtgärder följer av en redan uppkommen försämring eller förstörelse av en plats för fortplantning och vila.¹¹⁶

2.3.3.2 Vilo- & parningsplats enligt MÖD & artskyddsförordningen

MÖD har konstaterat att om en plats regelbundet används som vilo- och parningsplats gäller skyddet för området året runt. Kommer platsen sannolikt under rådande förutsättningar och inom rimlig tid att användas igen för vilo- eller fortplantningssyfte kvarstår skyddet. Har platsen endast använts enstaka gång som parnings- eller viloplats omfattas den inte av skyddet. Saknas de egenskaper som krävs för att platsen ska kunna utgöra en lämplig vilo- och parningsplats för arten kan ändå verksamheter nekas tillstånd. Det gäller om verksamheten redan tidigare påverkat förhållandena i området på ett som försämrat livsmiljön för den skyddade arten.¹¹⁷

2.3.4 Gynnsam bevarandestatus

Enligt artikel 2.2 habitatdirektivet ska medlemsstaterna bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus för arter av intresse för unionen. Enligt artikel 11 habitatdirektivet ska medlemsstaterna övervaka bevarandestatusen hos de arter som är av gemenskapsintresse och ta särskild hänsyn till prioriterade arter. Vissa arter får, om nödvändigt, exploateras om det är förenligt

¹¹² Kommissionen, 2007, a.a. s. 46; Naturvårdsverket, 2009:2 s. 24–25.

¹¹³ Kommissionen, 2007, a.a. s. 47; Naturvårdsverket, 2009:2 s. 25.

¹¹⁴ Schultz & Marklund Andersson, 2016, a.a. s. 80.

¹¹⁵ Kommissionen, 2007, a.a. s. 46; Naturvårdsverket, 2009:2 s. 25.

¹¹⁶ Kommissionen, 2007, a.a. s. 47.

¹¹⁷ MÖD M 2114–15 s. 8, 10–11, 13–14.

med bibehållandet av en gynnsam bevarandestatus.¹¹⁸ Skyldigheten att övervaka och kontrollera bevarandestatusen ska vara tydligt utformad.¹¹⁹

En arts bevarandestatus definieras enligt artikel 1 habitatdirektivet. Bevarandestatusen bestäms utifrån alla de faktorer som påverkar den aktuella arten och som på lång sikt kan inverka på den naturliga förekomsten och artantalet inom dess naturliga utbredningsområde. För att anses ha en gynnsam bevarandestatus, ska det kunna påvisas att den aktuella arten på lång sikt kommer att förbli vital i dess livsmiljö. Det naturliga utbredningsområdet för arten ska därför inte minska och ska inte antas minska inom en överskådlig framtid. Det ska även finnas en tillräckligt stor livsmiljö för att artpopulationen ska kunna bevaras på lång sikt.¹²⁰ Definitionen av ”gynnsam bevarandestatus” utgår både från populationsutvecklingen hos den aktuella arten och utvecklingen av den givna artens livsmiljö.¹²¹

Generaladvokaten framhöll i ett förslag till avgörande i *europsiska hamster-målet* att en ogynnsam bevarandestatus hos en art ger upphov till mer långtgående skyldigheter för medlemsstaterna. Skyddsåtgärdernas innehåll och räckvidd bestäms således utifrån den bevarandestatus som arten har. Detta eftersom syftet med skyddet är att bidra till en gynnsam bevarandestatus hos arten. Insatser ska, om möjligt, riktas mot de åtgärder som föranlett den ogynnsamma bevarandestatusen.¹²² Enligt kommissionen kan förstörelse av ett enstaka bo vara otillåtet, om arten har en ogynnsam bevarandestatus på lokal eller nationell nivå. En sådan åtgärd skulle däremot kunna vara godtagbar om arten har en gynnsam bevarandestatus, eftersom åtgärden då inte påverkar artpopulationens överlevnadsmöjligheter.¹²³

I ett mål rörande beviljade av jaktlicenser på varg, *finska vargjakts-målet*, framhöll EU-domstolen att undantagen i artikel 16.1 habitatdirektivet är i första hand tillämpliga när den berörda arten har en gynnsam bevarandestatus. Det går dock i särskilda fall att bevilja undantag även om arten har en ogynnsam bevarandestatus. Det krävs då att den ogynnsamma bevarandestatusen hos den ifrågasatt artpopulationen inte förvärras genom åtgärden. Åtgärden ska i dessa situationer inte heller förhindra återställandet av en gynnsam bevarandestatus. Möjligheten motiveras med att det inte är säkert att exempelvis dödande av ett begränsat antal individer påverkar möjligheten att upprätthålla en gynnsam bevarandestatus hos artpopulationen i deras naturliga utbredningsområde.¹²⁴ EU-domstolen framhöll i målet att ett dispensbeviljande i situationer där den aktuella arten har ogynnsam bevarandestatus måste uppfylla två kriterier. Det krävs att den tillåtna åtgärden inte påverkar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus, och det krävs en ”noggrann och tillräcklig motivering” av avsaknaden av lämpliga alternativa lösningar. I annat fall strider en dispens mot artikel 16.1 i habitatdirektivet.¹²⁵

¹¹⁸ Artikel 14 habitatdirektivet.

¹¹⁹ Mål C-6/04 Kommissionen mot konungariket Storbritannien och Nordirland p. 18, 21, 26.

¹²⁰ art. 1 (i) habitatdirektivet.

¹²¹ Christiernsson, 2011, Rättens förhållande till komplexa och dynamiska ekosystem s. 182–183, 199.

¹²² Mål C-383/09 Förslag till avgörande av generaladvokat Kokott p. 37.

¹²³ Naturvårdsverket, 2009:2 s. 128.

¹²⁴ Mål C- 342/05 Kommissionen mot Finland p. 12–13, 28–29.

¹²⁵ Mål C- 342/05 Kommissionen mot Finland p. 30–31, 47.

2.4 Undantagen från skyddet

Det finns ett antal undantag till förbudet i artikel 5 fågeldirektivet, artikel 12 och 13 habitatdirektivet och 4 och 7 §§ artskyddsförordningen. Dispensmöjligheterna regleras i artikel 9 fågeldirektivet, artikel 16 habitatdirektivet och 14 § artskyddsförordningen. Undantagen är endast tillämpliga om det inte finns någon annan lämplig lösning *och* när något av kraven i artikel 9.1 fågeldirektivet, artikel 16.1 habitatdirektivet eller 14 § p. 3 artskyddsförordningen är uppfyllda.

Några av grunderna som kan motivera att skyddsregleringen frångås är hänsyn till människors hälsa och säkerhet, för att förhindra allvarlig skada på bland annat grödor, boskap, skog och vatten eller för att skydda flora och fauna. Undantag kan även ges för till exempel forsknings- och utbildningsändamål, för återplantering och återinförsel och för den uppfödning som krävs för detta ändamål.¹²⁶ Enligt habitatdirektivet och artskyddsförordningen finns även krav på att dispensen inte får försvåra upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artbeståndet i dess naturliga utbredningsområde.¹²⁷

Inskränkningar kan även göras enligt habitatdirektivet och artskyddsförordningen för tvingande anledningar av ”överskuggande allmänintresse”, vilket bland annat omfattar orsaker av social eller ekonomisk karaktär.¹²⁸ Vad som i artikel 16.1 c habitatdirektivet avses med ”tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse” har EU-domstolen inte preciserat närmare. Kommissionen framhåller att det inte kan röra sig om vilket allmänintresse som helst utan det ska vara av ”överskuggande karaktär”. Det innebär exempelvis att andra kortsiktiga intressen av social eller ekonomisk karaktär inte kan väntas leva upp till de i direktivet ställda kraven. För att kunna vara ett allmänintresse av överskuggande karaktär måste det vara ett långsiktigt intresse. Privata intressen eller företagsintressen kan generellt sett inte anses leva upp till kravet.¹²⁹

I *Örindalen-målet* hade MÖD konstaterat att bolaget bröt mot förbudet att avsiktligt störa ett kungsörnspar enligt 4 § första stycket p. 2. Förmodligen skulle även kungsörnarnas parnings- och viloplatser förstöras eller skadas, vilket skulle strida mot 4 § första stycket p. 4 artskyddsförordningen.¹³⁰ Följaktligen krävdes dispens för att verksamheten skulle vara tillåten. Både Bolaget och länsstyrelsen framhöll att projektet hade ett ”överskuggande allmänintresse”. De underströk i sina yttranden samhällsekonomiska värden som projektet skulle innebära. Bland annat i form av runt 300 nya arbetstillfällen, utveckling av turistnäringen och glesbygdskommuner. Dispensgrunden ”allt överskuggande allmänintresse” saknas i artikel 9 fågeldirektivet. MÖD gick därför in i direktivet för att se till vilka åtgärder som är förbjudna och vilka dispenser som kan ges till dessa. Domstolen konstaterade att fågeldirektivet främst syftar till att förbjuda olika former av jakt och fångst på fågel-

¹²⁶ Artikel 9.1 fågeldirektivet.

¹²⁷ Artikel 16.1 habitatdirektivet; 14 § p. 2 artskyddsförordningen.

¹²⁸ Artikel 16 (1)(a) -(c) habitatdirektivet.

¹²⁹ Kommissionen, 2007, a.a. s. 45.

¹³⁰ MÖD, M 2630–14 s. 6.

lar, därför är reglerna om dispens i artikel 9 utformande utifrån dessa premiser. Domstolen menade att 4 § artskyddsförordningen således troligen givits ett vidare tillämpningsområde än vad som avsågs med artikel 5 fågeldirektivet. Detta eftersom även infrastrukturs- och byggprojekt omfattas av 4 § artskyddsförordningen. Dispensgrunden ”överskuggande allmänintresse” finns i fågeldirektivet avseende områdesskydd och i habitatdirektivet avseende artskydd. MÖD drog således slutsatsen att det inte var oförenligt med fågeldirektivets syfte att pröva dispensgrunden ”överskuggande allmänintresse” även i förhållande till skyddade fåglar.¹³¹ Dispensgrunden ska tolkas strikt och kraven är höga för att nå upp till kraven på ”överskuggande allmänintresse”. Både MÖD och MMD kom till samma slutsats, att bolagets projekt inte levde upp till de tvingande hänsyn på överskuggande allmänintresse som krävdes för dispens.¹³²

I ett tidigare mål gällande fridlyst kornknarr (*crex crex*) förde MÖD ett liknande resonemang, de framhöll att det var viktigare att skydda miljöer som är viktiga för en fågelart än att tillgodose ett bolags enskilda intressen.¹³³

I två mål, ett mellan kommissionen och Frankrike och ett mellan kommissionen och Belgien, framhöll EU-domstolen att undantag från skyddsbestämmelserna i fågeldirektivet endast är tillämpliga när kriterierna i artikel 9 fågeldirektivet är uppfyllda och preciserade. Kravet på precisering av villkoren för ett undantag är särskilt stort avseende tid och rum.¹³⁴

EU-domstolen konstaterade i *skogsbruks-målet* att lagfästa generella undantag från fågeldirektivet inte är tillåtna inom areella näringar såsom skogsbruk. Tyskland hade i en nationell reglering gjort ett undantag från skyddsbestämmelserna för vad som kunde klassas som normalt skogsbruk, jordbruk och fiske där syftet inte var att skada arterna. EU-domstolen godkände inte detta undantag, bland annat med anledning av att vad som avsågs med normal markanvändning inte definierades i lag. Det var därför inte tydligt vilken miljöskada som ansågs vara tillåten. Medlemsstaterna måste se till att inskränkningar i fågelskyddet endast tillåts när det inte finns någon annan tillfredställande lösning.¹³⁵

EU-domstolen har konstaterat att undantagen i artikel 9 fågeldirektivet ska tillämpas restriktivt. Undantag får ges enbart under strängt kontrollerade former och på selektiva grunder, vilka ska vara i linje med proportionalitetsprincipen. Således ska undantaget vara proportionerligt till det behov som motiverar undantaget. Med ”annan lämplig lösning” åsyftas därför endast nödvändiga undantag där det finns en balans mellan artskyddet och det intresse för vilket undantaget görs. Direktivets syften får inte äventyras för att ett undantag beviljas.¹³⁶ Många länder har försökt att komma runt bestämmelserna i

¹³¹ MÖD, M 2630–14 s. 2, 7, 9.

¹³² MÖD, M 2630–14 s. 9; MMD M 1713–13, s. 35–39.

¹³³ MÖD, M 4980–12.

¹³⁴ Mål C-252/85 Kommissionen mot Frankrike p. 9, 11; mål C-247/85 Kommissionen mot Belgien p. 27–29.

¹³⁵ Mål C-412/85 Kommissionen mot Tyskland p. 8–9, 14–18.

¹³⁶ Mål C-76/08 Kommissionen mot Malta p. 25, 46–47, 56–59.

artikel 12 habitatdirektivet med hjälp av undantagen i artikel 16 habitatdirektivet. EU-domstolen har dock fastslagit att rekvisiten i artikel 16 habitatdirektivet ska tolkas restriktivt.¹³⁷

2.5 Sammanfattning

Artskyddet är mer omfattande i habitatdirektivet och artskyddsförordningen än i fågeldirektivet. Gemensamt för de tre regelverken är att artskyddet förbjuder avsiktligt dödande och tillfångatagande av skyddade arter. I habitatdirektivet framhålls det att detta är förbjudet oavsett hur det görs. Ett sådant förtydligande saknas i artskyddsförordningen. I regelverken förbjudes även avsiktligt störande av arterna, enligt alla tre regelverk särskilt under häcknings- och uppfödningstiden. Habitatdirektivet och artskyddsförordningen utsträcker skyddet ytterligare till att även omfatta under parnings-, övervintnings- och flyttningstid. Förbudet omfattar enligt alla tre regelverk avsiktligt förstörande eller insamlande av ägg i naturen. Även förvarande av fågelarter som inte får jagas eller fångas förbjuds enligt fågeldirektivet.

I artskyddsförordningen görs ingen distinktion mellan bevarandet av skyddade arter enligt habitatdirektivet och skyddet av fåglar enligt fågeldirektivet. Detta har resulterat i att även fåglars vilo- och parningsplatser skyddas av artskyddsbestämmelser enligt artskyddsförordningen. Fågeldirektivets artskyddsbestämmelser har inget specifikt skydd för fågelarternas parnings- och viloplats. Fågeldirektivet skyddar dock mot avsiktligt förstörande eller skadande av fåglarnas bon och ägg eller bortförande av deras bon. Ett fågelbo skulle kunna likställas med parningsplats, då en parningsplats bland annat är en plats som arten är beroende av när ungarna växer upp. Det är enligt habitatdirektivet och artskyddsförordningen förbjudet att skada/försämra och förstöra arternas *parnings- och viloplats*. Åtgärder som avsiktligt och indirekt syftar till att försämra funktionaliteten hos en plats omfattas av förbudet att försämra parnings- och viloplatserna. Det som skyddas är platsernas kontinuerliga ekologiska funktionalitet. Det är således de egenskaper som gör att ett område är betydelsefullt för en viss art för parning, uppfödning och vila som skyddas.

Begreppet *avsiktligt* bör med all sannolikhet tolkas enhetligt i alla tre regelverk. Det finns inget närmare förtydligande av EU-domstolen eller kommissionen avseende tolkningen enligt fågeldirektivet, men med stor sannolikhet tolkas avsiktlighet på samma sätt som enligt habitatdirektivet. Enligt habitatdirektivet och artskyddsförordningen ska avsikt tolkas som att personen endera ska ha velat utföra en av de förbjudna åtgärderna, eller att personen var medveten om risken för att en förbjuden konsekvens kan uppstå och åtminstone godtagit risken.

Avseende otillåten *störning* är artskyddsförordningens krav i linje med habitatdirektivets krav. Bedömningen av störning behöver göras i varje enskilt fall. Övergripande kan sägas att det verkar vara godtagbart att störa en enskild individ, om det inte påverkar artpopulationens bevarandestatus negativt. En arts bevarandestatus bedöms huvudsakligen utifrån artens möjlighet att på

¹³⁷ Mål C-6/04 Kommissionen mot Storbritannien och Nordirland p. 111–113; Shoukens, Bastmeijer, a.a. I: Born, 2015, a.a. s. 140–141.

lång sikt förbli en livskraftig del av dess livsmiljö. Tolkningen av otillåten störning är sannolikt densamma i förhållande till fågeldirektivet.

