

**Jan Darpö**

*Emeritus professor of Environmental Law  
Faculty of Law/Uppsala Universitet  
PO Box 512, SE-751 20 UPPSALA, Sweden  
Tel. +46 739 137824*

*E-mail: [jan.darpo@jur.uu.se](mailto:jan.darpo@jur.uu.se)*

*On the web: [www.jandarpo.se](http://www.jandarpo.se)*

\*\*\*\*\*

2021-04-12

## **Soppa eller soppar i skogen..?**

### **Om EU-rätten och artskyddet i skogsbruket - Del 1**

I början av mars meddelade EU-domstolen (EUD) dom i målet C-473/19 och C-474/19 *Skydda skogen*. Det är ett förhandsavgörande med svar frågor i två mål vid Mark- och miljödomstolen i Vänersborg om tillämpningen av EUs två ”naturvårdsdirektiv”, dvs. fågeldirektivet och livsmiljödirektivet (art- och habitatdirektivet). I sitt svar berör EUD flera rättsliga spörsmål som har stor betydelse för Sveriges genomförande av artskyddskraven i skogen, bl.a. om avsiktsbegreppet, skyddets omfattning och förhållandet mellan de två direktiven. I denna tvådelade artikel ger Jan Darpö, professor emeritus i miljö rätt vid Uppsala universitet, en redogörelse för avgörandet (del 1) och diskuterar dess betydelse i ljuset av det senaste årets utveckling av naturskyddet i skogsbruket (del 2). Hans slutsats är att den rättsliga regleringen måste klargöras och skärpas för att Sverige ska kunna hävda att skogsbruket är hållbart. Dessutom måste tillgången till rättslig prövning för de motstående intressena i skogen säkerställas i enlighet med rätts skyddsprincip inom EU-rätten.

### **Innehållsförteckning**

1. Målet i Mark- och miljödomstolen .....	2
1.1 Avverkningarna och besluten .....	2
1.2 Regleringen av artskyddet i EU-rätt och nationell lagstiftning .....	2
1.3 Frågorna från Mark- och miljödomstolen i Vänersborg .....	3
2. Målen i EU-domstolen (C-473/19 och C-474/19).....	4
2.1 Generaladvokatens yttrande .....	4
2.2 Domstolens svar .....	4
2.3 Vad uttalade sig domstolen egentligen om? .....	6
3. Regleringen av skogsbruket och artskyddet i skogen .....	8
3.1 Skogsvårdslagen och miljöbalken .....	8
3.2 Skogligt artskydd i praktiken.....	9
4. Ett rättssäkert system för artskydd i skogen .....	10
4.1 Inledning .....	10
4.2 Artskyddet och förhållandet mellan SVL och MB .....	11
4.3 Ett rättssäkert artskydd i skogen .....	12
4.4 Dispensprövning? .....	13
4.5 Kunskapsunderlaget vid beslut.....	14
4.6 Den berörda allmänhetens möjligheter att komma till tals.....	15
4.7 Administrativ passivitet och EU-rätten .....	16
5. Slutord .....	17

## 1. Målet i Mark- och miljödomstolen

### 1.1 Avverkningarna och besluten

Målet inleddes med två anmälningar enligt 14 § skogsvårdslagen (1979:429, SVL) om slutavverkningar i Härryda. I det berörda området finns livsmiljöer för arterna mindre hackspett, tjäder, talltita, kungsfågel, svartmes och åkergroda. Avverkningarna skulle medföra att exemplar av arterna dödades eller stördes, att bon och ägg gick förlorade samt att arternas fortplantningsområden påverkades. I båda fallen meddelade Skogsstyrelsen vägledning om den hänsyn som borde tas enligt 30 § SVL, väsentligen att en kantzon skulle bibehållas och ett antal träd sparas.<sup>1</sup> Om dessa försiktighetsåtgärder vidtogs skulle avverkningen enligt myndigheten inte strida mot förbuden i artskyddsförordningen (2007:845, AF). Miljöorganisationerna Skydda skogen, Göteborgs ornitologiska förening och Naturskyddsföreningen Härryda begärde ingripande av Länsstyrelsen i Västra Götaland, då de menade att avverkningarna stred mot förbuden och att det därför behövdes en dispens enligt AF. Länsstyrelsen ansåg emellertid att det inte behövdes någon sådan och avslag föreningarnas begäran.<sup>2</sup> Föreningarna överklagade då Länsstyrelsens beslut till Mark- och miljödomstolen i Vänersborg.<sup>3</sup> Mot bakgrund av hur artskyddsreglerna är utformade i Sverige och den utveckling av rättspraxis som skett i frågan under senare år, tog Vänersborg det ovanliga initiativet att begära förhandsavgörande av EU-domstolen (EUD) kring genomförande av EU-rätten på området. Innan jag går in på mark- och miljödomstolens frågor och EUDs svar kan det därför vara på plats med en kort redogörelse för dessa regler, det svenska genomförandet i AF och rättspraxisen på området.<sup>4</sup>

