



UPPSALA
UNIVERSITET



CBM Swedish
Biodiversity Centre



Artskydd i skogen

Miljörättsdagen 18 oktober 2017

Maria.Forsberg@jur.uu.se / Maria.Forsberg@slu.se



UPPSALA
UNIVERSITET



CBM Swedish
Biodiversity Centre

Finns nackdelar med 12:6 MB som ett förebyggande system?

[Miljörättsdagen 2013]

- Tillsynen faller mellan stolarna?
- Konsekvenserna för möjligheten att driva brott mot artskyddet?
- Skogsstyrelsen fattar sällan överklagbara beslut, vilket medför att systemet inte hittar vägen till domstolen.
- Fullgott beslutsunderlag med hänsyn till landskapsekologiska samband fortfarande en bristvara?



UPPSALA
UNIVERSITET



CBM Swedish
Biodiversity Centre

Finns nackdelar med 12:6 MB som ett förebyggande system?

[Miljörättsdagen 2013]

- Tillsynen faller mellan stolarna?
- **Konsekvenserna för möjligheten att driva brott mot artskyddet?** [NJA 2016 s. 680, legalitetsprincipen]
- Skogsstyrelsen fattar sällan överklagbara beslut, vilket medför att systemet inte hittar vägen till domstolen.
- Fullgott beslutsunderlag med hänsyn till landskapsekologiska samband fortfarande en bristvara?



UPPSALA
UNIVERSITET



CBM Swedish
Biodiversity Centre



Foto: Torbjörn Ebenhard





UPPSALA
UNIVERSITET

Disposition

- **Rättslig kontext:**
 - Myndigheterna och lagstiftningen kring skogen
- **Att tillämpa utan kompetens?**
 - Förebyggande förvaltningsmodell – 12:6 MB
 - Bemyndiganden om artskydd
- **Artskydd, pågående markanvändning och rätten till ersättning**



CBM Swedish
Biodiversity Centre



UPPSALA
UNIVERSITET

Politisk och rättslig bakgrund



CBM Swedish
Biodiversity Centre



1. Internationellt

- **Konventionen om biologisk mångfald**
 - Strategi för biologisk mångfald
- **Skogsprinciperna**

2. EU

- **EU:s strategi för biologisk mångfald**
- **Timmerförordningen**
- **Fågeldirektivet**
- **Art- och habitatdirektivet**



UPPSALA
UNIVERSITET



CBM Swedish
Biodiversity Centre

Frihet under ansvar





UPPSALA
UNIVERSITET



CBM Swedish
Biodiversity Centre

"Frihet under ansvar"

Avregleringen av skogsbruket 1992:

- Lagstiftningen (skogsvårdslagen) sätter miniminivån för miljöhänsyn
- Förväntningar på markägaren att på frivilliga basis gå längre genom t.ex. certifiering, frivilliga avsättningar, naturvårdsavtal, etc.



UPPSALA
UNIVERSITET



CBM Swedish
Biodiversity Centre

Myndigheterna kring skogen

Länsstyrelsen

Rollen som
”*genomdrivare*” av
miljölagstiftningen.

Skogsstyrelsen

Rollen som
”*problemlösare*” inom
ramen för **den
svenska modellen**
om ”frihet under
ansvar”.



UPPSALA
UNIVERSITET



CBM Swedish
Biodiversity Centre

Lagstiftningen kring skogen

Länsstyrelsen

"genomdrivande"

Skogsstyrelsen

"problemlösande"

1994

NVL

SVL (avreglering)

1995

EU-medlemskap:

Naturvårdsdirektiven:

- * Fågeldirektivet
- * Art- och habitat-direktivet



UPPSALA
UNIVERSITET



CBM Swedish
Biodiversity Centre

Lagstiftningen kring skogen

Länsstyrelsen

"genomdrivande"

Skogsstyrelsen

"problemlösande"

1994

NVL

SVL (avreglering)

1995

EU-medlemskap:
NV-direktiv

1999

Miljöbalken (MB)
15 miljökvalitetsmål
(t.ex. Levande skogar)



UPPSALA
UNIVERSITET



CBM Swedish
Biodiversity Centre

Lagstiftningen kring skogen

Länsstyrelsen

"genomdrivande"

Skogsstyrelsen

"problemlösande"

1994

NVL

SVL (avreglering)

1995

EU-medlemskap:
NV-direktiv

1999

MB
15 miljö kvalitetsmål

2008

Artskyddsförordningen



UPPSALA
UNIVERSITET



CBM Swedish
Biodiversity Centre

Lagstiftningen kring skogen

Länsstyrelsen

"genomdrivande"

Skogsstyrelsen

"problemlösande" ?