Angående dispensgrunderna i artskyddsförordningen verkar dessa vara i linje med habitatdirektivets bestämmelser. Dispensgrunderna överensstämmer inte i ordalydelsen med bestämmelserna i fågeldirektivet, men sannolikt med fågeldirektivets syfte. I *Örndalen-målet* tillät MÖD en undantagsgrund som inte finns i fågeldirektivet i förhållande till skyddade fåglar. Detta med motiveringen att 4 § artskyddsförordningen givits en mer omfattande tillämpning än fågeldirektivets skyddskrav avsåg. Det möjliggjorde enligt MÖD att undantagsbestämmelsen även kan tillämpas avseende fåglar.

3 Artskydd i skogsvårdslagen

I det följande kapitlet presenteras skogsvårdslagens mål och tillämplighet. Det följs av en framställning av de krav som ställs på miljö- och artskyddshänsyn inom ramen för skogsbruket i Sverige, och vilka undantag och inskränkningar som kan medges till dessa. Kapitlet avslutas med en sammanfattning av det presenterade materialet.

3.1 Mål & tillämplighet

I 1 § SvL framhålls att skogen är en nationell tillgång och en förnyelsebar resurs. Skogen är en resurs för hela samhället, inte endast för den enskilde markägaren. Skogen ska skötas på ett sätt som leder till att den kan ge god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras.¹³⁸ Paragrafen ger uttryck för lagens två mål, ett produktionsmål och ett miljömål. Målen likställdes vid inrättandet av den nya skogsvårdslagen år 1993.¹³⁹

Samtidigt som miljömålet infördes i skogsvårdslagen avreglerades skogsbruket och skogsägarna blev friare i valet av tillvägagångssätt för att sköta skogsbruket. Ett tidigare krav på avverkning avskaffades och möjligheter att sköta sin skog med alternativa metoder infördes. Därmed ökade skogsägarnas ansvar avseende de skogspolitiska målen uppfyllnad. Ledordet för skogsägare blev ”frihet under ansvar”.¹⁴⁰

Enligt Europiska kommissionen bör pågående verksamheter, såsom skogsbruk, regleras på ett sätt som möjliggör att konflikter med artskyddsbestämmelserna kan undvikas. Exempelvis kan system med planeringsinstrument, tillståndsplikt och tvingande hänsynsregler inrättas. Åtgärderna ska inrymma flexibilitet samtidigt som varje åtgärd som orsakar skada ska ta full hänsyn till den aktuella artpopulationens skyddsbehov.¹⁴¹

Skogsvårdslagen är tillämplig på skogsbruksåtgärder på all skogsmark.¹⁴² Vad som avses med skogsmark och produktiv skogsmark fastställs i 2 § SvL. Med skogsmark avses ett sammanhängande område där träden har en höjd på mer än fem meter och en kronslutenhet på mer än tio procent. Områden som har förutsättningar att nå denna höjd och kronslutenhet utan produktionshöjande åtgärder anses också som skogsmark. För att skogsmarken ska anses produktiv ska den därutöver i genomsnitt producera minst en kubikmeter virke per hektar och år.¹⁴³

¹³⁸ 1 § skogsvårdslagen; prop. 1992/93:226 s. 47.

¹³⁹ Prop. 1992/93:226 s. 1; Michanek, Zetterberg, 2012, a.a. s. 476; Öhman, [Skogsvårdslagen, Karnov - lagkommentar 1 §, not. 1] uppdaterad 2014-10-01, hämtad: 2016-09-11.

¹⁴⁰ Prop. 1992/93:226 s. 37–39; Forsberg, 2012, a.a. s. 20–21.

¹⁴¹ Kommissionen, 2007, a.a. s. 32.

¹⁴² 4 § skogsvårdslagen; Forsberg, 2012, a.a. s. 117.

¹⁴³ Forsberg, 2012, a.a. s. 293.

3.2 Avverkningrätt & miljöhänsyn enligt skogsvårdslagen

Ett antal naturvårdshänsyn regleras direkt i skogsvårdslagen.¹⁴⁴ 2014 gavs Skogsstyrelsen befogenhet att meddela generella undantag till grundregeln om nödvändig avverkning och anläggning av ny skog, till förmån för bland annat naturvärden.¹⁴⁵ Några sådana generella undantag verkar dock inte ha inrättats.¹⁴⁶ I 6 § SvL framgår att nödvändiga föryngringsåtgärder, i form av anläggning av ny skog ska vidtas för att säkra återväxt av skog med en tillfredställande täthet och ett i övrigt tillfredställande tillstånd.¹⁴⁷ Naturliga föryngringsmetoder bör endast användas i områden där marken är lämplig för det.¹⁴⁸ Enligt 10 § SvL ska avverkning på produktiv skogsmark vara ”ändamålsenlig” för skogsåterväxt eller på annat sätt främja skogsutveckling. Skogsstyrelsen kan i särskilda fall för att bevara och utveckla natur- och kulturvärden meddela undantag till bestämmelserna om avverkning och anläggning av ny skog.¹⁴⁹

Vid inrättandet av en ny skogsvårdslag på 1990-talet avskaffades det tidigare kravet på skogsbruksplaner. Istället behöver en markägare nu som huvudregel bara göra en avverkningsanmälan till Skogsstyrelsen för att få avverka skog.¹⁵⁰ En avverkningsanmälan ska bland annat innehålla information om vad markägaren avser göra för att tillgodose naturvårdens intressen i samband med avverkningen.¹⁵¹ Anmälan ska göras för att ge tillsynsmyndigheten möjlighet att ge skogsägaren råd avseende avverkningen. Tillsynsmyndigheten kan även besluta om villkor för avverkningen för att säkerställa att lagens krav på återväxtåtgärder och miljöhänsyn tillgodoses. Det kan ställas högre krav på skogsbolag än privata skogsbruksägare avseende den information som ska lämnas. Kraven är dock inte mer långtgående än att det ska vara rimligt och möjligt med hänsyn till skogsägarens enskilda förhållanden att tillhandahålla informationen.¹⁵² Vid behov kan Skogsstyrelsen göra ett fältbesök före avverkningen. De senaste åren har Skogsstyrelsen gjort besök på mellan 7–10 procent av alla ärenden som inkommit.¹⁵³

¹⁴⁴ Forsberg, 2012, a.a. s. 182–183.

¹⁴⁵ Lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429) (SFS 2014:890).

¹⁴⁶ Skogsstyrelsen, Föreskrifter och allmänna råd, <<http://www.skogsstyrelsen.se/Myndigheten/Om-oss/Lag-och-ratt/Forfattningar-kronologiskt1/>> hämtad: 2017-01-02.

¹⁴⁷ 5 §, 6 § 1, 3 styckena skogsvårdslagen; 2–3 §§ skogsvårdsförordningen (SFS 1993:1096).

¹⁴⁸ Prop. 1992/93:226 s. 53.

¹⁴⁹ 6, 10 §§ 1, 3 styckena skogsvårdslagen; 3 kap. 2 d §, allmänna råd till 3 kap. 2 d § SKSFS 2015:2 Föreskrifter om ändring i Skogsstyrelsens föreskrifter (SKSFS 2011:7); Prop. 2013/14:141 s. 130.

¹⁵⁰ 15 § 1 stycket p. 1 skogsvårdsförordningen.

¹⁵¹ 14 § skogsvårdslagen; prop. 2009/10:201 Gränser i skogen, s. 71.

¹⁵² Öhman, [Skogsvårdslagen, Karnov - lagkommentar 14 §, not. 39] uppdaterad: 2014-10-01, hämtad: 2016-12-14.

¹⁵³ Skogsstyrelsen, Så här jobbar Skogsstyrelsen med anmälningar och ansökningar om avverkning <<http://www.skogsstyrelsen.se/Aga-och-bruka/Lagen/Lagtillsyn/Arbete-med-anmalningar/>> hämtad: 2016-12-28.

Skogsstyrelsen ska meddela markägaren inom sex veckor om föreskrifter eller förbud för avverkningen.¹⁵⁴ Har Skogsstyrelsen inte kontaktat markägaren inom sex veckor kan avverkningen vidtas utan att något beslut meddelas markägaren. En sådan ordning innebär ofta en tidsvinst för markägaren och en lättare arbetsbörda för myndigheterna i jämförelse med tillståndsprövningar.¹⁵⁵ Kommissionen har i sin vägledning till habitatdirektivet framhållit att det vore oproportionerligt att införa krav på tillstånd eller dispens inför varje skogsbruksåtgärd.¹⁵⁶ Under år 2015 fattade Skogsstyrelsen 423 beslut om miljöhänsyn eller återväxtåtgärder.¹⁵⁷

Den mest centrala bestämmelsen för naturvårdshänsyn i skogsvårdslagen är 30 § SvL. I paragrafen bemyndigas regeringen och Skogsstyrelsen att meddela föreskrifter om miljöhänsyn vid skogsskötsel. Med skogsskötsel avses alla former av åtgärder i skogsbruket. Föreskrifterna får dock inte vara så långtgående att de ”avsevärt försvårar pågående markanvändning”.¹⁵⁸

3.3 Miljöhänsyn vid skogsskötsel

I Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd beskriver Skogsstyrelsen bland annat att en verksamhet eller åtgärd ska vidtas på ett sätt som gör att en konflikt mellan skogsvårdslagens regler och artskyddsförordningen inte ska uppstå.¹⁵⁹ Enligt motiven till skogsvårdslagen ska föreskrifterna främja både miljöbalkens mål om hållbar utveckling och bidra till att miljö- och produktionsmålen i skogsvårdslagen uppfylls.¹⁶⁰ Enligt föreskrifterna ska en verksamhet eller åtgärd leva upp till kraven i 2 kap. MB. Skogsstyrelsen får dock medge undantag från miljöbalkens hänsynsregler om det finns särskilda skäl.¹⁶¹

Vid skogsskötsel såsom avverkning, hyggesbehandling, beståndsanläggning, beståndsvård, uttag av skogsbränsle och andra skogsbruksåtgärder, ska alla skador på mark och vatten förhindras eller begränsas. Det ska ske i den omfattning det är möjligt utan att det avsevärt försvårar pågående markanvändning.¹⁶²

Vid all avverkning ska hänsyn tas till bland annat växt- och djurarter. Av kravet följer att träd, trädsamlingar, döda träd och buskar ska lämnas kvar. Med åtgärderna ska framtida miljövärden främjas.¹⁶³ Det är ”grova lövträd, ovanliga trädslag, träd av mycket hög ålder, döende och döda träd, hålträd, boträd och träd som kan utvecklas till boträd samt kulturpåverkade träd” som

¹⁵⁴ 15 b § skogsvårdsförordningen.

¹⁵⁵ 15 b § skogsvårdsförordningen; prop. 2009/10:201, s. 61.

¹⁵⁶ Kommissionen, 2007, a.a. s. 29.

¹⁵⁷ Skogsstyrelsen, Så här jobbar Skogsstyrelsen med anmälningar och ansökningar om avverkning, <<http://www.skogsstyrelsen.se/Aga-och-bruka/Lagen/Lagtillsyn/Arbete-med-anmalningar/>> hämtad: 2016-12-28.

¹⁵⁸ 30 § skogsvårdslagen; Forsberg, 2012, a.a. s. 182–183.

¹⁵⁹ Naturvårdsverket, skogsstyrelsen, 2016, a.a. s. 10.

¹⁶⁰ Prop. 1997/98:90 Förhållandet mellan miljöbalken och andra lagar s. 244.

¹⁶¹ 7 kap. 3 och 4 §§ SKSFS 2011:7 Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till Skogsvårdslagen.

¹⁶² 7 kap. 1, 2, 23 §§ SKSFS 2011:7.

¹⁶³ 7 kap. 8 §, allmänna råd 8 § SKSFS 2013:2 Föreskrifter om ändring i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2011:7) till Skogsvårdslagen.

ska prioriteras för kvarlämnande vid avverkning.¹⁶⁴ Forsberg framhåller att denna prioriteringsordning inte ger tillräckligt tydlig styrning över vilka naturvärden som ska prioriteras. Det är förbjudet enligt habitatdirektivet och artskyddsförordningen att skada eller förstöra skyddade arters vilo- och fortplantningsplatser. Boträd ska lämnas kvar enligt föreskrifterna, men det gäller endast i den utsträckning det ryms inom ramen för pågående markanvändning. Boträd borde enligt Forsberg lämnas kvar i den omfattning som krävs för att säkerställa den kontinuerliga ekologiska funktionaliteten.¹⁶⁵

3.3.1 Artskydd

År 2013 infördes nya bestämmelser avseende artskydd i Skogsvårdslagens föreskrifter.¹⁶⁶ Enligt den tidigare bestämmelsen skulle skador på växt- och djurarter undvikas eller begränsas vid utförandet av skogsbruksåtgärder. Det var de rödlistade arter som listats i Naturvårdsverkets beslut från 28 april 2010 och klassats som akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade som skulle skyddas.¹⁶⁷

Forsberg menade i sin avhandling att de lågt ställda kraven och de vaga formuleringarna i föreskrifterna behövde ses mot bakgrund av det bemyndigande Skogsstyrelsen fått från lagstiftaren. Även när det stod ”ska” i föreskrifterna gällde kravet endast så långt det inte avsevärt försvårar markanvändningen. Detta trots att rödlistade arter som klassas som akut hotade, strakt hotade, sårbara eller nära hotade skulle prioriteras.¹⁶⁸ Enligt Forsberg var de materiella hänsynsreglerna i skogsvårdslagen bristfälliga i sin omfattning i förhållande till de artskyddsbestämmelser EU-rätten uppställde.¹⁶⁹ Även miljömålsberedningen framhöll år 2013 att skogsvårdslagens hänsynsbestämmelser behövde skärpas och förtydligas. De framhöll att tvingande regler för artskydd behövde införas i skogsvårdslagen för att EU-rättens regler skulle anses vara genomförda inom skogsbruket.¹⁷⁰

Enligt den nuvarande lydelsen i föreskrifterna ska skador som följer av skogsbruksåtgärder förhindras eller begränsas. Detta i de livsmiljöer och områden där det förekommer prioriterade fågelarter och arter listade i bilaga I till artskyddsförordningen och som markerats med N eller n eller som betecknats som akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade enligt gällande rödlista. I föreskrifterna görs en direkt hänvisning till artskyddsförordningen, och i bestämmelsen framhålls att regler om artskydd finns i artskyddsförordningen.¹⁷¹ Med skada åsyftas i bestämmelsen ”avsiktligt dödande, störande, förstörande av ägg eller skadande eller förstörande av djurens fortplantningsområden eller viloplats”. I de allmänna råden framhålls att rödlistade arter ofta förekommer både i hänsynskrävande biotoper, i ädellövskog och på platser som inte uppenbart kan skiljas från omgivande skog.¹⁷²

¹⁶⁴ 7 kap. 9 §, 8 § allmänna råd SKSFS 2011:7.

¹⁶⁵ Forsberg, 2012, a.a. s. 183–184.

¹⁶⁶ 7 kap. 19, 33 a §§ SKSFS 2013:2.

¹⁶⁷ 7 kap. 19 § SKSFS 2011:7.

¹⁶⁸ Forsberg, 2012, a.a. s. 183.

¹⁶⁹ Forsberg, 2012, a.a. s. 232.

¹⁷⁰ SOU 2013:43 s. 213–215.

¹⁷¹ 7 kap. 19 § sista stycket SKSFS 2013:2.

¹⁷² 7 kap. 19 §, allmänna råd SKSFS 2013:2.