### 1.2 Regleringen av artskyddet i EU-rätt och nationell lagstiftning

Den EU-rättsliga regleringen finns i de två s.k. naturvårdsdirektiven, dvs. fågeldirektivet (2009/147, FD) resp. art- och habitatdirektivet (92/43, AHD). Direktiven utgör EUs genomförande av Europarådets konvention om skyddet av europeiska djur och växter samt deras naturliga livsmiljöer, den s.k. *Bernkonventionen*.<sup>5</sup> Fågeldirektivet omfattar samtliga fågelarter som förekommer naturligt inom medlemsstaternas europeiska territorium (artikel 1). I artikel 2 anges att bestämmelserna syftar till att med beaktande av ekonomiska krav och rekreationsbehov behålla eller återskapa fåglars populationer till en nivå som svarar mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov. Ett grundläggande krav ställs på medlemsstaterna i artikel 3 att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att skydda, bevara och återställa tillräckligt varierande och stora livsmiljöer för samtliga fåglar. För vissa arter som anges i bilaga 1 ska särskilda åtgärder för bevarandet av deras livsmiljöer vidtas i syfte att säkerställa överlevnad och fortplantning. Liknande åtgärder ska vidtas för regelbundet förekommande flyttfåglar för att skydda deras häcknings-, ruggnings- och övervintringsområden samt rastplatser längs deras färdväg. Det viktigaste instrumentet i detta avseende är att inrätta särskilda skyddsområden för fåglarna och deras livsmiljöer. Medlemsstaterna ska emellertid även utanför dessa skyddsområden sträva efter att undvika förorening och försämring av livsmiljöer för fåglar i allmänhet (artikel 4). Vidare är det enligt artikel 5 förbjudet att avsiktligt döda eller fånga fåglar, avsiktligt förstöra eller skada deras bon samt att avsiktligt störa fåglarna – särskilt under deras häcknings- och uppfödningstidperioder – i den mån störningarna inte saknar betydelse för att

<sup>1</sup> Skogsstyrelsen/Göteborgs distrikt 2016-12-22; A 52535-2016 *Bårekulla* resp. 2017-10-04; A 27265-2017 *Långenäs*.

<sup>2</sup> Länsstyrelsen i Västra Götaland 2018-12-30; 522-43432-2016 resp. 2018-02-28; 522-2136-2018.

<sup>3</sup> Mark- och miljödomstolen i Vänersborg mål nr M 258-17 resp. M 11547-18

<sup>4</sup> För en utförligare redogörelse, se *Darpö: Hitta vilse i skogen. Reflektioner kring höstens underrättsavgöranden om det EU-rättsliga artskyddet vid skogsbruk*. Nättidningen JP Miljönet 2017-11-21 (Del1) och 2017-11-23 (Del 2), tillgängliga på forskningssidan; <https://jur.uu.se/forskning/forskningsammen/miljoratt/prospec/publikationer/>

<sup>5</sup> SÖ 1983:30.

uppnå syftet med direktivet. Dispens från förbudet kan ges under strängt formulerade villkor enligt artikel 9.

I likhet med fågeldirektivet bygger art- och habitatdirektivet på både områdesskydd och artskydd. Det är här vi finner stödet för det europeiska nätverket Natura 2000 som består av områden som utses för skyddet av olika livsmiljöer och arter (artiklarna 3-6). I Natura 2000 ingår även de särskilda skyddsområdena under FD som därmed får ett motsvarande skydd (artikel 7 AHD). Till detta kommer ett allmänt artskydd som gäller för arter som är listade i bilagor till direktivet (artikel 12). I bestämmelsen uttrycks ett förbud mot att avsiktligt störa arterna, särskilt under deras parnings-, uppfödning-, övervintrings- och flyttningsperioder samt mot att skada eller förstöra deras parnings- eller rastningsplatser. Dispensgrunderna – som är vidare formulerade än motsvarande i artikel 9 FD – återfinns i artikel 16 AHD.

Det EU-rättsliga artskyddet har smälts samman till en allmän fridlysningsbestämmelse i 4 § AF – som alltså gäller för alla slags EU-rättsligt skyddade djurarter – mot att avsiktligt döda eller störa djur, särskilt under deras parnings-, uppfödning-, övervintrings- och flyttningsperioder, avsiktligt förstöra eller samla in ägg i naturen, samt mot att skada deras fortplantningsområden eller viloplats. Denna skrivning ger ett något starkare skydd åt fåglarna jämfört med FD, men det har inte betraktats som problematiskt i praxis då den EU-rättsliga regleringen utgörs av ett minimidirektiv som kan skärpas genom nationell lagstiftning. Dispens från fridlysningsreglerna kan sökas hos länsstyrelsen enligt reglerna i 10-15 §§ AF. I den situation som är aktuell i målen tillämpas 14 §, där en inledande förutsättning för dispens är att det inte finns någon annan lämplig lösning och att den inte försvårar upprätthållandet av ”gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde”. Dessutom ska beslutet kunna motiveras med något av de fem skäl som är angivna i punkterna 3a-3f till bestämmelsen. De grunder som ligger närmast i ärenden som dessa är att dispensen behövs för att skydda vilda djur eller växter eller bevara deras livsmiljöer (a), för att undvika allvarlig skada (b) eller av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet eller av andra tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse (c).