1994

NVL

SVL (avreglering)

1995

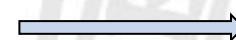
EU-medlemskap:

NV-direktiv



1999

MB



2008

Artskyddsförordningen



Av-
reglerat?



UPPSALA
UNIVERSITET



CBM Swedish
Biodiversity Centre

4 § artskyddsförordningen (AF, 2007:845)

I fråga om *vilda fåglar* och *vissa listade djurarter* är det förbjudet att

2. **avsiktligt störa djur**, särskilt under djurens parnings-, uppfödnings-, övervintrings- och flyttningsperioder,

4. **skada eller förstöra djurens fortplantningsområden eller viloplats**.



UPPSALA
UNIVERSITET



CBM Swedish
Biodiversity Centre

Dispens får ges endast om: (14 § AF)

- annan lämplig lösning saknas och
- upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus inte försvåras och
- något av de listade skälen föreligger
(utömmande lista), t.ex.:
 - för att skydda vilda djur och växter
 - för att undvika allvarlig skada på egendom
 - av hänsyn till “andra tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse, ”

INGET UNDANTAG FÖR SKOGSBRUK



UPPSALA
UNIVERSITET



CBM Swedish
Biodiversity Centre

EU-kommissionens pragmatiska tolkning

- Alla livsmiljöer behöver inte bevaras, bara en **tillräcklig mängd**
- Den **ekologiska funktionaliteten** måste upprätthållas
- *"Den slutsats som kan dras är att pågående verksamhet bör styras så att man kan undvika konflikter med bestämmelserna om artskydd redan från början."* = **en förebyggande modell**

Kommissionens vägledning om strikt skydd
(s. 32.)



UPPSALA
UNIVERSITET



CBM Swedish
Biodiversity Centre

Pragmatisk tillämpning

Förebyggande modell

Skogsstyrelsen, 2:10
Miljötillsynsförordningen

Samråd om artskydd
enligt 12:6 miljöbalken

Artskyddsförbud – dispens

Länsstyrelsen, 2:8
Miljötillsynsförordningen

Artskyddsförordningen

Ej dispens för
skogsbruk



12:6 st 1 och 4 MB

Kan en åtgärd, som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt balken, komma att väsentligt ändra naturmiljön, skall **anmälan för samråd** göras hos tillsynsmyndighet. (SKS enligt 12:10 miljötillsynsförordningen.)

Tillsynsmyndigheten får förelägga den anmälningsskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om åtgärderna inte är tillräckliga för skyddet av naturmiljön, får myndigheten förbjuda verksamheten. Bestämmelser om rätt till ersättning vid ett sådant föreläggande eller förbud finns i 31 kap.



UPPSALA
UNIVERSITET



CBM Swedish
Biodiversity Centre

Pragmatisk tillämpning

Förebyggande modell

Skogsstyrelsen, 2:10
Miljötillsynsförordningen

Samråd om artskydd
enligt 12:6 miljöbalken

Kontinuerlig ekologisk
funktionalitet

Ej neg. för gbs

Artskyddsförbud – dispens

Länsstyrelsen, 2:8
Miljötillsynsförordningen

Artskyddsförordningen

Ej dispens för
skogsbruk



UPPSALA
UNIVERSITET



CBM Swedish
Biodiversity Centre

Lavskrikan

- Arten ej rödlistad men minskar lokalt och regionalt
- I randen av sitt utbredningsområde

Länsstyrelsen och Skogsstyrelsen bedömde att bevarandestatusen lokalt riskerade att hotas och att det fanns risk för att dess utbredningsområde skulle påverkas

=

Med stöd av 12:6 MB förbjöd SKS 5 markägare att avverka sammanlagt 29,5 ha. – Ej rätt till ersättning.



UPPSALA
UNIVERSITET



CBM Swedish
Biodiversity Centre

Miljödomstolen i Östersund

M 1853-16, M 1854-16, M 1855-16,
M 1859-16, M 2210-16,

”Skogsstyrelsen förbjudit avverkningen, med stöd av 12 kap 6 § miljöbalken.