Om det inte är möjligt att ta all den hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen som föreskrifterna kräver, inom ramen för intrångsbestämmelserna, får en prioritering av skydd göras.¹⁷³ ”Vid förekomst av prioriterade fågelarter enligt bilaga 4 eller arter som är markerade med N eller n på bilaga 1 till artskyddsförordningen (2007:845) ska hänsynen anpassas till arternas särskilda behov.”¹⁷⁴ För att bevara vilda växter, djur, fåglar och livsmiljöer, och för att samtidigt bibehålla eller förbättra vattenkvaliteten i sjöar och vattendrag, ska hänsynskrävande biotoper, gamla eller grova träd, äldre döda träd, äldre lövträd i barrdominerade områden och skyddszoner mot vattendrag och sjöar prioriteras.¹⁷⁵

Enligt Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens gemensamma riktlinjer omfattas inte 4 och 7 §§ artskyddsförordningen av de intrångsbegränsningar som råder under 30 § SvL.¹⁷⁶ Myndigheterna menar att 7 kap. 33 a § 2 stycket SKSFS 2013:2 tydliggör att hänsyn ska tas till arternas behov. I bestämmelsen görs ingen hänvisning till inskränkningen pågående markanvändning och därför menar myndigheterna att begränsningen inte är tillämplig. Hänsynen ska således anpassas till arternas bevarandestatus och säkerställa att denna inte påverkas negativt.¹⁷⁷

3.3.2 Begränsning av miljöhänsyn

Sedan början av 1970-talet har markägare tillerkänts ersättning i vissa fall om ”pågående markanvändning avsevärt försvåras”.¹⁷⁸ Innebörden av detta är att ersättning ska utgå för att kompensera den ekonomiska skada som skogsägare lider om skogsavverkning måste begränsas för att exempelvis skydda en hotad art.¹⁷⁹ Bestämmelsen fyller således två miljörättsliga funktioner. Bestämmelsen anger förutsättningarna för ersättningsrätt för markägare, och fastställer en yttre gräns för den miljöhänsyn som det allmänna kan kräva av en enskild skogsägare.¹⁸⁰ Ersättningsrätten bestäms utifrån 31 kap. MB.¹⁸¹ I 31 kap. 4 § MB framhålls att ersättning ska ges om mark tas i anspråk eller om ”pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras”.¹⁸²

Även om bestämmelsen funnits sedan 70-talet, och dessutom återfinns i 2 kap. 15 § RF, finns tre begrepp i bestämmelsen som kräver närmare förtydligande: ”pågående markanvändning”, ”avsevärt försvårande” och ”berörd del av en fastighet”.¹⁸³

¹⁷³ 7 kap. 33 a § 1 stycket SKSFS 2013:2.

¹⁷⁴ 7 kap. 33 a § 2 stycket SKSFS 2013:2.

¹⁷⁵ 7 kap. 33 a § 3 stycket SKSFS 2013:2.

¹⁷⁶ 7 kap. 33 a § andra stycket SKSFS 2013:2; Naturvårdsverket, skogsstyrelsen, 2016, a.a. s. 28.

¹⁷⁷ 7 kap. 33 a § SKSFS 2013:2; Naturvårdsverket, skogsstyrelsen, 2016, a.a. s. 27–28.

¹⁷⁸ Prop. 1997/98:45 Miljöbalk, del 1 s. 550.

¹⁷⁹ Michanek, Zetterberg, 2012, a.a. s. 433–434.

¹⁸⁰ Michanek, Zetterberg, 2012, a.a. s. 429.

¹⁸¹ 7 kap. 2 § SKSFS 2011:7.

¹⁸² 31 kap. 4 § miljöbalken.

¹⁸³ Prop. 1997/98:45 Miljöbalk, del 1 s. 550; Westerlund, 1980, Naturvård och pågående markanvändning: en undersökning av naturvårdslagens ersättningsregler s. 94.

Begreppet *pågående markanvändning* tolkas förhållandevis extensivt. En bedömning av vad som är en pågående markanvändning måste göras i varje enskild situation.¹⁸⁴ Det är inte enbart faktiskt nyttjande av marken som avses, utan även naturliga rationaliseringar av pågående markanvändning innefattas av begreppet.¹⁸⁵ Gränsen för vad som inte är en pågående markanvändning är om markanvändningen ses som en ändring av verksamheten, exempelvis från skogsbruk till jordbruk.¹⁸⁶ Om det krävs tillstånd för en åtgärd anses åtgärden inte vara pågående markanvändning.¹⁸⁷ För att anses vara en ”naturlig rationalisering” av pågående markanvändning har Westerlund identifierat fyra kriterier som behöver uppfyllas. För det första behöver den nya markanvändningen vara passande för den aktuella fastigheten. Effektiviseringen ska även vara ”generellt använd” för den ifrågavarande marktypen i landet eller regionen, och ”tekniskt lämplig” för marktypen. Det sista kriteriet är att rationaliseringen ska vara allmänt ansedd som en effektivisering och normal utveckling av skogsbruket.¹⁸⁸ Av detta följer att olika former av avverkningar, exempelvis kalavverkningar och planteringar omfattas av begreppet.¹⁸⁹ Forsberg, Michanek och Zetterberg är kritiska till att kalavverkning av riktigt gamla naturskogar ses som en naturlig rationalisering av markanvändningen, om skogarna i princip aldrig tidigare avverkats. Frågan om en sådan kalavverkning kan anses vara pågående markanvändning har dock aldrig prövats i domstol.¹⁹⁰

Skadans omfattning relateras till en *berörd del av en fastighet*. Vid tillämpningen av 31 kap. MB kan således mindre intrång nå upp till kvalifikationsgränsen ”avsevärt försvårande”, eftersom det endast är det direkt berörda området (av förbudet eller föreläggandet) som bedöms. Från naturvårdshåll har regeln kritiserats eftersom naturvården fördyrades när rekvisitet infördes 1987.¹⁹¹ Inom skogsbruket har berörd del av fastigheten enligt Bostadsutskottet ansetts vara en behandlingsenhet, vilket innebär ”ett skogsbestånd eller flera mindre bestånd som avses bli behandlade med samma åtgärd samtidigt”.¹⁹² Bedömningen om vad som är en berörd del av en fastighet görs på fackmannamässiga grunder.¹⁹³ Bedömningen av ”berörd del av en fastighet” görs således inte utifrån hela det område markägaren anmäler att hon eller han vill avverka.¹⁹⁴

Det tredje kriteriet är *avsevärt försvårande* av pågående markanvändning. Lagtexten ger ingen direkt vägledning i hur bedömningen ska göras.¹⁹⁵ Enligt äldre förarbeten och praxis ska fastighetsägaren tåla ”någorlunda kvalificerade intrång” utan rätt till ersättning. HD fastslog i NJA 1981 s. 351 I och II

¹⁸⁴ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 550; Michanek, Zetterberg, 2012, a.a. s. 429–30.

¹⁸⁵ Westerlund, 1980, a.a. s. 94.

¹⁸⁶ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 550; Michanek, Zetterberg, 2012, a.a. s. 429–30.

¹⁸⁷ Michanek, Zetterberg, 2012, a.a. s. 431.

¹⁸⁸ Westerlund, 1980, a.a. s. 117–118.

¹⁸⁹ Prop. 1990/91:3 s. 46; Forsberg, 2012, a.a. s. 137; Bengtsson, m.fl., Miljöbalken – en lagkommentar, 31 kap. 4 § MB, publicerad: 2016-05-26, hämtad: 2016-10-10.

¹⁹⁰ Forsberg, 2012, a.a. s. 138–139; se även Michanek, Zetterberg, 2012, a.a. s. 431.

¹⁹¹ Bengtsson, m.fl., Miljöbalken – en lagkommentar, 31 kap. 4 § MB, publicerad: 2016-05-26, hämtad: 2016-10-10; Forsberg, 2012, a.a. s. 144.

¹⁹² BoU 1986/87:1 Om en ny plan- och bygglag m.m. s. 150.

¹⁹³ BoU 1986/87:1 s. 150.

¹⁹⁴ Michanek, Zetterberg, 2012, a.a. s. 434.

¹⁹⁵ Michanek, Zetterberg, 2012, a.a. s. 434.

att en markägare kan behöva avstå runt 10 procent av maximalt utnyttjande av naturtillgångarna och därmed av fastighetens värde.¹⁹⁶ Det kom att ändras i motiven till plan- och bygglagen 1986/87:1 till att markägaren endast ska behöva tåla bagatellartade intrång ”i absoluta tal” utan rätt till ersättning. Om den berörda delen representerar ett litet belopp i pengar kan en markägare behöva tåla en värdeförsämring på högst 10 procent av fastighetensvärdet. Representerar den berörda delen ett högt värde behöver skogsägaren tåla en ”i relativa tal väsentligt mindre värdenedsättning”.¹⁹⁷

I motiven till miljöbalken framgår det att alla verksamhetsutövare är skyldiga att följa hänsynsreglerna i 2 kap. MB, och att det endast är laglig användning av mark som berättigar till ersättning.¹⁹⁸ Det diskuteras i doktrin huruvida en förskjutning av innebörden av ”pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras” skett sedan inrättandet av miljöbalken och de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB. Om endast laglig markanvändning avses med pågående markanvändning har en förskjutning troligen skett från tidigare gällande rätt. Kraven på miljöhänsyn skärptes nämligen i förhållande till tidigare regleringar vid inrättande av miljöbalken. Motivuttalandena till plan- och bygglagen samt tidigare praxis har i sådana fall tappat betydelse för förståelsen av begreppet då tidigare lagförarbeten och praxis bygger på naturvårdslagens regleringar.¹⁹⁹

MÖD verkar vara av uppfattningen att tidigare praxis och förarbeten fortfarande är av betydelse, även om MÖD också tillstår att hänsynsreglerna påverkar ersättningen. I två rättsfall har MÖD framhållit att tidigare förarbetsuttalanden till plan- och bygglagen och äldre praxis bör användas som vägledning vid fastställandet av det intrång som en markägare behöver tåla utan rätt till ersättning.²⁰⁰ Vid Skogsstyrelsens beräkning av toleransnivån använder sig Skogsstyrelsen av betänkandet från Bostadsutskottet 1986/87:1.²⁰¹ De intrång som markägare idag ska behöva tåla utan rätt till ersättning är mycket små enligt Michanek och Zetterberg.²⁰²

Det har ännu inte prövats i domstol, men Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen menar att åtgärder som strider mot artskyddsförordningen inte bör berättiga till ersättning. Detta eftersom åtgärden eller verksamheten i sådana fall bör anses vara lagstridig.²⁰³ Det finns ingen direkt koppling mellan artskyddsregleringarna och markägares ersättningsrätt i 31 kap. MB. Samtidigt kan förbuden enligt artskyddsbestämmelserna avsevärt försvåra pågående markanvändningen.²⁰⁴

¹⁹⁶ NJA 1981 s. 351 I och II; Prop. 1972:111 Kungl. Maj:ts proposition angående regional utveckling och hushållning med mark och vatten, bilaga 2 s. 333–335.

¹⁹⁷ BoU 1986/87:1 s. 150–151.

¹⁹⁸ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 551.

¹⁹⁹ Michanek, Zetterberg, 2012, a.a. s. 433; Forsberg, 2012, a.a. s. 138–139; Bengtsson, m.fl., Miljöbalken – en lagkommentar, 31 kap. 4 § MB, publicerad: 2016-05-26, hämtad: 2016-10-10.

²⁰⁰ MÖD 2008:3; MÖD 2008:4; se även Bengtsson, m.fl., Miljöbalken – en lagkommentar, 31 kap. 4 § MB, publicerad: 2016-05-26, hämtad: 2016-10-10.

²⁰¹ Skogsstyrelsen, Miljöhänsyn som skogsägare måste ta utan ersättning från staten, <<http://www.skogsstyrelsen.se/Aga-och-bruka/Lagen/Skogsvardslagen/Miljohansyn-som-maste-tas/>> hämtad: 2017-01-01.

²⁰² Michanek, Zetterberg, 2012, a.a. s. 435.

²⁰³ Naturvårdsverket, skogsstyrelsen, 2016, a.a. s. 12.

²⁰⁴ Michanek, Zetterberg, 2012, a.a. s. 232.

3.4 Sammanfattning

Skogsvårdslagen är tillämplig på allt skogsbruk. Skogsvårdslagen är både en miljölagstiftning och en produktionsfrämjande lagstiftning. Produktionsintresset har länge stått i centrum för lagstiftningen. Det har under de senaste åren börjat ske en förändring på området och miljömålet har fått en allt mer framträdande roll i lagstiftningen. Det syns bland annat genom inrättandet av en ny bestämmelse som möjliggör för Skogsstyrelsen att meddela generella undantag från produktionsmålet till förmån för naturvård.

Det tidigare kravet på skogsbruksplaner har slopats och en skyldighet att informera tillsynsmyndigheten inför en avverkning har införts. Tillsynsmyndigheten behöver därefter meddela markägaren inom sex veckor om eventuella restriktioner eller förbud för att stoppa eller villkora avverkningen. Om markägaren inte hör något från tillsynsmyndigheten är det tillåtet att avverka skogen. Vid en avverkningsanmälan ska markägaren uppge vilka naturvårdshänsyn markägaren avser att vidta vid avverkningen.

I Skogsstyrelsens föreskrifter om miljöhänsyn finns en rad krav som en markägare ska leva upp till vid en avverkning, bland annat i förhållande till hotade arter. Genom Skogsstyrelsens föreskrifter följer ett krav på att markägare ska förhindra och begränsa skador i livsmiljöer och i områden där det förekommer skyddade arter. Med skada avses i föreskrifterna ”avsiktligt dödande, störande, förstörande av ägg eller skadande eller förstörande av djurens fortplantningsområden eller viloplats”. Markägare ska även lämna kvar grova lövträd, döda träd och träd som utgör livsmiljö eller boplats för skyddade arter vid avverkning.

Det finns dock en begränsning till kraven i Skogsstyrelsens föreskrifter som följer av 30 § SvL. Enligt bestämmelsen får inte högre krav på miljöhänsyn ställas på en markägare än att ”pågående markanvändning avsevärt försvåras”. Skogsägaren ska då berättigas till ersättning för dennes ekonomiska skada. I de fall där det inte är möjligt att ta all den naturvårdshänsyn som krävs inom ramen för intrångsbestämmelserna, får en prioritering av skydd göras. För att veta hur omfattande inskränkning som får göras behöver innebörden av avsevärt försvårande av pågående markanvändning förtydligas. Med *pågående markanvändning* avses inte endast faktiskt nyttjande av marken, utan även naturliga rationaliseringar innefattas i begreppet. Om det krävs en tillståndsansökan eller om det sker en ändring av verksamheten anses det inte vara en pågående markanvändning.

Med en *berörd del av fastigheten* åsyftas en behandlingsenhet, vilket är ”ett skogsbestånd eller flera mindre bestånd som avses bli behandlade med samma åtgärd samtidigt”.

Vid bedömningen av *avsevärt försvårande* bedöms den ekonomiska skada som en markägare ska behöva tåla till förmån för det allmänna. Avsevärt försvårande innebär enligt Skogsstyrelsen (baserat på motiven till plan- och bygglagen 1986/87:1) att det högsta intrång en markägare ska behöva tåla är 10 procent, det gäller dock endast om det rör sig om ett mindre belopp pengar. I annat fall ska endast ett mindre intrång accepteras. I doktrin diskuteras om en förskjutning inte har skett av det intrång en skogsägare ska behöva tåla utan rätt till ersättning. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen menar att intrångsbegränsningen inte ska gälla mot 4 och 7 §§ artskyddsförordningen.

4 Förhållandet mellan artskyddsregleringarna

I det här kapitlet presenteras förhållandet mellan de ovan diskuterade regelverken. Först presenteras EU-rättens förhållande till nationell rätt, och därefter förhållandet mellan miljöbalken och artskyddsförordningen. Det följs av en presentation av förhållandet mellan miljöbalken och skogsvårdslagen och sedan mellan artskyddsförordningen och skogsvårdslagen. Kapitlet avslutas med en kort sammanfattning av det presenterade materialet.