Den rättspraxis som har utvecklats under dessa regler innebär att AFs regler ses som preciseringar av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken (1998:808, MB). Fridlysningsreglerna i AF är följaktligen tillämpliga på alla slags verksamheter och åtgärder som kan påverka arterna och deras livsmiljöer. Inte bara avsiktliga handlingar omfattas utan varje aktivitet där en viss påverkan kan förväntas eller accepteras, så kallad indirekt avsikt eller accepterad konsekvens. När en myndighet prövar en verksamhet – oavsett om det är fråga om en ansökan om tillstånd eller tillsyn – måste man därför först undersöka om det är möjligt att ställa krav på sådana försiktighetsåtgärder så att otillåten påverkan på arterna inte uppkommer. Om verksamheten kan anpassas så att arternas bevarandestatus inte påverkas har man på så vis kunnat undvika att hamna i en dispensprövning under 14 § AF. I skogliga sammanhang har avgörande vikt lagts vid att den s.k. kontinuerliga ekologiska funktionaliteten (KEF) som området har för arterna har kunnat upprätthållas.<sup>6</sup>

### *1.3 Frågorna från Mark- och miljödomstolen i Vänersborg*

I målet ställdes fem frågor till EUD, varav de viktigaste avsåg i korthet:

---

<sup>6</sup> Se Naturvårdsverkets *Handbok för artskyddsförordningen. Del 1 – Fridlysnings- och dispenser* (NV 2009), sid. 24 med hänvisning till kommissionens artskyddsvägledning från 2007, dvs. Vägledning om strikt skydd för djurarter av intresse för gemenskapen i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer. Europeiska kommissionen, Bryssel 2007, sid. 29-33 och 41-47; [https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_en.pdf).

1. Ska artikel 5 FD tolkas så att förbudet enbart omfattar fåglar i bilaga 1 eller som är hotade på någon nivå eller har en långsiktigt vikande populationstrend?
2. Ska begreppen 'avsiktligt döda/störa/förstöra' i artikel 5 FD och artikel 12 AHD tolkas så att de utesluter en nationell praxis som innebär att när en aktivitet syftar till något annat än att avsiktligt döda eller störa arter – till exempel skogsbruksåtgärder eller markexploatering – så måste det finnas en risk för att arternas bevarandestatus påverkas negativt för att förbuden ska aktualiseras?
3. På vilken nivå bör bedömningen av artens bevarandestatus göras?
4. Ska begreppet 'förstöra/försämra' när det gäller djurens fortplantningsområde i artikel 12 AHD tolkas på så sätt att det utesluter en nationell praxis som innebär att om kontinuerlig ekologisk funktionalitet i den berörda artens livsmiljö går förlorad trots försiktighetsåtgärder så aktualiseras förbudet först om den berörda artens bevarandestatus riskerar att försämrans?

## 2. Målen i EU-domstolen (C-473/19 och C-474/19)

### 2.1 Generaladvokatens yttrande

Generaladvokats Julianne Kokotts yttrande kom september förra året. Inledningsvis menade hon att förbuden i artikel 5 FD respektive artikel 12 AHD omfattar enstaka exemplar av alla fåglar och listade arter, samt att de gäller oavsett arternas bevarandestatus. När det sedan gäller avsiktsbegreppet under artikel 12 AHD pekade hon på att det framgår av fast rättspraxis att det omfattar även "indirekt avsikt", dvs. att man vidtar en åtgärd som i och för sig inte syftar till att döda/störa en art, men att en sådan effekt accepteras. Här hänvisade Kokott till rättsfallen C-103/00 *Caretta caretta* (2002), C-221/04 *Spansk utter* (2006), C-504/14 *Kyparissia* (2016) och C-441/17 *Białowieża* (2018). En sådan tillämpning skulle emellertid enligt Kokott leda till orimliga konsekvenser om det tillämpades på förbudet i artikel 5 FD, då ju den regleringen omfattar alla fåglar. Här pekade hon också på att FD syftar till att etablera ett *generellt skyddssystem*, vilket skiljer från det *strikt skyddssystemet* som gäller för de särskilt listade arterna under AHD. Mot den bakgrunden argumenterade Kokott att det utökade avsiktsbegreppet bara kan tillämpas på sådana arter som är sällsynta eller starkt hotade. Hon menade därför att om påverkan på fåglar enbart är en accepterad konsekvens så gäller förbuden enligt artikel 5 FD mot att döda/förstöra enbart i den utsträckning som det är nödvändigt för att bibehålla eller återupprätta dessa arter på en nivå som särskilt svarar mot målen i artikel 2. När det slutligen gällde förbudet mot avsiktlig störning av fåglar, menade hon att åtgärderna enbart är förbjudna om de har väsentlig betydelse för att uppnå syftet att upprätthålla eller återupprätta fågelarters population på en tillfredsställande nivå. Detta gäller särskilt om störningarna påverkar sällsynta fåglar vid häckning och uppfödning.