Skogsstyrelsen har därmed indirekt tagit ställning till att dispensplikt föreligger. Eftersom Skogsstyrelsen inte är prövningsmyndighet och heller inte har tillsynsansvaret för artskyddet har skogsstyrelsen **saknat förutsättningar att bedöma vare sig dispensplikt eller möjligheterna till dispens.**”



UPPSALA
UNIVERSITET



CBM Swedish
Biodiversity Centre

Artskyddsförordningen inom ramen för prövningar under miljöbalken

MÖD 2013:13

**”artskyddsförordningen är att se som en
precisering av [...] de allmänna hänsynsreglerna.”**

”En del i prövningen blir då att med tillämpning av relevanta fridlysningsbestämmelser i artskyddsförordningen, bedöma hur de skyddade arterna påverkas av den planerade verksamheten. Genom att föreskriva villkor om försiktighetsmått och skyddsåtgärder kan prövningen leda fram till att verksamheten inte kommer i konflikt med fridlysningsbestämmelserna och att det därför inte blir aktuellt med dispensprövning.”



UPPSALA
UNIVERSITET

AF vid prövningar under MB forts...



CBM Swedish
Biodiversity Centre

- **MÖD** M4980-12 *Kornknarren* (samråd enligt 12:6)

Tjäder:

- **MMD Växjö** M 514-17 (2017-07-13)
 - SKS har kunnat visa att det med hänsyn till behovet av att bevara tjädern varit befogat med de beslutade försiktighetsåtgärderna enligt 12 kap 6 § miljöbalken för att förbudet enligt 4 § artskyddsförordningen inte ska aktualiseras.
- **MMD Vänersborg** M4856-16 (2017-09-06)
 - Ej pt från MÖD
- **JK**, avverkningsförbud lavskrika, Dnr: 5468-16-40



“Nationellt fridlysta arter”

- **Förbud 8 § AF**
- **Dispens 15 § AF**

Länsstyrelsen får i det enskilda fallet ge dispens från förbuden i 6, 8 och 9 § § [...] om det inte finns någon annan lämplig lösning och dispensen inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde.



UPPSALA
UNIVERSITET

MÖD M9914-15

“Bombmurklan” (2017-02-01)



CBM Swedish
Biodiversity Centre

”Någon uttrycklig dispensgrund finns inte för denna situation. Frågan om proportionalitet bör dock prövas inom ramen för ett dispensförfarande.”

”Om prövande myndighet finner att en tillämpning av de nationella fridlysningsbestämmelserna i det enskilda fallet skulle leda till att pågående markanvändning avsevärt försvåras bör åtgärden, inom ramen för ett dispensförfarande, bedömas som **tillåten** enligt förordningens bestämmelser.



UPPSALA
UNIVERSITET



CBM Swedish
Biodiversity Centre

MÖD M9914-15

“Bombmurklan”

forts...

Lagstiftaren synes inte ha ”övervägt frågan om ersättning vid införandet av det bemyndigande i miljöbalken som artskyddsförordningen bygger på. Detta talar för **att lagstiftaren förutsatt att tillämpning av [reglerna...] inte skulle kunna innebära mer betydande inskränkningar i pågående markanvändning.**”

*”Övervägande skäl talar [...] för att det **inte varit lagstiftarens avsikt** att bestämmelsen i 8 § artskyddsförordningen ska ges en sådan tillämpning att pågående markanvändning avsevärt försvåras.”*



UPPSALA
UNIVERSITET



CBM Swedish
Biodiversity Centre

MÖD M9914-15

“Bombmurklan”

Bemyndigande 8:2 (och 8:1)

- 8:1 och 8:2 MB

”Sådana föreskrifter får meddelas, om det finns risk för att en vilt levande växtart/djurart kan komma att försvinna eller utsättas för plundring eller **om det krävs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden om skydd av en sådan art.**”

- Prop. 1997/98:45, del 2 s 104:

8:2 MB ”omfattar vidare växtarter som Sverige på grund av EG:s regelverk eller andra internationella åtaganden har förbundit sig att skydda.”



UPPSALA
UNIVERSITET



CBM Swedish
Biodiversity Centre

Lagstiftarens avsikt...