4.1 EU-rätten & nationell rätt

I ett förhandsavgörande mellan Costa och E.N.E.L konstaterade EU-domstolen att gemenskapsrätten har företräde framför nationell rätt.²⁰⁵ I artikel 288 FEUF framgår det att direktiv är bindande avseende det resultat som ska uppnås. Det är således upp till varje medlemsstat att välja form och tillvägagångssätt för att uppnå syftet med naturvårdsdirektiven och säkerställa att kraven uppnås.²⁰⁶ I två mål, *val och fladdermus-målet*²⁰⁷ och *Caretta Caretta-målet*²⁰⁸, har EU-domstolen framhållit att habitatdirektivet kräver att medlemsstaterna dels antar en övergripande rättslig ram för implementeringen av direktivet, dels vidtar konkreta och specifika skyddsåtgärder för att säkerställa att kraven efterlevs.²⁰⁹ Med detta förstås bland annat att myndigheter ska kunna ingripa på ett effektivt sätt vid eventuella överträdelser.²¹⁰

I *generalklausul-målet* menade kommissionen att Storbritannien och Nordirland brustit i sin implementering av habitatdirektivet då reglerna implementeras genom generalklausuler. EU-domstolen framhöll att trots att medlemsstaterna själva kan välja implementeringsätt av direktivet är medlemsstaterna skyldiga att införliva direktivet på ett tydligt och precist sätt i den lagstiftning som staterna antar. I målet ansågs en generalklausul inte vara en tillräckligt tydlig implementering.²¹¹

Direktiv får inte direkt tillämplighet i medlemsstaterna såsom en förordning. Det är implementeringen av direktiven som är bindande för medlemsstaterna. Medlemsstaternas domstolar är dock skyldiga att tolka nationella bestämmelser i ljuset av de EU-rättsliga reglerna enligt principen om EU-konform tolkning.²¹² Nationella domstolar ska tolka den nationella rätten i ljuset

²⁰⁵ Mål 6/64 Costa mot E.N.E.L s. 218.

²⁰⁶ Kommissionen, 2007, a.a. s. 29.

²⁰⁷ Mål C-183/05 Kommissionen mot Irland p. 29.

²⁰⁸ Mål C-103/00 Kommissionen mot Grekland p. 34–39.

²⁰⁹ Mål C-103/00 Kommissionen mot Grekland p. 31; se även George QC, Graham, a.a. I: Jones, 2012, a.a. s. 53.

²¹⁰ Mål C-6/04 Kommissionen mot Storbritannien och Nordirland p. 21, 24; se även Kommissionen, 2007, a.a. s. 33.

²¹¹ Mål C-6/04 Kommissionen mot konungariket Storbritannien och Nordirland p. 18, 21, 23–24.

²¹² Derlén, Ingmanson & Lindholm, 2015, Grundläggande EU-rätt, 1. uppl. s. 41–42, 114–118.

av direktivets ordalydelse och syfte för att säkerställa att direktivets avsedda mål uppnås.²¹³

4.2 Förhållandet mellan nationella artskyddsregleringar

4.2.1 Miljöbalken & artskyddsförordningen

Artskyddsförordningen är implementerad i svensk rätt med stöd av 8 kap. 1 § MB och utgör således en del av miljöbalken. I 8 kap. 1 § MB står det att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får inrätta artskyddsbestämmelser bland annat om en naturligt förekommande djurart riskerar att försvinna eller ”om det krävs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden om skydd av en sådan art”²¹⁴.

MÖD har konstaterat att vid en tillståndsprövning av en miljöfarlig verksamhet ska artskyddet beaktas inom ramen för de allmänna hänsynsreglerna.²¹⁵ I *Holmsjöåsen-målet* framhöll Naturvårdsverket att det vid en prövning av en miljöfarlig verksamhet är naturligt att ta ställning till hur verksamhetens lokalisering påverkar växt- och djurarter. Detta utifrån lokaliseringsprincipen i 2 kap. 6 § MB och artskyddsförordningens artskyddsbestämmelser. Om verksamheten förväntas bryta mot artskyddsförordningens krav kan i vissa fall särskilda villkor om försiktighetsmått och skyddsåtgärder beslutas. En bedömning av vilka försiktighetsåtgärder som är nödvändiga för att verksamheten ska leva upp till artskyddsförordningens krav ska göras utifrån 2 kap. 3 § MB. Naturvårdsverket och MÖD menade att artskyddsförordningen kan ses som en precisering av de allmänna hänsynsreglerna i denna del. En miljökonsekvensbeskrivning måste enligt Naturvårdsverket således innehålla information om hur artskyddet påverkas, när det finns risk för att artskyddsbestämmelserna överskrid. MÖD motiverar utredningskravet med att det är verksamhetsutövaren som ska visa att verksamheten lever upp till miljöbalkens krav. MÖD menar att ett utfärdande av villkor om försiktighetsmått och skyddsåtgärder kan minska behovet av dispensprövningar. Detta eftersom villkor kan åläggas som säkerställer att verksamheten inte strider mot artskyddsförordningens artskyddskrav. Naturvårdsverket menade att dispensfrågan, om verksamheten anses otillåten, måste avgöras i samband med tillstånds- eller tillåtighetsbedömningen. MÖD menade att en dispensprövning inte skulle bli aktuellt eftersom villkor om försiktighetsmått och skyddsåtgärder ska beslutas för verksamheten.²¹⁶

Den processuella situationen i *Boge-målet* visar att det kan ske en tillståndsprövning vid mark- och miljödomstolen, samtidigt som det sker en dispensprövning enligt artskyddsförordningen vid länsstyrelsen. MÖD framhöll därför i målet att en samlad prövning av bestämmelserna ska göras.²¹⁷ I målet hade ett vindkraftsbolag 2012 lämnat in en tillståndsansökan enligt 9 kap. MB

²¹³ Mål 14/83 von Colson p. 26; Mål C-106/89 Marleasing p. 8.

²¹⁴ 8 kap. 1 § miljöbalken.

²¹⁵ MÖD M 4937–14 s. 9–10; se även MÖD M 7865–12 s. 7.

²¹⁶ MÖD M 7865–12 s. 5–8.

²¹⁷ Schultz & Marklund Andersson, 2016, a.a. s. 141–142.

till Miljöprövningsdelegationen inom Länsstyrelsen i Stockholms län. Ansökan avsåg uppförandet av en vindkraftpark i Boge på Gotland.²¹⁸ Under samråd med Länsstyrelsen i Gotlands län ansåg länsstyrelsen det krävdes dispens från artskyddsförordningen för att uppföra vindkraftverken. Bolaget inkom därför med en dispensansökan till artskyddsförordningens förbud 2013. Dispensansökan avslogs av både länsstyrelsen och MMD. Bolaget överklagade till MÖD.²¹⁹ MÖD ansåg att det inte var rimligt att behandla frågan om dispens från artskyddsförordningens förbud innan bygget av vindkraftparken påbörjats. Eftersom vindkraftverk utgör en miljöfarlig verksamhet menade MÖD att artskyddsbestämmelserna bör behandlas inom ramen för tillståndsprövningen och enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB. Domstolen framhöll att det inte ligger ”nära till hands att direkt tillämpa artskyddsförordningen på verksamhet som den som bolaget vill bedriva”.²²⁰

4.2.2 Miljöbalken & skogsvårdslagen

Som huvudregel ska reglerna i miljöbalken gälla alla miljöpåverkande verksamheter, även om verksamheterna omfattas av ytterligare lagstiftning. Miljöbalkens regler och skogsvårdslagen gäller därför parallellt. Innebörden av den parallella tillämpligheten är att en verksamhet kan träffas av regler både i miljöbalken och skogsvårdslagen.²²¹ De båda lagstiftningarna har delvis olika syften och mål.²²² Uppstår en normkonflikt ska en bedömning göras i det enskilda fallet utifrån allmänna lagvalsprinciper. Enligt lagstiftaren ska de materiella kraven i skogsvårdslagen vara i nivå med miljöbalkens krav, även högre ställda krav än de krav som finns i miljöbalken är tillåtna. Miljöbalkens krav utgör såldes en miniminivå.²²³

Lagval kan göras utifrån två lagvalsprinciper, endera en normhierarki eller principen om *lex specialis*. Görs ett lagval utifrån en normhierarki ges exempelvis lag företräde framför myndighetsföreskrifter. Det gäller dock inte om bestämmelsen lägre ner i hierarkin har stöd av en regel på samma nivå som lagregeln.²²⁴

Med stöd av 30 § SvL har Skogsstyrelsen meddelat detaljerade föreskrifter om miljöhänsyn i skogsbruket. Dessa föreskrifter ska vara förenliga med miljöbalkens mål, allmänna hänsynsregler och miljökvalitetsnormer. Om två bestämmelser är tillämpliga på samma situation och bestämmelserna är oförenliga, följer det enligt lagstiftaren av allmänna lagvalsprinciper att de mest detaljerade föreskrifterna, *lex specialis*, ska tillämpas. Miljöbalkens tillämpningsområde är vidare än skogsvårdslagens tillämpningsområde och därför kan skogsvårdslagen anses mer specificerad. Det leder till att föreskrifter

²¹⁸ Miljöprövningsdelegationen dnr. 5511-23714-2012; Miljöprövningsdelegationen dnr. 5511-2766-2015; Schultz & Marklund Andersson, 2016, a.a., s. 138.

²¹⁹ Länsstyrelsen i Gotlands län, beslut 13 mars 2013 dnr 522-501-13; MMD M 1917-13, 2104-04-30; MÖD M 4937-14, 2014-12-22.

²²⁰ MÖD M 4937-14, 2014-12-22, s. 9-10.

²²¹ Prop. 1997/98:90 s. 148-149, 242-243.

²²² Michanek, Zetterberg, 2012, a.a. s. 453

²²³ Prop. 1997/98:90 s. 148-149, 242-243.

²²⁴ Michanek, Zetterberg, 2012, a.a. s. 452.

meddelade under skogsvårdslagen ska tillämpas framför miljöbalkens lagregler. Således kan miljöbalkens hänsynsregler tillämpas på områden som är oregrerad enligt skogsvårdslagen och skogsvårdsförordningen.²²⁵

Michanek och Zetterberg menar, liksom Forsberg, att eftersom miljöbalken och skogsvårdslagen delvis har olika syften bör Skogsstyrelsens föreskrifter endast ses som specialreglering när det enda syftet med regleringen är naturskydd. Det innebär att Skogsstyrelsens föreskrifter endast ska ha företräde framför miljöbalken när det enda syftet med kraven är naturskydd och kraven enligt miljöbalken inte är mer långtgående än Skogsstyrelsens föreskrifter.²²⁶

Enligt motivet till ”följdlagstiftning till miljöbalken m.m.” bör kunskapskravet i 2 kap. 2 § MB och produktvalsprincipen i 2 kap. 6 § MB kunna tillämpas fullt ut då skogsföreskrifterna inte behandlar dessa områden.²²⁷ Enligt 2 kap. 2 § MB ska den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd införskaffa sig den kunskap som krävs för att skydda människors hälsa och miljön mot skador och andra olägenheter. Verksamhetsutövaren ska ha kunskap om problembilden och potentiella lösningar på problemen. Vilka krav som ställs är beroende på verksamhetens art och omfattning. Vilken information som kan inhämtas är även beroende av hur stor risk det finns för att åtgärden får negativ inverkan på hälsa eller miljö.²²⁸ I motiven till skogsvårdslagen påpekade lagstiftaren att kunskapen hos landets skogsägare varierar stort. Lagstiftaren framhöll samtidigt att skogsägarna har ett ansvar för att anskaffa tillräcklig kunskap avseende skogsbruket. Dock kan inte större krav ställas på skogsägaren avseende naturvårdshänsyn vid anmälan om avverkning, än vad som är rimligt med hänsyn till utbildning och kunskap.²²⁹

Innan avregleringen av skogsbruket fanns krav på att det skulle finnas en skogsbruksplan och senare infördes ett krav på skogs- och miljöredovisning. Dessa krav har dock tagits bort och ersatts med ett krav på att skogsägare vid en avverkningsansökan ska ange vilka naturvårdshänsyn hon eller han avser vidta vid avverkningen.²³⁰ Skogsbruksplanerna och de efterföljande kraven skulle säkerställa kunskapen avseende skogens nyttjande.²³¹ Lagstiftaren menar att det vore ”olämpligt” att införa ett system med skogsbruksplaner igen då ett sådant krav skulle strida mot skogspolitikens målsättning om ”frihet under ansvar”.²³² Behöver informationen som markägare idag lämnar in vid en avverkningsanmälan kompletteras ligger ansvaret för detta på Skogsstyrelsen. Det går rakt emot miljöbalkens kunskapskrav enligt vilken bevisbördan ligger på verksamhetsutövaren att bevisa att hon eller han lever upp till de allmänna hänsynskraven.²³³ Forsberg är kritisk till Sveriges implementering av habitat- och fågeldirektiverna i denna del, då planering och förprovning

²²⁵ Prop. 1997/98:90 s. 243–245.

²²⁶ Michanek, Zetterberg, 2012, a.a. s. 452–453; Forsberg, 2012, a.a. s. 112–113.

²²⁷ Prop. 1997/98:90 s. 244–245.

²²⁸ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 13–14.

²²⁹ Prop. 1992/93:226 s. 72–73.

²³⁰ Prop. 2007/08:108 En skogspolitik i takt med tiden s. 39; Forsberg, 2012, a.a. s. 120.

²³¹ Forsberg, 2012, a.a. s. 120.

²³² Prop. 2007/08:108 s. 49–50.

²³³ 2 kap. 1 § 1 stycket miljöbalken; prop. 1992/93:226 s. 72; jmf. Forsberg, 2012, a.a. s. 121.

av åtgärder är viktiga instrument för att säkerställa artskyddet inom pågående verksamheter.²³⁴

Enligt motiven begränsas även de krav på försiktighetsmått som kan ställas enligt 2 kap. 3 § MB av skogsvårdsförfattningarna. Krav på försiktighetsmått enligt miljöbalken kan endast ställas om frågan inte är reglerad i skogsvårdsförfattningarna.²³⁵ Avseende försiktighetskravet kan konstateras att enligt 2 kap. 3 § MB, ska alla som planerar att bedriva eller bedriver en verksamhet som kan medföra skada eller olägenhet för människor hälsa och miljö, vidta ”de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka” att skada eller olägenhet uppkommer. En kostnadsavvägning görs i förhållande till bestämmelsen enligt 2 kap. 7 § MB. En verksamhetsutövare ska således vidta försiktighetsåtgärder ”i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem” för att leva upp till miljöbalkens krav.²³⁶ Enligt 30 § SvL får inte Skogsstyrelsens hänsynsregler, och därmed de försiktighetsmått som krävs, var mer långtgående än att kraven avsevärt försvårar pågående markanvändning.²³⁷

4.2.3 Artskyddsförordningen & skogsvårdslagen

Artskyddsförordningen är implementerad som en del av miljöbalken.²³⁸ Förhållandet mellan artskyddsförordningen och skogsvårdslagen kan därför tolkas på samma sätt som förhållandet mellan miljöbalken och skogsvårdslagen.

Enligt 4 § SvL ska bestämmelser eller föreskrifter meddelade med stöd av skogsvårdslagen, inte tillämpas i den mån de sägs strida föreskrifter som meddelats under bland annat 7 eller 8 kapitlet MB.²³⁹ Enligt motiven till 4 § SvL ska föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken inte stå över skogsvårdslagen, eftersom det skulle leda till att skogsvårdslagens tillämplighet skulle bli oklar. Det skulle även kunna leda till att föreskrifter meddelade med stöd av balken skulle få starkare ställning än om de införlivats i miljöbalken. Lagstiftaren menar dock att föreskrifter om områdesskydd och artskydd i 7 och 8 kap. MB alltid ska tillämpas.²⁴⁰

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen menar att intrångsbegränsningen under 30 § SvL inte är tillämplig vad gäller artskyddet i förhållande till 4 och 7 §§ artskyddsförordningen. Myndigheterna menar att 7 kap. 33 a § andra stycket SKSFS 2013:2 understryker att hänsyn ska anpassas till arternas särskilda behov. Arternas bevarandestatus får inte påverkas negativt. Därför ingår inte artskydd i prioriteringen av miljöhänsyn, och intrångsbegränsningen pågående markanvändning är inte tillämplig i förhållande till artskyddet.²⁴¹

²³⁴ Forsberg, 2012, a.a. s. 232–233.

²³⁵ Prop. 1997/98:90 s. 244.

²³⁶ 2 kap. 7 § miljöbalken.

²³⁷ 30 § skogsvårdslagen.

²³⁸ 8 kap. 1 § miljöbalken.

²³⁹ 4 § skogsvårdslagen; Prop. 1997/98:90 s. 241.

²⁴⁰ Prop. 1997/98:90 s. 243.

²⁴¹ Naturvårdsverket, skogsstyrelsen, 2016, a.a. s. 28.