### 2.2 Domstolens svar

På fråga 1 svarade EUD att FD avser att införa ett generellt skyddssystem som omfattar alla fåglar. I likhet med vad som föreskrivs i artikel 12 AHD, krävs därför att medlemsstaterna har ett heltäckande och effektivt regelverk. Detta måste omfatta konkreta och specifika skyddsåtgärder som gör det möjligt att säkerställa att förbuden i artikel 5 FD efterlevs, vilka främst syftar till att skydda fåglarnas häcknings- och rastplatser. Här höll domstolen med generaladvokat om att det saknar betydelse om fåglarna ingår i bilaga 1, är hotade eller har en vikande populationstrend. Med andra ord, artikel 5 FD utesluter en nationell ordning där förbuden inte är tillämpligt på alla fåglar.

När det sedan gällde den andra frågan, konstateras att Sverige genom sin nationella lagstiftning jämför fåglarna med de arter som skyddas i AHD, varför domstolen begränsar

frågan till att avse förståelsen av artikel 12 AHD. Sedan uttalar man att det framgår av stabil rättspraxis att kravet på avsiktlighet anses uppfyllt om den som vidtar en åtgärd godtagit risken att en art dödas, vilket även ska gälla när det är fråga om avsiktligt störa den eller förstöra dess ägg. Man pekar på att detta har ansetts gälla då någon trots förbudsskyltar kört moped eller trambåt i ett område där den skyddade havssköldpaddan byggt bon. Medlemstaterna är i sådana situationer skyldiga att vidta alla nödvändiga åtgärder för att förhindra att den berörda arten avsiktligt störs under parningsperioden. Enligt EUD kan därmed förbuden i artikel 12 AHD omfatta åtgärder som skogsavverkning och markexploatering.<sup>7</sup> Vidare omfattar förbuden enstaka exemplar av arten. Detta gäller särskilt under perioder då arten är känslig som exempelvis parningstiden, men utesluter inte andra situationer. Av detta följer att artens bevarandestatus inte har betydelse för tillämpningen av bestämmelsen, vilken däremot kan få betydelse vid tillämpningen av undantagsreglerna i artikel 16 AHD. Skyddet upphör inte heller att gälla när arten har gynnsam bevarandestatus.<sup>8</sup>

Därefter konstaterar EUD att det ankommer på den nationella domstolen att *kontrollera förekomsten av skyddade arter* i avverkningstrakten, varvid man särskilt pekar på åkergröda, tjäder, duvhök (upptagna i bilaga 1 till FD). Vidare är det den nationella domstolens ansvar att *pröva om slutavverkningen kan ske på ett förebyggande och hållbart sätt som är förenligt med bevarandekraven i AHD*. Detta görs genom en bedömning av om de rekommendationer som Skogsstyrelsen gett är tillräckliga för att minska skaderisken till en sådan nivå att förbuden i 4 § AF inte längre är tillämpliga.<sup>9</sup> Sedan påpekar EUD att det inte finns någon skogsbruksplan för området och att det har påståtts att Skogsstyrelsen inte har kontrollerat om avverkningen kan ske i enlighet med artskyddsreglerna. Man noterar också att Skogsstyrelsens vägledningar inte bindande och att det inte finns något straffansvar för det fall de inte följs. Enligt miljöorganisationerna innehåller vägledningarna inte heller några uppgifter om de arter som förekommer i området eller någon tidpunkt för när under året avverkningen kan ske. Klagandena menar också att åtgärderna kommer att medföra att skogsmiljön försvinner, vilket betyder att delar av arternas livsmiljö försvinner och att deras överlevnad därmed på sikt hotas.<sup>10</sup> Mot den bakgrunden erinrar EUD att för att leva upp till skyddsreglerna i artikel 12 AHD åligger det medlemsstaterna inte enbart att de inför ett heltäckande regelverk, utan även vidtar *konkreta och specifika skyddsåtgärder*. Ett sådant system förutsätter i sin tur att de förebyggande åtgärderna vidtas *sammanhängande och samordnat* så att det är möjligt att effektivt förhindra att skyddade arter skadas.<sup>11</sup> För att uppnå målen med AHD krävs nämligen att *de nationella myndigheterna har möjlighet att förebygga verksamhet som kan vara skadlig för de skyddade arterna, oavsett avsikten med aktiviteten*.<sup>12</sup> Förbuden kan heller inte begränsas till situationer då en risk för att arternas bevarandestatus påverkas negativt. Sammanfattningsvis uttalar sedan EUD:

77. Det ankommer således på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida skogsbruksåtgärder, såsom dem som är aktuella i de nationella målen, grundar sig på en förebyggande strategi som tar i beaktande behovet att bevara de berörda arterna och huruvida åtgärderna planerats och kommer att utföras på ett sätt som inte åsidosätter förbuden i artikel 12.1 a–c i livsmiljödirektivet, med hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag i enlighet med vad som framgår av artikel 2.3 i samma direktiv.