(prop. 2000/01:111 s. 59)

”Kommissionen har kritiserat de svenska reglerna för att de inte på ett tillräckligt tydligt sätt genomför art och habitatdirektivets artikel 12 om skydd för vissa arter och artikel 16 om förutsättningar för undantag från skyddsbestämmelserna. Motsvarande gäller i fråga om fågeldirektivets artiklar 5 och 9.

Bemyndigandet i 8 kap. 1 § miljöbalken behöver kompletteras så att **det framgår att bemyndigandet också gäller föreskrifter om förbud att störa vilt levande djur och att skada eller förstöra sådana djurs parningsplatser och rastplatser** eller, med en mer korrekt beskrivning, fortplantningsområden och viloplatsen.”



UPPSALA
UNIVERSITET



CBM Swedish
Biodiversity Centre

Artskydd som komplement

- ”I förarbetena till [8:2 MB] anföras att när utrotningshotade växter förekommer inom begränsade områden är det normalt lämpligt att åstadkomma skydd genom bestämmelserna om områdesskydd, i första hand naturreservat eller biotopsskyddsområde (prop. 1997/98:45, del 2, s. 104).” (**MÖD M9914-15**)
- Prop. 1997/98:45, del 2, s. 104:
Fridlysning av hela arten kan behöva ske som **ett komplement till områdesskyddet** och dessutom när arten, trots att den är sällsynt, är mera spridd.”



UPPSALA
UNIVERSITET



CBM Swedish
Biodiversity Centre

MÖD M9914-15

“Bombmurklan”

Ersättningsrätt

”Det kan i sammanhanget anmärkas att nekad dispens för vissa åtgärder inom ett biotopskyddsområde också kan grunda ersättning enligt 31 kap. 4 § miljöbalken.

”Det finns enligt Mark- och miljööverdomstolen **knappast sakliga skäl ur lagstiftningssynpunkt** för att skilja den typen av fall från en rådighetsinskränkning som är en följd av en nekad dispens enligt artskyddsförordningen.”



Äganderätten 2 kap 15 § RF

- Vid inskränkningar i markanvändningen föreligger rätt till ersättning om "*pågående* markanvändning" avsevärt försvåras (**2 st**).
- Undantag om inskränkningen sker av hälsoskydds- eller miljöskyddsskäl eller av säkerhetsskäl.



Ersättningsrätt vid laglig markanvändning

- Vid inskränkningar i markanvändningen föreligger rätt till ersättning om "*pågående*" [*laglig*] markanvändning "avsevärt" försvåras. (2 kap 15 § 2 st RF)
- 2 kap MB och artskyddsförordningen sätter ribban för vad som kan betraktas som "laglig" markanvändning.
- Hur högt kan ribban sättas? (Jfr 2 kap 7 § MB rimlighetsavvägningen – så länge det inte kan anses orimligt)



“Bombmurklan” Efterskalv

- *Tjäder:*
 - **MMD Växjö M 514-17 (2017-07-13)**
 - **MMD Vänersborg M4856-16 (2017-09-06)**
(Ej pt från MÖD)

”Det faktum att dispens nu inte medges... medför inte att [markägaren] är förhindrad att väcka talan om ersättning.”

”Mark- och miljödomstolen finner mot denna bakgrund att en nekad dispens inte kan anses vara oproportionerlig på ett sätt som innebär att [markägaren] fått vidkännas en rådighetsinskränkning av sådant slag **att det i strid med AF:s ordalydelse finns skäl att överväga huruvida åtgärden ska bedömas som tillåten på den grunden.**”



UPPSALA
UNIVERSITET

“Bombmurklan” Efterskalv

- **MMD Lavskrikan**
M 1853-16, M 1854-16, M 1855-16,
M 1859-16, M 2210-16,

“Mark- och miljödomstolen bedömer att den princip som Mark- och miljööverdomstolen ger uttryck för i ”Bombmurklemålet” ska tillämpas även i detta mål.”

= MÖD lär begära förhandsavgörande

A photograph of a forest with tall, thin trees. Sunlight filters through the canopy, creating a warm, golden glow. In the background, a wooden structure, possibly a fence or a small building, is visible. The ground is covered in fallen leaves and twigs.

Tack!

Maria.forsberg@jur.uu.se / Maria.forsberg@slu.se