4.3 Sammanfattning

EU-rätten står över svensk rätt och därför ska artskyddsförordningen tolkas i ljuset av de EU-rättsliga bestämmelserna. I 8 kap. MB står det att regeringen kan inrätta föreskrifter för att säkerställa att Sverige lever upp till sina internationella åtaganden. I bestämmelsen finns ingen hänvisning till 2 kap. MB. MÖD menar dock att artskyddsförordningens krav ska ses som ett förtydligande av de allmänna hänsynsreglerna avseende artskydd. Naturvårdsverket och MÖD menar att artskyddsreglerna ska prövas inom ramen för de allmänna hänsynsreglerna vid tillståndsprövningar. Detta för att säkerställa att verksamheten lever upp till miljöbalkens miljökrav, vilket inkluderar artskyddsförordningens krav.

Lagvalet mellan miljöbalken och skogsvårdslagen kan göras på två sätt. Lagvalet kan endera göras utifrån en normhierarki, vilket innebär att lag går framför myndighetsföreskrifter om myndighetsföreskrifterna inte meddelats med stöd av lag. Lagvalet kan även göras utifrån principen om *lex specialis*, då går de mer specificerade reglerna framför de mer övergripande bestämmelserna. Lagstiftaren menar att Skogsstyrelsens föreskrifter som endast behandlar miljöhänsyn inom skogen ska ges företräde framför miljöbalkens mer allmänt hållna miljöbestämmelser. Skogsvårdslagen och miljöbalken har dock delvis olika syften. Michanek, Zetterberg och Forsberg menar därför att Skogsstyrelsens föreskrifter endast ses som specialreglering när det enda syftet med regleringen är naturskydd. I motiven till ”miljöbalken och dess följdlagstiftning” har lagstiftaren framhållit att miljöbalkens krav ska utgöra en miniminivå. Uttalandet indikerar att skogsvårdslagens miljöhänsynsregler endast är tillämpliga framför miljöbalkens krav, om kraven i skogsvårdslagen och tillhörande föreskrifter åtminstone är i nivå med miljöbalkens krav.

Det finns tre möjliga tolkningar avseende förhållandet mellan artskyddsförordningen och skogsvårdslagen. Endera kan artskyddsförordningen ses som en del av miljöbalken och därför kan förhållandet mellan skogsvårdslagen och artskyddsförordningen tolkas på samma sätt som förhållandet mellan miljöbalken och skogsvårdslagen. Förhållandet kan även tolkas i ljuset av ordalydelsen i 4 § SvL, som framhåller att skogsvårdslagen och dess föreskrifter inte ska tillämpas i strid med föreskrifter meddelade med stöd av 8 kap. MB. Slutligen kan förhållandet tolkas i linje med Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens förståelse. Enligt denna ska intrångsbegränsningen i 30 § SvL inte tillämpas i förhållande till 4 och 7 §§ artskyddsförordningen. Av detta följer att det endast är de EU-rättsliga reglerna i artskyddsförordningen som inskränker markägares ersättningsrätt. Kraven avseende de EU-rättsligt skyddade arterna kan således ställas utifrån de skyddade arternas behov.

5 Tillsynsansvaret

I det följande kapitlet presenteras tillsynsansvaret för artskyddsförordningen och skogsvårdslagen, och det överlappande tillsynsansvaret som uppstår på området. Detta för att utreda om den svenska tillsynsordningen är ändamålsenligt utformad för att säkerställa att de EU-rättsliga reglerna efterlevs. Kapitlet avslutas med en kort sammanfattning av presenterat material.

5.1 Tillsynsansvar enligt artskyddsförordningen

Enligt 58 § artskyddsförordningen regleras förordningens tillsynsansvar i 26 kap. MB och i miljötillsynsförordningen. Den operativa tillsynen för artskyddsförordningen regleras i 2 kap. 4 och 8 §§ miljötillsynsförordningen.

Enligt 2 kap. 8 § p. 8 miljötillsynsförordningen har länsstyrelsen tillsynsansvar för artskyddet i 8 kap. 1–4 §§ miljöbalken. Det innebär att länsstyrelsen är operativ tillsynsmyndighet för miljöbalken och artskyddsförordningen, och ska därför säkerställa att artskyddet efterlevs.²⁴² Vid länsstyrelsens arbete med 8 kap. MB och artskyddsförordningen har andra myndigheter i vissa fall parallella tillsynsansvar.²⁴³

Enligt 26 kap. 1 § MB ska en tillsynsmyndighet säkerställa att syftet med miljöbalken och föreskrifter meddelade med stöd av balken efterlevs. Den operativa tillsynen omfattar planering, genomförande, uppföljning och förbättring av en verksamhet och utgör således en kontinuerlig process.²⁴⁴ En tillsynsmyndighet får i enskilda ärenden meddela förbud och förelägganden för att säkerställa att balken, föreskrifter, domar och andra beslut följs.²⁴⁵

Enligt 12 kap. 6 § MB ska den som planerar att vidta en åtgärd, eller en verksamhet som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön, göra en samrådsanmälan till länsstyrelsen. Detta gäller om verksamheten eller åtgärden inte omfattas av miljöbalkens tillstånds- eller anmälningsplikt. Länsstyrelsen kan för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön meddela förelägganden eller förbjuda verksamheten.²⁴⁶ Dock utgår ersättning enligt 31 kap. 4 § MB för avsevärt försvårande av pågående markanvändning.

Länsstyrelsens tillsynsansvar för åtgärder och verksamheter som omfattas av 12 kap. 6 § miljöbalken gäller endast om tillsynen inte omfattas av Skogsstyrelsens ansvar.²⁴⁷ Vid underlåtenhet att göra en samrådsanmälan kan personen dömas för otillåten miljöverksamhet till böter eller fängelse i högst två år.²⁴⁸

²⁴² Naturvårdsverket, Handbok 2009:3, Handbok i artskyddsförordningen del II, preparering handel förvisning s. 62.

²⁴³ Naturvårdsverket, dnr 715-224-09 Rt, Fördelning av ansvar för operativ tillsyn enligt miljöbalken s. 10.

²⁴⁴ 1 kap. 3 § miljötillsynsförordningen; Naturvårdsverket, Handbok 2009:3 s. 61–62.

²⁴⁵ 26 kap. 9 § miljöbalken.

²⁴⁶ 12 kap 6 § 1–4 stycket miljöbalken.

²⁴⁷ 12 kap. 6 § miljöbalken; 2 kap. 8 § p. 8–9 miljötillsynsförordningen.

²⁴⁸ 29 kap. 4 § p. G miljöbalken.

Vid misstanke om brott mot balkens bestämmelser eller föreskrifter är tillsynsmyndigheten enligt 26 kap. 2 § MB skyldig att anmäla överträdelsena. Vid misstanke om brott mot artskyddsförordningen ska anmälan göras till Polismyndighetens nationella operativa avdelning.²⁴⁹ Vid artskyddsbrott kan personen dömas till böter eller fängelse i högst två år.²⁵⁰

5.2 Tillsynsansvar enligt skogsvårdslagen

Bestämmelserna om tillsynsansvar enligt skogsvårdslagen återfinns i 33–37 §§ SvL. Enligt 33 § SvL är Skogsstyrelsen tillsynsmyndighet och ska säkerställa att skogsvårdslagens bestämmelser efterlevs. Skogsstyrelsens tillsynsansvar omfattar även verksamheter som omfattas av 12 kap. 6 § MB och omfattas av skogsvårdslagen.²⁵¹

Enligt 14 § SvL ska den som avser utföra en skogsbruksåtgärd underrätta Skogsstyrelsen om det. Den som gjort en underrättelse enligt 14 § SvL anses även ha uppfyllt kraven om anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § MB.²⁵² År 2015 fick Skogsstyrelsen in 60 495 avverkningsanmälningar rörande 254 683 hektar produktiv skogsmark.²⁵³

Skogsstyrelsen har i sina föreskrifter om samråd räknat upp ett antal åtgärder som alltid kräver samråd.²⁵⁴ Däribland innefattas skogsbruksåtgärder i områden som anses ha mycket höga naturvärden och har stor betydelse för skogens djur- och växterarter och utgör eller kan tänkas utgöra livsmiljö åt akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade arter. Information om vilka arter som åsyftas finns i gällande rödlista.²⁵⁵ MÖD har konstaterat att samråd bör ske när en verksamhet, som inte är tillståndspliktig enligt miljöbalkens regler, kan komma att påverka artskyddet.²⁵⁶ Enligt 12 kap. 6 § 3 stycket MB får en anmälningsskyldig verksamhet eller åtgärd påbörjas sex veckor efter det att anmälan gjorts.²⁵⁷

Enligt 35 § SvL får Skogsstyrelsen vid behov meddela förelägganden och förbud för att skogsvårdslagen och dess föreskrifter ska efterlevas, vilket kan förenas med vite. Den som inte följer ett meddelat föreläggande eller bryter mot ett förbud som meddelats för att en föreskrift enligt 30 § SvL ska följas, kan dömas till ansvar. Det krävs dock att personen agerat med uppsåt eller oaktsamhet och att fallet inte är att anse som ringa.²⁵⁸ Skogsstyrelsen måste

²⁴⁹ Naturvårdsverket, skogsstyrelsen, 2016, a.a. s. 26.

²⁵⁰ 73 § artskyddsförordningen; 29 kap 2 b § miljöbalken.

²⁵¹ 2 kap. 10 § miljötillsynsförordningen.

²⁵² 6 § Förordningen om anmälan för samråd (SFS 1998:904).

²⁵³ Skogsstyrelsen, Avverkningsanmälningar 2015 s. 8 <http://www.skogsstyrelsen.se/Global/myndigheten/Statistik/Statistiska%20meddelanden/2016/SM_Avverkningsanm%C3%A4lningar_20160303.pdf> hämtad: 2016-10-24.

²⁵⁴ 4–10 §§ SKSFS 2013:3 Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder.

²⁵⁵ 4 §, allmänna råd till 4 § SKSFS 2013:3.

²⁵⁶ MÖD M 2114–15 s. 10.

²⁵⁷ Detta gäller i situationer tillsynsmyndigheten inte medgivit något annat. Anmälan ska ha inkommit till myndigheten och ska uppfylla formkraven i Förordning (1998:904) om anmälan för samråd 8 §. Samrådsanmälan ska även innehålla det allmänna innehållet som uppges i SKSFS 2013:3 3-10 § för att tidsfristen ska börja löpa. Finns sådana brister att tidsfristen inte kan börja löpa ska verksamhetsutövaren meddelas om detta.

²⁵⁸ 38 a § p. 4 skogsvårdslagen.

således först få kännedom om en planerad överträdelse och därefter meddela föreläggande eller förbud mot åtgärden, för att en verksamhetsutövare ska kunna hållas ansvarig för verksamheten. Den enskilde ska i sin tur bryta mot det meddelade föreläggandet eller förbudet för att åtgärden ska anses som en straffsanktionerad handling. Det svenska genomdrivandesystemet kan därför anses vara svagt. Föreskrifterna meddelade med stöd av 30 § SvL kan i princip betraktas som icke bindande, eftersom genomdrivandet av naturvårdshänsyn inte är direkt sanktionerad i lagtexten.²⁵⁹ Miljömålsbredningen ansåg 2013 att sanktionssystemet inom skogsvårdslagen behöver skärpas och förtydligas.²⁶⁰ De framhöll att tvingande regler för artskydd och effektiva sanktioner kopplade till dessa behöver införas för att EU-rättens regler ska anses genomförda i svensk rätt inom skogsbruket.²⁶¹

Verksamheter som drabbas av förbud och förelägganden enligt 12 kap. 6 § MB, och om ”mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvåras” kan markägaren beviljas ersättning för rådighetsinskränkningen.²⁶² Ersättning ska endast utgå när kraven är mer långgående än kraven som kan ställas enligt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB. Annars rör sig föreläggandena om förhindrande av lagstridig pågående markanvändning.²⁶³ Rätten till ersättning följer av den grundlagsstadgade äganderätten.²⁶⁴ I expropriationslagen²⁶⁵ fastslås de grundläggande bestämmelserna för rätt till ersättning vid expropriation. I dagsläget uppgår ersättningen till 125 % av fastighetens marknadsvärde.²⁶⁶ Detta till följd av en lagändring 2010 som höjde ersättningen med 25 %.²⁶⁷ Lagstiftaren avsåg med ersättningshöjningen stärka fastighetsägarens ersättningsrätt och därigenom stärka äganderätten. Påslaget på 25 % motiverades med att en ersättning på 125 % av marknadsvärdet är en ersättning till vilken en fastighetsägare frivilligt skulle sälja en fastighet utan hot om expropriation.²⁶⁸ Bland annat Forsberg har kritiserat att ersättning för ”affektionsvärde” införts då denna ersättningsrätt fördyrat naturvården.²⁶⁹

5.3 Överlappande tillsynsansvar

Skogsstyrelsen har tillsynsansvar för artskydd enligt skogsvårdslagens regler och länsstyrelsen för artskydd enligt artskyddsförordningen. Skogsbruksåtgärder som riskerar att påverka artskyddet har således två tillsynsmyndigheter.²⁷⁰ I fråga om samråd enligt 12 kap. 6 § MB har länsstyrelsen och Skogsstyrelsen ett överlappande tillsynsansvar. Om en avverkning väsentligt kan

²⁵⁹ Forsberg, 2012, a.a. s. 186, 232.

²⁶⁰ SOU 2013:43 s. 213–214.

²⁶¹ SOU 2013:43 s. 214–215.

²⁶² 31 kap. 4 § p. 7 miljöbalken.

²⁶³ Michanek, Zetterberg, 2012, a.a. s. 239.

²⁶⁴ 2 kap. 15 § 1–3 styckena Regeringsformen.

²⁶⁵ Expropriationslag (SFS 1972:719).

²⁶⁶ 4 kap. 1 § expropriationslag.

²⁶⁷ 4 kap. 1 § Lag om ändring i expropriationslagen (SFS 2010:832).

²⁶⁸ Prop. 2009/10:162 Ersättning vid expropriation s. 66.

²⁶⁹ Forsberg, 2012, a.a. s. 145, 157, 294.

²⁷⁰ 2 kap. 8 § p. 8 miljötillsynsförordningen; 35 § skogsvårdslagen; Naturvårdsverket, skogsstyrelsen, 2016, a.a. s. 6.

komma att ändra naturmiljön ska en samrådsanmälan göras till Skogsstyrelsen. Påträffas en skyddad växt- eller djurart i området har länsstyrelsen tillsynsansvar över artskyddet.²⁷¹

Enligt förarbetena till miljöbalken ska tillsynsmyndigheterna så länge det främjar tillsynsarbetet samarbeta för att uppnå miljöbalkens syften.²⁷² Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen har således en skyldighet att samordna tillsynen i de fall det är ändamålsenligt. En tillsynsmyndighet, om tillsynen ligger utanför dennes område, ska anmäla till den ansvariga myndigheten vid uppmärksammande av ett förhållande som kan föranleda tillsynsåtgärder enligt miljöbalken.²⁷³ Skogsstyrelsen ska således meddela länsstyrelsen när det finns behov av tillsyn i skogen enligt artskyddsförordningen. Om Skogsstyrelsen misstänker eller får kunskap om ett artskyddsbrott som skett eller sker inom skogsbruket ska de meddela länsstyrelsen detta.²⁷⁴

Enligt Skogsstyrelsen och Naturvårdsverkets gemensamma riktlinjer har myndigheterna ett gemensamt ansvar för att hänsyn till artskyddet tas inom ramen för skogsbruket. De framhåller att ingen av myndigheterna har tolkningsföreträde framför den andra myndigheten avseende i vilken omfattning artskyddsförordningen kan begränsa en skogsbruksåtgärd. Samarbetet mellan myndigheterna är i första hand förebyggande och i det enskilda ärendet krävs ingen överläggning.²⁷⁵

En avverkningsanmälan inkommer endast till Skogsstyrelsen. Under tiden då en verksamhets eller åtgärds miljöpåverkan utreds handläggs ärendet av Skogsstyrelsen. Skogsstyrelsen ska säkerställa att artskyddsbestämmelserna i skogsvårdslagen efterlevs. Om artskyddsförordningens förbud aktualiseras, och om det krävs dispens från artskyddsförordningen övergår handläggningen till länsstyrelsen som prövar dispensansökningar under artskyddsförordningen. Både Skogsstyrelsen och länsstyrelsen har således ett tillsynsansvar för att miljöbalkens regler om artskydd följs, eftersom Skogsstyrelsen måste ha kunskap om när de ska överlämna ärendet till länsstyrelsen.²⁷⁶ Endast länsstyrelsen kan avgöra om en verksamhet kan anpassas på ett sådant sätt att dispensplikten enligt 14 § artskyddsförordningen kan undvikas. Länsstyrelsen kan även starta egeninitierade tillsynsärenden, och meddela förelägganden eller förbud mot en verksamhet enligt 26 kap. 9 § MB och artskyddsförordningen för att kräva fram en dispensansökan.²⁷⁷

Varje år gör Naturvårdsverket en utvärdering av tillsynen av miljöbalken. Både år 2014 och år 2015 framhöll Naturvårdsverket och flertalet länsstyrelser att resursbristen är stor för tillsyn på artskyddsområdet. Egeninitierad tillsyn sker knappt och kompetensen och samverkan på området behöver höjas. I 2016 års rapport framhölls att resurserna för artskyddstillsyn fortfarande är

²⁷¹ Naturvårdsverket, dnr 715-224-09 Rt. s. 10.