<sup>7</sup> Domen pp. 51-53.

<sup>8</sup> Domen pp. 54-66.

<sup>9</sup> Domen pp. 67-71.

<sup>10</sup> Domen pp. 72-74.

<sup>11</sup> Här (p. 75) refererar EUD till C-88/19 *Alianța pentru* (2020) p. 23, vilken hänvisar till C-441/17 *Białowieża* (2018) p. 231 och C-674/17 *Tapiola* (2019) p. 27.

<sup>12</sup> Domen p. 76.

Fråga 4 syftar till att få klarhet om förbudet mot att skada eller förstöra parningsplatser eller rastningsplatser slår till först om arternas bevarandestatus riskerar att påverka negativt. Här konstaterar EUD bara att förbudet i artikel 12.1.d är formulerat utan ett avsiktskriterium, vilket markerar ett förstärkt skydd.<sup>13</sup> Förbudet gäller också oberoende av det antal exemplar av den berörda arten som förekommer i området.<sup>14</sup> I den här frågan delar man alltså generaladvokatens inställning att förbudet gäller oavsett om bevarandestatusen riskerar att försämrans. Domstolen avslutar med att säga att övervägandena kring de övriga förbuden i artikel 12 är tillämpliga även på skrivningen om skada på platser för parning och rastning.

### 2.3 Vad uttalade sig domstolen egentligen om?

En första observation gäller förhållandet mellan generaladvokatens yttrande och domstolens ställningstaganden. Från tid till annan läser man olika prognoser som förutsäger hur EUD kommer att döma efter att generaladvokatens yttrande kommit. Det här målet visar att det är en gissningslek, åtminstone på miljöområdet. Julianne Kokott är efter Eleanor Sharpstons avgång den mest erfarna av de generaladvokater som haft miljömål och har yttrat sig i sådana klassiker som *Waddenzee* (C-127/02) och *Alto Sil* (C-404/09). Hon anses mycket meriterad och bör alltså ha hög status inom domstolen. I många mål ansluter domstolen också till hennes resonemang. I andra mål går domstolen på en annan linje – helt eller delvis – vilket *Skydda skogen* är ett exempel på. Ett annat är det likaledes färskaste C-900/19 *One voice* (2021) om fransk fågeljakt med limstickor. Sådan traditionsenlig jakt kunde enligt Kokott godtas under undantagsreglerna i artikel 9 FD, ett resonemang som domstolen underkänner. Den slutsats som kan dras av detta är helt enkelt att vi inte bör dra några slutsatser av generaladvokaternas yttranden. De bör istället betraktas för vad de är, nämligen utlåtanden av – i bästa fall – erfarna och mycket kunniga rättsvetare om hur EU-rätten kan förstås, men inte mer.

Den andra observationen är att Mark- och miljödomstolen i Vänersborg och EUD verkar tala förbi varandra i några viktiga avseenden. Som domstolen i Luxemburg tolkade den första frågan, tillämpas i Sverige förbuden enligt artikel 5 FD bara på fåglar som ingår i bilaga 1, är hotade eller har vikande trend. Så är ju inte fallet, vilket framgår av att såväl jaktlagstiftningen som artskyddsregleringen och den rättspraxis som bildats under den omfattar också relativt ordinära fåglar. Vad Vänersborg beskriver är snarast vårt system för att undvika att komma in i dispensprövning under 14 § AF, nämligen att myndigheterna i den konkreta situationen föreskriver begränsningar och försiktighetsåtgärder så att förbuden i 4 § inte slår till. Därför menar jag att EUDs svar på den första frågan inte går att tolka längre än att det *här ställs ett krav på att vi har ett effektivt system med konkreta och specifika skyddsåtgärder för att säkerställa att förbudet i artikel 5 FD respekteras*, särskilt med inriktning på fåglarnas häcknings- och rastplatser. Förbudet ska dessutom tillämpas utan några begränsningar i tiden.<sup>15</sup> *Utöver detta uttalar sig EU-domstolen inte närmare om vad ett sådant skyddssystem ska innehålla*. I det svenska genomförandet ingår som sagt jaktlagstiftningen och dess undantag som en del av detta system, medan AF och dess dispensordning är en annan. Jag menar alltså att vi även fortsättningsvis bör kunna ha ett system där allmänna skyddsregler kombineras med generella strategier, och att enskilda bedömningar görs enbart i särskilda situationer. På så vis liknar vårt system det som tillämpas i Tyskland, där förbuden i den federala Bundesnaturschutzgesetz är objektivt formulerade, men det alltid görs en bedömning av om den planerade verksamheten kan medföra en ”signifikant ökning av risken” (”Signifikant erhöhtes Risiko”) för att döda/störa/förstöra för arterna. Till ledning för denna bedömning utgår man från den naturliga situationen för arten, dess känslighet för viss verksamhet och dess reproduktion. Därtill

<sup>13</sup> Varvid man i p. 82 refererar till C-477/19 *Europeisk hamster* (2020) p. 27 och där angiven rättspraxis.