²⁷² Prop. 1997/98:45 del 2 s. 269–270.

²⁷³ 1 kap. 16 § och 17 § 1 stycket miljötillsynsförordningen.

²⁷⁴ Naturvårdsverket, skogsstyrelsen, 2016, a.a. s. 25–26.

²⁷⁵ Naturvårdsverket, skogsstyrelsen, 2016, a.a. s. 11.

²⁷⁶ 14 § skogsvårdslagen; Naturvårdsverket, skogsstyrelsen, 2016, a.a. s. 11, 25.

²⁷⁷ Naturvårdsverket, skogsstyrelsen, 2016, a.a. 25.

begränsade och endast tio av landets länsstyrelser har mål för tillsynen gällande artskyddet. Hos 10 länsstyrelser bortprioriterades artskyddet delvis och en länsstyrelse bortprioriterade artskyddstillsynen helt år 2015.²⁷⁸

Forsberg och Larsson har diskuterat om det är möjligt att införa skogsvårdslagens bestämmelser i miljöbalken, som ett sätt att skapa överblick över den svenska mark- och resursanvändningen i ett och samma regelverk.²⁷⁹ Som en del av förslaget menade de att tillsynsansvaret för artskyddet inom skogsbruket bör samlas under en myndighet. Detta bland annat för att samla kompetens, tillsyn och prövning under en och samma myndighet.²⁸⁰

5.4 Sammanfattning

Länsstyrelsen är den tillsynsmyndighet som ska säkerställa att bestämmelserna i artskyddsförordningen efterlevs. Trots detta görs avverkningsanmälningarna och samrådsanmälningar endast till Skogsstyrelsen. Det finns ingen reglering som beslutar om att samråd ska göras med båda myndigheterna eller att avverkningsanmälningar ska göras till båda myndigheterna.

Skogsstyrelsen är tillsynsmyndighet enligt skogsvårdslagen och ska säkerställa att lagens bestämmelser efterlevs, både de produktionsfrämjande och naturvårdsfrämjande regleringarna.

Skogsstyrelsen ska meddela länsstyrelsen i de fall skyddade arter riskerar att påverkas negativt av en skogsbruksåtgärd. Bedömningen kommer att göras av Skogsstyrelsen, inte av länsstyrelsen som är behörig att fatta beslut om artskydd enligt artskyddsförordningen, och av den anledningen besitter lämplig kunskap. Eftersom det finns artskyddsbestämmelser både i artskyddförordningen och i skogsvårdslagen har Skogsstyrelsen antagligen bäst kunskap om deras egna utgivna miljöhänsynsföreskrifter. Det kan leda till att reglerna enligt artskyddsförordningen tolkas i ljuset av skogsvårdslagen snarare än naturvårdsdirektiven.

Skogsstyrelsen får in en ansenlig mängd avverkningsanmälningar varje år. De har som huvudregel sex veckor på sig att meddela förelägganden eller förbud innan en avverkning får vidtas utan direkt beslut. Skogsstyrelsen ska under denna tid hinna utreda åtgärden, sedan meddela länsstyrelsen som i sin tur ska göra en bedömning inom samma tidsram för att hinna stoppa avverkningen innan den vidtas. Samtidigt åsidosätts artskyddstillsynen på grund av resursbrist på många länsstyrelser.

Meddelas ett föreläggande eller förbud enligt 12 kap. 6 § MB som begränsar den pågående markanvändningen har markägaren rätt till ersättningen i linje med 31 kap. 4 § MB. Ersättningen uppgår till 125 % av marknadsvärdet.

²⁷⁸ Naturvårdsverket, Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring 2014 s. 15; Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring 2015 s. 6; Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring 2016 s. 9, 18, 34.

²⁷⁹ Forsberg, Larsson, 2013, En ny svensk skogsmodell s. 15–16.

²⁸⁰ Forsberg, Larsson, 2013, a.a. s. 54.

6 Analys & slutsatser

I kapitlet analyseras det presenterade materialet och forskningsfrågorna besvaras. Kapitlet inleds med en diskussion kring hur långtgående krav som kan ställas på artskydd enligt EU-rättens och artskyddsförordningens bestämmelser. I 6.2 diskuteras vilka krav som kan ställas på artskydd enligt skogsvårdslagen och om dessa lever upp till de EU-rättsliga kraven. I avsnitt 6.3 diskuteras förhållandet mellan de olika regelverken och i avsnitt 6.4 diskuteras tillsynsansvaret för artskydd inom svenskt skogsbruk.

6.1 Artskydd i EU & artskyddsförordningen

Artskyddsförordningen ska tolkas i ljuset av naturvårdsdirektiven, eftersom EU-rätten står över svensk rätt. Sverige kan dock inrätta mer långtgående krav än vad direktiven kräver, eftersom direktiven utgör minimidirektiv. Sverige har även en möjlighet att införa ett system som passar den nationella rättsordningen, så länge syftet med direktiven uppfylls. Ordalydelsen i artskyddsförordningen överensstämmer med habitatdirektivets ordalydelse. Det finns ett förtydligande i habitatdirektivet som saknas i artskyddsförordningen, vilken är att det är förbjudet att ”oavsett hur detta görs” avsiktligt fånga och döda skyddade arter. Bestämmelserna i artskyddsförordningen överensstämmer även i huvudsak med fågeldirektivet.

I de båda direktiven är det i första hand *avsiktliga* handlingar som förbjuds. Innebörden av begreppet avsiktligt har inte definierats i förhållande till fågeldirektivet. I relation till habitatdirektivet har begreppet tolkats av både kommissionen och EU-domstolen. Domstolen menar att en vid tolkning av begreppet avsiktligt är tillämplig. Med avsiktligt handlande åsytas både direkta viljehandlingar och handlingar där personen har kunskap om en risk för att en förbjuden konsekvens ska inträffa och ändå utför handlingen, såldes godtar risken.

MÖD har konstaterat att samma tolkning av avsiktligt ska gälla för både habitatdirektivet och fågeldirektivet. Enligt artskyddsförordningen tolkas begreppet avsiktligt således likalydandes till de båda direktiven. Oaktsamma ageranden omfattas inte av begreppet avsiktligt. Om en skada uppstått blir det därför upp till domstolen att göra en bedömning av huruvida en verksamhetsutövare agerat oaktsamt, eller med vilja eller kunskap om en viss risk och accepterat denna. EU-domstolen har inte definierat hur omfattande denna risk behöver vara för handlingen ska anses utgöra en avsiktlig handling.

I *Bottorp-målet* ansåg MMD att avsikt förelåg eftersom det fanns en medvetenhet om risken och en förhöjd risk i jämförelse med övriga landet för att fåglarna skulle förolyckas eller störas av inrättandet av vindkraftverken. MÖD bedömde risken som relativt begränsad och konstaterade att bolaget inte hade för avsikt att skada eller störa fågellivet. Jag anser att MÖD erkände att det fanns en risk för att fåglarna skulle komma att förolyckas även om MÖD ansåg att risken var begränsad. Jag menar att MÖD borde ha begärt ett förhandsavgörande från EU-domstolen avseende hur omfattande risken måste vara för att medvetenheten om denna ska kunna klassas som ett avsiktligt

handlande. Istället uttalade MÖD att bolaget inte hade en avsikt att döda eller störa fåglarna, som om viljeavsikten vore det enda relevanta rekvisitet vid bedömningen av avsikt. I *Boge-målet* gjorde MMD en liknande bedömning som i *Bottorp-målet*. MÖD konstaterade dock bara att bolaget inte hade för avsikt att döda eller störa örnnarna, och någon riskbedömning gjordes aldrig. I både *Bottorp-målet* och *Boge-målet* framhöll MÖD att det inte finns någon grund för uppfattningen att bolagen med likgiltighet för artskyddsförordningens förbud avsåg att uppföra vindparkerna. Jag menar i likhet med EU-domstolen i *den spanska uttern-målet* att den subjektiva viljan är ett av rekvisiten vid fastställandet av avsikt enligt naturvårdsdirektiven och därmed även artskyddsförordningen. I *Örndalen-målet* framhöll MÖD att det fanns en risk för att ett kungsörnspar skulle störas av inrättandet av en skidanläggning. Eftersom bolaget trots detta avsåg uppföra anläggningen på platsen ansåg MÖD att bolaget handlade med avsikt. Denna tolkning anser jag ligger mer i linje med EU-domstolens tolkning av begreppet avsiktligt. Självklart ska det vara tillåtet att bedriva näringsverksamheter, men lokaliseringen av vindkraftverk och skidanläggningar m.m. behöver anpassas för att begränsa skadan på utrotningshotade växt- och djurarter och naturligt förekommande fågelliv.

I naturvårdsdirektiven finns det även ett skydd mot *störningar*. Vad som utgör en otillåten störning har inte definierats av EU-domstolen i förhållande till något av direktiven utan har bara exemplifierats. Kommissionen har gett vägledning i tolkningen av begreppet att störa, vilket omfattar både direkta och indirekta störningar. Den avgörande faktorn är huruvida störningen är avsiktlig och inverkar negativt på en art. Det väsentliga i bedömningen är störningens intensitet, varaktighet, frekvens och den aktuella artens känslighet, dels som art och dels i dess livscykel. Det är mycket som enligt denna definition skulle kunna klassas som en störning. Störningen ska dock inverka negativt på arten i en omfattning som troligtvis är skadlig för den skyddade arten. Bedömningen av störning ska ske i varje enskilt fall. Gränsen för hur stor störning som får förekomma i förhållande till arter med ogynnsam bevarandestatus och gynnsam bevarandestatus skulle kunna klargöras ytterligare av domstol. Detta för att bistå myndighetshandläggare i deras arbete med bedömningar av vad som kan anses som en störning.

En otydlighet i bedömningen av svårighetsgraden av störning kan leda till att tillfällen då en dispensansökan enligt direktiven skulle krävas kan förbises. Därigenom riskeras en biologisk mångfald till förmån för andra intressen. Då det inte funnits utrymme inom ramen för uppsatsen att gå in närmare på praktiska bedömningar utanför domstolsavgöranden kan jag inte uttala mig närmare om hur bedömningar av störningar ser ut på myndighetsnivå. Utifrån några av de exempel som givits av EU-domstolen och kommissionen verkar den grad av störning som krävs för att en handling ska klassas som en störning vara relativt stor. Detta eftersom störningen ska påverka en hel art och bedömningen inte görs i förhållande till varje enskild individ. Det finns dock inget krav på att störningen ska vara ”betydande” som det finns enligt områdesskyddsreglerna i habitatdirektivet. Anses arten ha en ogynnsam bevarandestatus kan bedömningen göras utifrån varje enskild artindivid, eftersom en störning då kan påverka hela artpopulationen.

Avseende skyddet av *vilo- och fortplantningsplatser* är skyddet enligt habitatdirektivet och artskyddsförordningen likalydande. Det har lett till att

skyddet av listade fåglars vilo- och fortplantningsplatser blivit mer långtgående i artskyddsförordningen än vad som avses i fågeldirektivet. Enligt fågeldirektivet skyddas fågelbon mot avsiktligt störande och förstörande. Enligt artskyddsförordningen skyddas fåglarnas vilo- och fortplantningsplats både mot avsiktligt och oavsiktligt handlande. Det är möjligt att lagstiftaren för- enklade implementeringen av de båda direktiven och därför i princip tog över habitatdirektivets ordalydelse vid implementeringen i artskyddsförordningen. Möjligen ville lagstiftaren införa ett starkare skydd för fåglarnas vilo- och fortplantningsplatser. Eftersom fågeldirektivet är ett minimidirektiv är en sådan implementering tillåten. I dagsläget bör bestämmelsen i artskyddsförordningen tolkas utifrån gällande ordalydelse. Om lagstiftaren avsåg något annat är det upp till lagstiftaren att ta upp frågan på nytt. Det utvidgade skyddet för fåglars vilo- och parningsplatser kan dock försvåra skogsbruket eftersom många fågelarter lever i skogen.

Översättningen av ”deterioration” som skada och inte som försämring har ifrågasatts vid implementeringen av artskyddsförordningen i förhållande till parnings- och viloplatser. Ordvalet spelar mindre roll om tolkningen av innebörden är densamma. Det skulle dock vara tydligare med ”försämring” än skada, eftersom en successiv försämring tydligare skulle markeras. EU-domstolen är tydlig i *europiska hamstern-målet* med att när det finns en parnings- eller viloplatser får den kontinuerliga ekologiska funktionaliteten inte försämrats. Det krävs ett omfattande skydd av dessa platser med tydliga handlingsplaner för att ett effektivt skydd av de skyddade arterna ska anses uppfyllt.

Det verkar finnas en tydlig distinktion mellan existerande och potentiella framtida vilo- och parningsplatser. Potentiella framtida vilo- och parningsplatser skyddas inte av direktiven och därigenom inte heller av artskyddsförordningen. Jag anser att en ordning där potentiella framtida platser skyddas till viss del vore önskvärt, men inser att andra intressen behöver gynnas ur ett hållbarhetsperspektiv. Ur ett artskyddsperspektiv är det dock problematiskt att många lämpliga livsmiljöer försvinner i snabbare takt än nya uppkommer. Det kan med detta i åtanke på sikt vara svårt att leva upp till direktivens mål om bevarandet av biologisk mångfald.

Övergripande kan sägas att den svenska implementeringen i artskyddsförordningen verkar ligga i linje med de EU-rättsliga bestämmelserna. Artskyddskraven i naturvårdsdirektiven och artskyddsförordningen är relativt omfattande och EU-domstolens tolkning av direktivens krav är generös. Undantagen i habitatdirektivet verkar överensstämma med undantagen i artskyddsförordningen. Fler undantag har inrättats i artskyddsförordningen än vad som finns i fågeldirektivet. Vid bedömningen huruvida undantaget ”överskuggande allmänintresse” även kan tillämpas som dispensgrund i förhållande till fågeldirektivet delar jag MÖD:s uppfattning om att skyddet av fåglar enligt fågeldirektivet i första hand verkar röra jakt på och fångst av fåglar. Som MÖD framhöll är dispensreglerna i fågeldirektivet därför troligtvis utformade utifrån dessa premisser. MÖD gjorde sannolikt en korrekt bedömning i målet, men det är EU-domstolen som har det sista ordet i frågan. MÖD borde därför ha begärt ett förhandsavgörande i frågan. Både EU-domstolen och MÖD verkar tillämpa dispensgrunderna restriktivt. Det hade varit intressant att se hur MÖD skulle bedöma undantaget ”överskuggande allmänintresse” ett mål där det krävs en dispensansökan för att inrätta en stor vindkraftpark.

Då ställs nämligen artskyddet och bevarandet av biologisk mångfald mot klimatintressen, vilket är ett annat viktigt och långsiktigt intresse.

6.2 Artskydd enligt skogsvårdslagen

Skogsvårdslagen har delvis andra mål än både habitatdirektivet, fågeldirektivet och artskyddsförordningen som alla primärt är artskyddsregleringar. Skogsvårdslagen är till skillnad från dessa både en miljölagstiftning och en produktionsfrämjande lagstiftning. Det är troligen en av de främsta anledningarna till att artskyddsregleringarna ännu inte implementerats fullt ut inom ramen för skogsbruket.