<sup>14</sup> Här (p. 83) hänvisade man till *Białowieża* p. 237.

<sup>15</sup> C-441/17 *Białowieża* (2018) p. 252.



kommer en proportionalitetsbedömning. Olika krav på utredning och beviskrav ställs på verksamhetsutövaren utifrån artens skyddsvärde. Det bör dock observeras att den tyska regleringen inte omfattar jord- och skogsbruk, vilket man alltså nu måste ändra på.<sup>16</sup> Sammanfattningsvis menar jag alltså att domen inte bör tolkas som att vi i varje läge måste genomföra en dispensprövning av planerade verksamheter. Skrivningarna om förhindrande och förebyggande strategier i punkterna 75-77 talar för en sådan slutsats. I samma riktning talar hänvisningarna till *Bialowieża* där ju prövningen av om Polen hade brutit mot artikel 5b och 5d FD avsåg om det hade föreskrivits tillräckliga försiktighetsåtgärder för att förhindra att de berörda fåglarnas häcknings- och rastplatser försämras eller förstörs, se särskilt punkterna 256 och 259. Man kan givetvis tolka EUs resonemang i *Skydda skogen* i motsatt riktning – dvs. att man måste dispenspröva varje skada/störande av en fågelart – men jag delar inte den uppfattningen.

Även när det gäller fråga 4 upplever jag det som att domstolarna talar förbi varandra, något som formuleringen av frågan kan ha bidragit till. Begreppet ”kontinuerlig ekologisk funktionalitet” (KEF) används för att beskriva den kvalitet som ett område har för arterna i ett större sammanhang. Uttrycket är hämtat från kommissionens artskyddsvägledning från 2007, där man öppnar för en mera ”pragmatisk” tillämpning av artskyddsreglerna i de areella näringarna.<sup>17</sup> En skogsavverkning kan tillåtas utan dispens enligt artskyddsreglerna om den större livsmiljön kan behålla sin ekologiska kontinuerliga funktion för den berörda arten. KEF-åtgärder kan exempelvis vara inriktade på att undvika fragmentisering av ett område genom att bibehålla ett nätverk av lämpliga habitat. Mot den bakgrunden hade det varit intressant att höra EU-domstolens uppfattning om KEF och den pragmatiska tillämpningen av förbudet i artikel 5 FD resp. artikel 12 AHD. Så blev det nu inte, utan EUD svarade på något betydligt snävare, nämligen om förbudet i situationer när KEF gått förlorad slår till först när också bevarandestatusen riskerar att försämras. Att det blev nej på den frågan var inte förvånande.

De nyskapande delarna av domen ligger istället i svaren på fråga 2, särskilt under punkterna 67-77. Dessa gäller som nämnts enbart artikel 12 AHD, men är allmängiltiga för båda direktiven, vilket framgår bl.a. genom att domstolen här nämner livsmiljöerna för de skyddsvärda fågelarterna tjäder och duvhök. Först konstaterar emellertid EUD att förbudet gäller oavsett påverkan på arternas bevarandestatus och oavsett om en gynnsam sådan uppnåtts. Sedan tillägger man att den nationella domstolen måste kontrollera om de arter som påstås förekomma i avverkningsområdet faktiskt finns där och att slutavverkningen kan genomföras på ett sätt som är förenligt med bevarandemålen i AHD. Det är alltså mot den bakgrunden som EUD sedan gör uttalandet om att det måste finnas ett heltäckande skyddssystem som på ett effektivt sätt säkerställer att arterna inte skadas eller störs eller deras livsmiljöer förstörs, vilket alltså ska kontrolleras av den nationella domstolen. Sammantaget medför dessa uttalanden alltså krav på kunskapsunderlag, tillräckliga skyddsåtgärder och domstolskontroll av myndigheternas beslutsfattande. Samtliga dessa krav kommer att utgöra en utmaning för svenskt skogsbruk och går på tvärs mot de senaste årens utveckling av tillsynen över svensk skogsvård, vilket jag utvecklar i del 2 av artikeln.

---

<sup>16</sup> Wolfgang Köck: *Keine Erleichterungen im besonderen Artenschutz. Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 4. März 2021, Rs. C-473/19 und C-474/19.* Zeitschrift für Umweltrecht 2021:5, även zoom-intervju 2021-03-21.

<sup>17</sup> Vägledning om strikt skydd för djurarter av intresse för gemenskapen i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer. Europeiska kommissionen, Bryssel 2007, sid. 29-33 och 41-47; [https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/pdf/guidance_en.pdf)

## Om EU-rätten och artskyddet i skogsbruket - Del 2

I denna andra del av artikeln om EU-domstolens avgörande i målet om *Skydda skogen* (C-473/19) diskuterar Jan Darpö, professor emeritus i miljö rätt vid Uppsala universitet, vilken betydelse domen får för artskyddet i skogsbruket. Slutsatsen är att den rättsliga regleringen måste klargöras och skärpas för att Sverige ska kunna hävda att skogsbruket är hållbart. Dessutom måste tillgången till rättslig prövning för de motstående intressena i skogen säkerställas i enlighet med rättsskyddsprincip inom EU-rätten.