I dagsläget finns en tydlig koppling mellan Skogsstyrelsens föreskrifter och artskyddsförordningens krav. Båda förbjuder ”avsiktligt dödande, störande, förstörande av ägg eller skadande eller förstörande av djurens fortplantningsområden eller viloplats”. Det är inte lika tydligt i Skogsstyrelsens föreskrifter huruvida även oavsiktligt försämrande av arters fortplantnings- och viloplats förbjuds av föreskrifterna. Detta är ett krav som EU-domstolen har varit tydliga med ska gälla. Jag är inte säker på hur tolkningen av bestämmelsen gjorts på myndighetsnivå, men det finns eventuellt ett behov av ett förtydligande av föreskrifterna. Det skulle även öka tydligheten för enskilda skogsägare. Skogsvårdslagens artskyddsbestämmelser har dock blivit tydligare sedan de nya föreskrifterna inrättades år 2013.

Ett av de största problemen vid förståelsen av de artskyddsregler som tillämpas inom skogsbruket är huruvida inskränkningen ”pågående markanvändning avsevärt försvåras” tillämpas i förhållande till artskyddsförordningens förbudsbestämmelser. Pågående markanvändning utgör dels den nivå inom vilken myndigheterna kan ställa miljökrav, dels när ersättningsrätten för markägare inträder. Om skogsvårdslagens intrångsbestämmelser tillämpas framför artskyddsförordningens artskyddsbestämmelser kommer avverkningar i områden med höga naturvärden sannolikt inte att leva upp till kraven på artskydd i enlighet med naturvårdsdirektiven. Detta eftersom det då måste finnas statliga medel att ersätta markägaren med 125 % av marknadsvärdet för den negativa ekonomiska inverkan begränsningen skulle medföra för denne. Om begränsningen gäller kommer det i princip vara upp till staten att skydda arter och biologisk mångfald. Det kommer således bero på statsbudgeten om Sverige ska leva upp till EU-rättens krav. De EU-rättsliga direktiven behandlar inte vem som ska stå för den potentiella kostnaden för artskyddet och EU-domstolen skulle troligen inte godkänna en bristande implementering av reglerna på grund av ekonomiska skäl.

Det behövs tydliggörande aktuell praxis avseende hur omfattande krav som kan ställas på markägaren inom ramen för intrångsbestämmelsen ”pågående markanvändning avsevärt försvåras”. Även om det finns en del äldre praxis och förarbeten till naturvårdslagen och miljöbalken från år 2008, bör MÖD göra en bedömning utifrån nu gällande förhållanden för att klargöra rättsläget. Gränsen för när markägare berättigas ersättning för intrång verkar utifrån Skogsstyrelsens bedömning och de två rättsfallen från MÖD under år 2008 inte vara särskilt hög. Det bör finnas en gräns för vilka krav som kan ställas på markägare avseende det artskydd denna ska behöva beakta utan att ha rätt till ersättning. Gränsen bör dock inte vara lägre ställd än de krav på

försiktighetsmått som kan ställs enligt 2 kap. MB och den rimlighetsavvägning som görs enligt 2 kap. 7 § MB. I dagsläget görs bedömningen om ersättningsrätt vid inskränkningar i pågående markanvändning utifrån 31 kap MB. Det gäller både när det krävs en avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen och kraven om miljöhänsyn bedöms utifrån 30 § SvL, och om det krävs samråd med tillsynsmyndigheten enligt 12 kap. 6 § MB. Enligt 12 kap. 6 § MB beviljas ersättning för inskränkning i pågående markanvändning enligt Michanek och Zetterberg först om kraven är mer långtgående än vad de allmänna hänsynsreglerna föreskriver. En fråga som behöver utredas är om kraven i 2 kap. MB även behöver uppfyllas enligt 30 § SvL, eller om kvalifikationsgränsen ”avsevärt försvårande av pågående markanvändning” utgör lägre ställda krav enligt 30 § SvL. Om kraven enligt Skogsstyrelsens föreskrifter är lägre ställda än kraven i 2 kap. MB kommer bedömningen enligt 12 kap. 6 § MB och 30 § SvL troligtvis vara olika, trots att samma rekvisit tillämpas. Det finns en inkongruens mellan ersättningsrätten och artskyddsbestämmelserna. Jag anser likt Bengtsson, Forsberg m.fl. att markägare inte ska berättigas ersättning för otillåten markanvändning, vilket jag menar en markanvändning som strider mot artskyddsbestämmelserna utgör. Ersättningsrätten bör ändras för att överensstämma med artskyddsbestämmelserna, således behöver det också utredas om de högsta kraven på artskydd som kan ställas utan rätt till ersättning är kraven enligt 2 kap. MB.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen menar att Skogsstyrelsens nya föreskrifter för artskydd tagit bort den lagreglerade inskränkningen ”pågående markanvändning avsevärt försvåras”. Myndigheterna går därigenom emot den svenska lagstiftningens ordalydelse och tillämpar de EU-rättsliga reglerna framför den nationella rätten. Myndigheterna motiverar detta med att det inte finns någon hänvisning i 7 kap. 33a § 2 stycket SKSFS till intrångsbegränsningen. I föreskrifterna står endast att hänsyn ska tas till arternas behov. Frågan är huruvida myndigheterna gör denna bedömning även i praktiken och om alla handläggare tillämpar reglerna på ett likalydande sätt. De gemensamma riktlinjerna kom ut 2016, men tolkningen har varit möjlig sedan 2013 när 7 kap. 33a § SKSFS infördes i föreskrifterna. För att tillämpningen av artskyddsbestämmelserna ska vara rättssäkra krävs en enhetlig tillämpning och förståelse av förhållandet mellan bestämmelserna. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsens förståelse av förhållandet mellan skogsvårdslagen och artskyddsförordningen resulterar i att olika bestämmelser i artskyddsförordningen kommer att ha olika förhållande till skogsvårdslagen. Detta eftersom alla bestämmelser i artskyddsförordningen inte hänförs till EU-rätt. Ett sådant system riskerar att bli svårt att tillämpa. Hotade arter i Sverige riskerar att få ett sämre skydd än arter som är av unionsintresse.

I 4 § SvL framgår det att skogsvårdslagen och dess föreskrifter inte ska tillämpas i strid med föreskrifter meddelade under 8 kap MB. Enligt 8 kap. MB kan regeringen meddela föreskrifter för att säkerställa att Sveriges lever upp till sina internationella förpliktelser om artskydd. Regeringen har härigenom implementerat artskyddsförordningen. I förarbetena till miljöbalken står det att en föreskrift implementerad under 8 kap. MB inte får vara mer långtgående än om bestämmelsen implementerats direkt i miljöbalken. Frågan blir då om kraven enligt artskyddsförordningen hade sett annorlunda ut om de

inrättats direkt i balken. Eftersom artskyddsförordningens bestämmelser i huvudsak är i linje med de EU-rättsliga naturvårdsdirektiven menar jag att bestämmelserna i princip inte hade kunnat tolkas mer restriktivt, även om de implementerats direkt i miljöbalken. Implementeringen av fågeldirektivet skulle kunnat se annorlunda ut. Jag menar därför att ordalyselden 4 § SvL möjliggör en tolkning enligt vilken kraven enligt 30 § SvL och de meddelade föreskrifterna inte får strida mot artskyddsförordningens krav. Kraven på artskydd bör därför inte kunna begränsas för att pågående markanvändning avsevärt försvåras, utan kraven ska vara i linje med artskyddsförordningens krav. Denna tolkning skulle resultera i att alla artskyddsförordningens bestämmelser tillämpas på samma sätt i förhållande till skogsvårdslagen.

Lagstiftaren har dock så sent som år 2014 framhållit att inskränkningen i 30 § SvL fortsatt ska gälla. Att lagtexten behållits ger också uttryck för lagstiftarens vilja att ersätta markägare om deras pågående markanvändning avsevärt försvåras. Skogsvårdslagen är en starkt produktionsfrämjande reglering där kortsiktiga ekonomiska intressen (både för enskilda markägare och bolag) får gå före artskyddsbestämmelser. Det riskerar att medföra större förluster av biologisk mångfald, vilket är en generationsöverskridande rättvisefråga som lagstiftaren borde ta hänsyn till.

6.2.1 Utredningstid & sanktionsmöjlighet

Det är tveksamt om Sverige kan sägas leva upp till EU-rättens krav på ett strikt skyddssystem för hotade arter med en utredningstid av miljökonsekvenser för myndigheten på 6 veckor. Det är tiden vartefter en markägare får inleda en avverkning utan att ha fått återkoppling från Skogsstyrelsen. Sett till den stora mängd avverkningsanmälningar som Skogsstyrelsen får in varje år menar jag att det är högst osannolikt att Skogsstyrelsen hinner granska alla anmälningar inom tidsfristen. Jag menar i detta fall att Sverige likt Irland i *val och fladdermus-målet* inte lever upp till habitatdirektivets krav på ett strikt skyddssystem, eftersom åtgärder kan påbörjas redan innan en miljökonsekvensutredning gjorts. Även om Sverige inte ger direkta tillstånd innan en miljöutredning gjorts, vilket Irland har gjort, har markägare ett indirekt tillstånd att börja avverka. Även om det i sak rör sig om olika situationer anser jag att resultaten är likvärdiga. Eftersom det inte fattas beslut i frågan kan inte heller någon annan part överklaga ett sådant icke-beslut som det svenska systemet ger upphov till.

Kommissionen framhåller att det vore oproportionerligt att ha ett system med förprovning av alla åtgärder inom areella näringar. Det skulle dock vara intressant att se hur EU-domstolen ställer sig i frågan. Troligen skulle domstolen likt kommissionen anse att det är för långtgående med förprovningar av alla åtgärder inom areella näringar. Domstolen skulle dock troligen framhålla vikten av att leva upp till direktivens mål. Det finns en mängd olika sätt att säkerställa att de skyddade arterna inte dör ut. Det är av största vikt att ha någon form av kontroll av åtgärder, även inom areella näringar. Ju mer utarmad vår biologiska mångfald blir, desto mindre resiliens kommer att finnas i våra ekosystem. I dagsläget menar jag att ett förprovningskrav för varje enskild åtgärd skulle vara ett för långtgående krav och en stor begränsning av pågående näringsverksamhet. Det skulle även vara praktiskt svårt att tillämpa

sett till den arbetsbelastning det skulle innebära för myndigheterna. Jag menar dock att det finns andra sätt som skulle kunna möjliggöra bättre kontroll. Ett av dessa är att kunskapskravet inom skogsbruket höjs. Med tanke på de långa produktionscyklarna som förekommer inom skogsbruket vore det rimligt att ställa åtminstone samma krav på en markägare som ska avverka skog, som de krav som ställs på verksamheter under miljöbalken. Åtminstone staten och större bolag borde ha skogsbruksplaner som kan förprövas. Samrådskravet enligt 12 kap. MB borde kompletteras med ett krav på att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning vid större avverkningar. Lagstiftaren slår i första paragrafen skogsvårdslagen fast att skogen är en gemensam resurs för hela samhället och inte endast en resurs för den enskilde markägaren. Jag menar därför att det behövs starkare styrinstrument för att bevara den biologiska mångfalden och på så vis säkerställa skogens kvalitet.

Artskyddsbrott är enligt artskyddsförordningen och miljöbalken straffsanktionerade, till skillnad från föreskrifterna som är meddelade av Skogsstyrelsen, som inte är direktsanktionerade. Enligt skogsvårdslagen måste Skogsstyrelsen meddela ett föreläggande som den enskilda skogsägaren sedan måste bryta mot för att åtgärden ska vara straffsanktionerad. Forsberg har ifrågasatt huruvida denna ordning lever upp till EU-rättens krav på att det ska finnas effektiva genomdrivandemekanismer för att leva upp till kraven på ett strikt skyddssystem. Jag menar likt Forsberg att det är tveksamt om sanktionssystemet för artskyddsbrott inom ramen för skogsvårdslagen lever upp till de EU-rättsliga kraven. Tillämpas artskyddsförordningen framför skogsvårdslagens bestämmelser berörs dock även skogsbrukare av artskyddsförordningens sanktionssystem, Sverige skulle därigenom sannolikt leva upp till de EU-rättsliga kraven. År 2012 hade Skogsstyrelsen inte på 18 år anmält någon enda skogsägare för brott mot miljöhänsynsreglerna i 30 § SvL. Detta trots att 36 procent av skogsbruksåtgärderna inte levde upp till miljökraven i skogsvårdslagen enligt miljömålsberedningens utredning år 2013.

Jag anser av det anförda att Sverige i dagsläget inte verkar leva upp till de EU-rättsliga kraven på artskydd inom skogsbruket. En viktig fråga i praktiken är om det finns statliga medel för att ersätta markägaren när pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten. Så länge det finns statliga medel som investeras i detta skydd, kan Sverige troligen leva upp till reglerna, men annars brister artskyddet. Statliga medel borde inte utgå till lagstridig markanvändning, därför borde ersättningsrätten ändras i förhållande till artskyddet. En annan viktig del i inrättandet av ett strikt skyddssystem är att det finns kontroll av artskyddet och bevarandestatusen hos de skyddade arterna. Jag anser att det svenska systemet med icke-existerande skogsbruksplaner och en sexveckorsfrist efter skogsavverkningsanmälan med efterföljande avverkningsrätt, inte lever upp till kraven på ett strikt skyddssystem. Om en åtgärd förväntas ha en betydande inverkan på naturmiljön ska samråd ske med Skogsstyrelsen enligt 12 kap. 6 § MB, vilket i och för sig utgör ett strängare krav än endast anmälan. En sådan ordning skulle kunna sägas leva upp till de EU-rättsliga kraven. Problemet är dock att även här kan en skogsbruksåtgärd vidtas efter sex veckor från det att samrådsanmälan inkommit till Skogsstyrelsen.

Beroende på skogsvårdslagens och artskyddsförordningens inbördes förhållande, kan det ifrågasättas om sanktionssystemet för artskyddsbrott inom

ramen för skogsbruket är tillräckligt effektivt för att leva upp till de EU-rättsliga kraven. De EU-rättsliga artskyddskraven och kraven i artskyddsförordningen är sannolikt fortfarande mer långtgående än artskyddskraven i skogsvårdslagen. Det har förmodligen varit svårare att få igenom ett starkt artskydd i skogsvårdslagen på grund av skogens stora betydelse för svensk ekonomi.

6.3 Regelverkens inbördes förhållanden

Sverige har en skyldighet att implementera de unionsrättsliga regleringarna och tolka de nationella bestämmelserna i ljuset av dessa. De EU-rättsliga artskyddsdirektiven har i första hand implementerats i svensk rätt med stöd av 8 kap. MB och artskyddsförordningen. Artskyddsförordningen har implementerats som en del i det nationella arbetet för att uppfylla Sveriges internationella artskyddsåtaganden och att 4, 7 och 14 §§ artskyddsförordningen ska tolkas i enlighet med fågeldirektivet och habitatdirektivet.

Förhållandet mellan artskyddsförordningen och miljöbalken måste förstås utifrån de unionsrättsliga kraven. Jag instämmer med MÖD att prövningen av artskyddsregleringarna borde ske inom ramen för tillståndsprövningarna enligt miljöbalken. Detta för att undvika att dubbla processer (en tillståndsprövning enligt MB och en dispensprocess enligt artskyddsförordningen) pågår samtidigt som det gjorde under *Boge-målet*. Vid ett tillståndsförfarande borde artskyddsregleringarna behandlas samtidigt som de allmänna hänsynsreglerna som en grund för när tillstånd kan ges och under vilka förutsättningar tillstånd kan beviljas. Artskyddsbestämmelserna i 4, 7 och 14 §§ artskyddsförordningen kan dock inte endast ses som en del av de allmänna hänsynsreglerna eftersom reglerna baseras på unionsrätt. Kraven i bestämmelserna borde förstås i ljuset av direktiven och inte miljöbalken. Lagstiftaren framhåller i förarbetena till miljöbalken att föreskrifter som implementerats under 8 kap. MB inte kan vara mer långtgående än om de implementerats direkt i balken. Detta tyder på att längre gående krav inte kan ställas på artskydd än vad som är möjligt inom ramen för 2 kap. MB. Det behöver utredas om kraven som ställs enligt 2 kap. MB överensstämmer med naturvårdsdirektivens artskydds krav. Det är upp till domstolarna att säkerställa att Sverige lever upp till kravet på ett strikt artskyddssystem vid prövningen av tillståndspliktiga verksamheter inom ramen för miljöbalken. Det blir dock otydligt när dispenserreglerna i artskyddsförordningen blir tillämpliga om artskyddsreglerna prövas inom ramen för de allmänna hänsynsreglerna för tillståndspliktiga verksamheter. Prövningen av icke-tillståndspliktiga verksamheter borde fortsatt ske hos länsstyrelsen.