### 3. Regleringen av skogsbruket och artskyddet i skogen

#### 3.1 Skogsvårdslagen och miljöbalken

I skogsbruket gäller skogsvårdslagen (1979:429, SVL) med Skogsstyrelsen som ansvarig tillsynsmyndighet. SVL har sedan tidigt 1990-tal en dubbel målsättning, nämligen att naturresursen skogen ska ge god avkastning, samtidigt som den biologiska mångfalden behålls (1 § SVL). Grundläggande regler om naturvårdshänsyn ges under 30 § SVL genom föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2011:7, kapitel 7). Här ges en omfattande uppräknning av de hänsyn som bör tas vid skötsel av skog t.ex. utläggning av hyggen och skyddszoner, till hänsynkrävande biotoper, arter, mark och vatten. Enligt 14 § SVL och 15 § skogsvårdsförordningen (1993:1096, SVF) ska en avverkningsanmälan göras vid slutavverkningar som överskrider 0,5 hektar, skyddsdikning och visst uttag av skogsbränsle. Den görs via en elektronisk blankett med tillhörande karta och här ska markägaren även ange vilka hänsyn som hen tänker ta till naturvårdens, kulturmiljövårdens och rennäringens intressen. Avverkningen får påbörjas tidigast sex veckor efter anmälan om inte Skogsstyrelsen medger annat (15 b § SVF). Enligt 35 § SVL kan Skogsstyrelsen meddela de förelägganden som behövs och kraven kan förenas med vite. Ett föreläggande för att genomdriva naturvårdskraven enligt 30 § SVL får dock inte medföra att den s.k. toleranströskeln överskrids, dvs. att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten.

SVL och miljöbalken (1998:808, MB) är parallellt tillämpliga. Skogsstyrelsen har ansvaret för skogliga biotopskyddsområden (7 kap. 11 § MB), samråd (12 kap. 6 § MB) och åtgärder som kan påverka miljön i s.k. Natura 2000-områden (7 kap. 27 § MB). Samrådsbestämmelsen i 12 kap. 6 § MB innebär att den som avser att utföra en åtgärd som kan komma ”att väsentligt ändra naturmiljön” ska göra en anmälan till tillsynsmyndigheten. Verksamheten eller åtgärden får påbörjas tidigast sex veckor efter anmälan, om inte myndigheten bestämmer annat. Rättspraxis kring vad som utlöser samrådsplikten har alltid varit sträng, både när det gäller typen av åtgärder som omfattas och vad som utgör en väsentlig ändring av miljön.<sup>18</sup> På så vis ansluter praxisen till den allmänna trenden inom miljö rätten att tolka upplysnings skyldighet brett för att göra det möjligt för tillsynsmyndigheterna att ingripa om det behövs. Enligt 7 § i den s.k. samrådsförordningen (1998:904) får Skogsstyrelsen meddela föreskrifter om samråd för avverkning m.fl. skogsbruksåtgärder, vilket har gjorts genom föreskrifter och allmänna råd SKSFS 2013:3. Här anges först att de åtgärder som räknas upp i 4-10 §§ – dikesrensning, skogsgödsling, askåterföring, stubbskörd, byggande av skogsbilvägar och skogsbruksåtgärder i områden med mycket höga naturvärden – är sådana att de riskerar att väsentligt ändra naturmiljön och därför alltid är samrådspliktiga, men också att andra åtgärder kan omfattas av 12 kap. 6 § (1 §). Samrådsplikten ligger på den som ska utföra åtgärden. Det finns emellertid en lättnadsregel i 6 § samrådsförordningen som säger att den som fullgjort en avverkningsanmälan enligt 14 § SVL inte därutöver behöver anmäla till samråd enligt MB. Den bestämmelsen

---

<sup>18</sup> Se Bengtsson, B & Delin, L & Jonzon, Lg: *Naturvårdslagen – en kommentar*. Norstedts, 3:e uppl. 1988, sid. 176-182.



innebär dock inte att ärendet automatiskt blir ett miljöbalksärenden, då det är Skogsstyrelsen som avgör om en avverkningsanmälan ska ”tas upp till samråd” eller fortsätta att handläggas enligt SVL. Efter samrådet kan myndigheten meddela de förelägganden som behövs till skydd för miljön, även om ingripandet går utöver toleranströskeln för ersättning.<sup>19</sup>