Miljöbalken och skogsvårdslagen ska tillämpas parallellt. Skogsavverkning är inte en åtgärd som omfattas av miljöbalkens tillståndsregler, men utgör en åtgärd som ofta påverkar den biologiska mångfalden negativt. Enligt Skogsstyrelsens föreskrifter ska de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB tillämpas inom ramen för föreskrifterna, men Skogsstyrelsen har möjlighet att meddela undantag till dessa. Skogsstyrelsen har själv givit sig den befogenheten i föreskrifterna, det kan ifrågasättas om styrelsen har den befogenheten enligt lag. Det verkar strida mot lagstiftarens vilja enligt motiven till miljöbalken och dess följdlagstiftning, där lagstiftaren framhåller att lagarna ska

vara parallellt tillämpliga och att miljöbalkens hänsynsregler utgör minimikrav. Som Michanek och Zetterberg framhöll har miljöbalken och skogsvårdslagen delvis motstridiga syften. Skogsvårdslagen borde därför endast ses som en speciallagstiftning i förhållande till miljöbalken avseende miljöhänsynskrav. Skogsstyrelsens föreskrifter borde endast gå före miljöbalkens krav i de fall de ställer mer långtgående krav än miljöbalken, i enlighet med motivuttalandet att miljöbalkens regler är minimiregler. Det skulle innebära, liksom Bengtsson m.fl. har framfört, att intrångsbegränsningen ”pågående markanvändning avsevärt försvårats” troligen förskjutits och att högre krav på miljöhänsyn kan ställas inom ramen för skogsbruket.

Sammanfattningsvis har artskyddsförordningen implementerats genom miljöbalken och förordningen borde åtminstone anses vara parallellt tillämplig med skogsvårdslagen. Enligt 4 § SvL ska föreskrifter meddelade med stöd av 8 kap. MB gå före skogsvårdslagen om regleringarna strider mot varandra. Jag menar därför, sett till bestämmelsens ordalydelse, att artskyddsförordningen borde tillämpas framför skogsvårdslagen. Tolkningen som Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen gjort av 30 § SvL och 7 kap. 33a § 2 stycket SKSFS är fullt möjlig, i sådana fall skulle dock en myndighetsföreskrift tillämpas i strid med ordalydelsen i skogsvårdslagen. Resultatet blir även att olika bestämmelser i artskyddsförordningen kommer att tillämpas olika i förhållande till skogsvårdslagen. Det finns behov av att klargöra förhållandet mellan regelverken i praxis, alternativt att lagstiftaren tar upp frågan för att klargöra rättsläget.

6.4 Tillsynsansvarets fördelning

Tillsynsmyndigheterna har ett stort ansvar för att säkerställa att det finns aktuell information om bevarandestatusen hos skyddade arter. Detta för att veta vilka krav som ska ställas på verksamheter och åtgärder som kan komma att skada artpopulationen. Ansvar för att övervaka och kontrollera bevarandestatusen ska enligt habitatdirektivet vara tydligt utformat.

I dagsläget har länsstyrelsen tillsynsansvar för artskyddet enligt artskyddsförordningen och Skogsstyrelsen har tillsynsansvaret för skogsvårdslagens bestämmelser. De båda myndigheterna fungerar som samrådsmyndigheter enligt 12 kap. 6 § MB. Om en avverkning väsentligt kan komma att ändra naturmiljön ska samrådsanmälan göras till Skogsstyrelsen. Länsstyrelsen blir först ansvarig tillsynsmyndighet om en skyddad växt- eller djurart påträffas i området. Avverkningsanmälningar och samrådsanmälningar sker endast till Skogsstyrelsen. Skogsstyrelsen har en skyldighet att meddela länsstyrelsen när de påträffar skyddade arter enligt artskyddsförordningen. De båda myndigheterna har följaktligen ett gemensamt ansvar för att säkerställa att artskyddsförordningens bestämmelser säkerställs.

Ett problem med det nuvarande systemet är att Skogsstyrelsen inte enbart är tillsynsmyndighet för artskydd inom skogsbruket. Skogsstyrelsen ska även säkerställa en hög produktion enligt skogsvårdslagens produktionskravsbestämmelser. Skogsstyrelsen befinner sig således i en situation där de ska förena motstående intressen. Med anledning av produktionsmålet tydliga ställning och målformulering i skogsvårdslagen, och artskyddsbestämmelsernas något mer otydliga gränsdragning är det inte konstigt att implementeringen

av artskyddsbestämmelserna dröjt. Artskyddsreglerna förtydligades år 2013 men tillämpningen är fortfarande otydlig.

Skogsstyrelsen ska meddela länsstyrelsen i alla situationer de misstänker att hotade arter förekommer i ett område, för att detta ska kunna ske måste Skogsstyrelsen få tid att se över alla handlingar som inkommer till dem. En utredningstid på sex veckor med efterföljande avverkningsrätt kan fortsätta gälla som huvudregel, Skogsstyrelsen borde dock kunna göra både generella och enskilda undantag till regeln beroende på arbetsbelastningen hos myndigheten.

Det är viktigt att det finns en tydlig fördelning mellan tillsynsmyndigheterna och ett nära samarbete. Med anledning av att Sveriges biologiska mångfald fortsätter att minska behövs det mer resurser för att säkerställa att en gynnsam bevarandestatus garanteras för landets hotade arter. Allt för ofta verkar tillsynen för artskyddet hos länsstyrelserna bortprioriteras. Ett system med en tillsynsmyndighet för allt artskydd inom alla verksamheter skulle eventuellt kunna förbättra efterlevnaden av artskyddsbestämmelserna. En sådan lösning behöver utredas mera innan den eventuellt kan föreslås.

Artskyddsbestämmelsernas långsamma införlivande i svensk rätt vittnar om en kultur där kortsiktiga samhällsekonomiska- och produktionsinriktade intressen prioriterats både hos lagstiftaren och vid myndighetstillämpningen. De EU-rättsliga bestämmelserna om artskydd har varit gällande sedan Sveriges inträde i EU år 1995 och artskyddsförordningens sedan år 1998. Trots den långa tiden råder det fortfarande oklarheter om bestämmelsernas tillämplighet inom ramen för skogsbruket. Det har inte enbart kostat många artindivider livet, utan också bidragit till förlorad biologisk mångfald i Sveriges skogar. Artskyddet inom skogsbruket är en viktig fråga om generationsöverskridande rättvisa och hållbar utveckling. Enligt internationell, EU-rättslig och nationell rätt ska biologisk mångfald säkerställas och en stor del av Sveriges biologiska mångfald finns i skogen. En tydligare balans måste utarbetas mellan kortsiktiga ekonomiska intressen och långsiktiga ekonomiska och ekologiska intressen. Hur denna balans bäst uppnås borde vara en prioriterad fråga för framtida diskussion.

Käll- & litteraturförteckning

Offentligt tryck

Propositioner

- Prop. 2013/14:141 En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster
Prop. 2009/10:201 Gränser i skogen
Prop. 2009/10:162 Ersättning vid expropriation
Prop. 2009/10:155 Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete
Prop. 2007/08:108 En skogspolitik i takt med tiden
Prop. 2000/01:111 Skyddet för vissa djur- och växtarter och deras livsmiljöer
Prop. 1997/98:90 Förhållandet mellan miljöbalken och andra lagar
Prop. 1997/98:45 Miljöbalk
Prop. 1992/93:226 Proposition om en ny skogslag
Prop. 1990/91:3 Om skogsbruket i fjällnära skogar
Prop. 1972:111 Kungl. Maj:ts proposition angående regional utveckling och hushållning med mark och vatten

Statens Offentliga utredningar & Departementsserien

- SOU 2013:43 Långsiktigt hållbar markanvändning, del 1
Ds. 2000:29 Genomförande av art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet
BoU 1986/87:1 Om en ny plan- och bygglag m.m.

Myndighetspublikationer

- Naturvårdsverket, skogsstyrelsen, 2016, gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket
- Naturvårdsverket, Tillsyn enligt miljöbalken – möjligheter till utveckling och förbättring, 2014, 2015, 2016
- Naturvårdsverket, 2009:2, Handbok för artskyddsförordningen, del 1 – fridlysning och dispenser
- Naturvårdsverket, dnr 715-224-09 Rt, Fördelning av ansvar för operativ tillsyn enligt miljöbalken
- Sandström Jonas, Bjelke Ulf, Carlberg Tomas och Sundberg Sebastian, Tillstånd och trender för arter och deras livsmiljöer – rödlistade arter i Sverige 2015
- Skogsstyrelsen, Nyckelbiotoper – unika skogsområden, 2007

Wester Johan, Engström Anders, Skogsstyrelsen rapport 7/2016, Nulägesbeskrivning om nyckelbiotoper

EU-rättsligt material

Europeiska kommissionen, Vägledning om strikt skydd för djurarter av intresse för gemenskapen i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer, 2007

Artiklar

Forsberg Maria, Larsson Artur, 2013, En ny svensk skogsmodell - Förslag till rättsliga förstärkningar för att nå miljö- och skogspolitiska mål. Uppsala Faculty of Law, Working Paper 2015:3

George QC Charles, Graham David, After Morge, where are we now? The meaning of "Disturbance" in the Habitats Directive
I: Jones, Gregory (red.), The Habitats Directive: a developer's obstacle course? Hart, Oxford, 2012 s. 43–74

Kleineman Jan, Rättsdogmatisk metod
I: Korling, Fredric & Zamboni, Mauro (red.), Juridisk metodlära, 1. uppl., Studentlitteratur, Lund, 2013 s. 21–45

Schoukens, Bastmeijer, Species protection in the European Union – How strict is strict?
I: Born Charles-Hubert (red.), The Habitats Directive in its EU environmental law context: European nature's best hope? Routledge, London, 2015 s. 121–146

Litteratur

Bengtsson Bertil, Bjällås Ulf, Rubenson Stefan, Strömberg Rolf, Miljöbalken – en lagkommentar i Zeteo, Publicerad: 2016-05-26, Hämtad: 2016-10-10

Christiernsson, Anna, Rättens förhållande till komplexa och dynamiska ekosystem: en studie om rättsliga förutsättningar för adaptiv och ekosystembaserad reglering och planering för bevarandet av biologisk mångfald vid jakt, Luleå University of Technology, Diss. Luleå: Luleå tekniska univ., Luleå, 2011, Luleå 2011

Forsberg, Maria, Skogen som livsmiljö: en rättsvetenskaplig studie om skyddet för biologisk mångfald, Uppsala universitet, Diss. Uppsala: Uppsala universitet, 2012, Uppsala, 2012

Derlén Mattias, Ingmanson Staffan & Lindholm Johan, Grundläggande EU-rätt, 1. uppl., Liber, Stockholm, 2015

Fisher Elizabeth, Lange Bettina & Scotford Eloise, Environmental law: text, cases, and materials, Oxford University Press, Oxford, 2013

Gunnarsson, Åsa & Svensson, Eva-Maria, Genusrättsvetenskap, 1. uppl., Studentlitteratur, Lund, 2009

Jones, Gregory (red.), The Habitats Directive: a developer's obstacle course?, Hart, Oxford, 2012

Langlet, David & Mahmoudi, Said, EU:s miljö rätt, 3., [rev. och uppdaterade] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2011

Michanek, Gabriel & Zetterberg, Charlotta, Den svenska miljö rätten, 3., [rev.] uppl., Iustus, Uppsala, 2012

Nilsson, Annika, Introduktion till EU:s miljö rätt, 4., uppdaterade uppl., Santé rus, Stockholm, 2014

Sandgren, Claes, Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod och argumentation, 3., [utök. och rev.] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2015

Schultz, Mikael & Marklund Andersson, Åsa, Artskydd: [grunder och tillämpning], 1. uppl., Wolters Kluwer, Stockholm, 2016

Peczenik, Aleksander, Vad är rätt?: om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation, 1. uppl., Fritze, Stockholm, 1995

Westerlund, Staffan, Miljö rättsliga grundfrågor 2.0, Institutet för miljö rätt (IMIR), Björklinge, 2003

Westerlund, Staffan, Naturvård och pågående markanvändning: en undersökning av naturvårdslagens ersättningsregler, Liber Förlag, Stockholm, 1980

Öhman Conny, Karnov – Lagkommentarer, Skogsvårdslag (1979:429)
Kommentaren uppdaterad per 1 oktober 2014

Elektroniska källor

Nationalencyklopedin, rättssäkerhet

Hämtad: 2016-12-09

<<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/rättssäkerhet>>

Naturvårdsverket, skogsstyrelsen, skrivelse 2016-06-21, Artskyddsförordningen bör utredas för att säkerställa att den är tillämpbar, effektiv och rätts-säker.

Publicerad: 2016-06-21

Hämtad: 2016-10-29

<https://www.naturvardsverket.se/upload/nyheter-och-press/press2016/Artskydd_skrivelse.pdf>

Europeiska kommissionen, EU:s strategi för biologisk mångfald fram till 2020

Publicerad: december 2011

Hämtad: 2016-09-05

<http://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/biodiversity_2020/2020%20Biodiversity%20Factsheet_SV.pdf>

Skogsstyrelsen, Föreskrifter och allmänna råd

Hämtad: 2017-01-02

<<http://www.skogsstyrelsen.se/Myndigheten/Om-oss/Lag-och-ratt/Forfattningar-kronologiskt1/>>

Skogsstyrelsen, Så här jobbar Skogsstyrelsen med anmälningar och ansökningar om avverkning

Hämtad: 2016-12-28

<<http://www.skogsstyrelsen.se/Aga-och-bruka/Lagen/Lagtillsyn/Arbete-med-anmalningar/>>

Skogsstyrelsen, 2016, I: Skogseko nr 1, artskydd väcker frågor

Hämtad: 2016-10-20

<<http://www.skogsstyrelsen.se/Aga-och-bruka/Skogsbruk/Skogseko/Artikelregister/Skogseko-1-2016/Artskydd-vacker-fragor/>>

Zaremba Maciej, Lagen är en rökridå

Publicerad: 2012-05-01

Hämtad: 2016-12-29

<<http://www.dn.se/kultur-noje/lagen-ar-en-rokrida/>>

Rättsfallsförteckning

EU-domstolen

Mål C-106/89 Marleasing
Mål 14/83 Von Colson
Mål 6/64 Costa mot E.N.E.L

Fågeldirektivet

Mål C-76/08 Kommissionen mot Malta
Mål C-252/85 Kommissionen mot Frankrike
Mål C-412/85 Kommissionen mot Tyskland (*skogsbruks-målet*)

Art- och habitatdirektivet

Mål C-340/10 Kommissionen mot Republiken Cypern (*cypriotiska snoken-målet*)
Mål C-383/09 Kommissionen mot Frankrike (*europiska hamster-målet*)
Mål C-342/05 Kommissionen mot Finland (*finska vargjakts-målet*)
Mål C-183/05 Kommissionen mot Irland (*val och fladdermus-målet*)
Mål C-221/04 Kommissionen mot Spanien (*spanska utter-målet*)
Mål C-6/04 Kommissionen mot Storbritannien och Nordirland (*generalklausul-målet*)
Mål C-93/03 Kommissionen mot Tyskland (*proportionalitets-målet*)
Mål C-103/00 Kommissionen mot Grekland (*Caretta Caretta-målet*)

Högsta Domstolen

NJA 1981 s. 351 I och II

Mark- och miljööverdomstolen

M 2114–15, 2016-02-03
M 2630–14, 2015-02-16 (*Örndalen-målet*)
M 2920–14, 2014-12-22 (*Bottorp-målet*)
M 4937–14, 2014-12-22 (*Boge-målet*)
M 7865–12, 2013-04-11 (*Holmsjöåsen-målet*)
M 4980–12, 2013-01-23
MÖD 2008:4
MÖD 2008:3

Mark- och miljödomstolen

MMD M 1917–13, 2014-04-30 (*Boge-målet*)

MMD M 3071–13, 2014-03-04 (*Bottorp-målet*)
MMD M 1713–13, 2014-02-24 (*Örndalen-målet*)