Artskyddet i skogen är komplicerat, både med avseende på vilka regler som gäller och fördelningen av tillsynsansvaret. Inledningsvis gäller givetvis artskyddsförordningen (2007:845, AF) även i skogsbruket och SVL får inte tillämpas i strid mot dess regler (4 § SVL). När det gäller tillsynen har Skogsstyrelsen ansvaret för artskyddet så länge som de skogliga hänsynen kan säkerställa att det inte uppstår ett avsiktligt dödande eller störande av arterna eller förstörande av deras fortplantningsområden eller viloplatsen. Det innebär att myndigheten kan ställa krav på artskyddshänsyn med stöd av 30 § SVL på ett sådant sätt att dispensplikten enligt AF inte utlöses. Annars krävs dispens av länsstyrelsen. Ansvaret för reglernas genomdrivande är alltså uppdelat mellan myndigheterna, vilka dock är ålagda att samordna sina åtgärder ”om det är ändamålsenligt och möjligt”.<sup>20</sup> Förutom AF, innehåller även föreskrifterna och de allmänna råden under 30 § SVL hänsynsregler som direkt eller indirekt avser artskydd. Främst är det 7:19 i SKSFS 2011:7 om att skogsbruksåtgärder ska förhindras eller begränsas i livsmiljöer där det förekommer prioriterade fåglar, skyddade arter eller arter som är upptagna på den s.k. rödlistan.<sup>21</sup> Skogsstyrelsen har också utarbetat vägledning för hänsyn till fåglar i skogen.<sup>22</sup> Det är emellertid svårt att göra en tydlig avgränsning mellan naturvård och artskydd, då många skyddsvärda biotoper även är miljöer för arter och alltså omfattas av artskyddsreglerna. Därför återfinns artskyddsregler här och var i andra bestämmelser i föreskrifterna, t.ex. om hänsyn vid passage av vattendrag (7:14), i definitionen av hänsynskrävande biotoper (7:17) och skydds-zoner (7:20-7:21). Skogsstyrelsen kan givetvis även använda 12:6 MB för att ställa krav på artskyddshänsyn. I rättspraxis har Mark- och miljööverdomstolen klargjort att artskyddsreglerna enligt AF utgör preciseringar av de allmänna hänsynsreglerna, varför de ingår i den bedömning som ska göras vid samråd. Inom ramen för sitt tillsynsuppdrag har Skogsstyrelsen ansvaret för att bevaka artskyddet och ska förbjuda en skogsbruksåtgärd om det behövs för att leva upp till dessa regler. I rättspraxis har också klargjorts att myndighetens beslut att inleda eller inte inleda samråd kan utmanas av de motstående intressena, då det är fråga om en skyldighet att handlägga ärendet på ett visst sätt för att säkerställa att den anmälda verksamheten kommer att möta de rättsliga kraven, inte minst i EU-rättsligt hänseende.<sup>23</sup>

### 3.2 Skogligt artskydd i praktiken<sup>24</sup>

Varje år inkommer det cirka 65 000 avverkningsanmälningar enligt 14 § SVL till Skogsstyrelsen, s.k. A-ärenden. När en anmälan kommer in till myndigheten ”automatgranskas” den i ett system med ett tjugotal kartskikt, där olika intressen uppmärksammas genom ”flaggning”. Sådana kartskiktsträffar kan vara befintliga biotopskyddsområden eller naturvårdsavtal, Natura 2000-områden, nyckelbiotoper eller andra objekt med naturvärden, bäckar och vatten-

<sup>19</sup> 31 kap. 4 § 1 st. 7 p. MB

<sup>20</sup> 2:10 resp. 2:28 miljötillsynsförordningen (2011:13, MTF).

<sup>21</sup> De skyddade arterna anges vara prioriterade fågelarter enligt bilaga 4 till föreskrifterna, sådana som är markerade med ”n” eller ”N” i bilaga 1 till AF eller som betraktas som akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade i IUCNs rödlista som finns på Artportalen; <https://www.artdatabanken.se/var-verksamhet/rodlistning/>

<sup>22</sup> <https://www.skogsstyrelsen.se/lag-och-tillsyn/artskydd/> Vägledning för hänsyn till fåglar.

<sup>23</sup> För en noggrannare genomgång av denna rättspraxis, se Darpö, J: *Konsulenten och knäroten. Om Skogsstyrelsens handläggning av artskyddsärenden*. Förvaltningsrättslig Tidskrift 1/2021, sid. 101-137. Manus tillgängligt på <https://jur.uu.se/research/fields-of-research/environmental-law/prospec/>

<sup>24</sup> Uppgifterna i den fortsatta artikeln utgår från den undersökning som gjordes inom ramen för forskningsprojektet PROSPEC om artskyddet i skogsbruket, se nätadressen i fotnot 4.

drag, sump- eller våtmark samt annan information om naturvärden. När en anmälan flaggas blir det skogskonsulentens uppgift att göra en kontroll och se vilka hänsyn som behöver tas för att avverkningen ska uppfylla lagkraven. I endast ett litet antal fall dokumenteras ställningstagandet, varav det vanligaste är att meddela en vägledning under SVL. Under 2018 och 2019 skedde det i drygt 2 000 fall årligen av de omkring 65 000 anmälningarna. Därutöver fattades under samma period 412 respektive 361 regelrätta förelägganden enligt 30 § SVL, varav de vanligaste kategorierna avsåg skydds-zoner, hänsynskrävande biotoper, artskydd eller åtgärder för att undvika körskador.

Som redan nämnts, behöver den som gör en avverkningsanmälan enligt SVL inte samtidigt bedöma om åtgärden kan medföra ”väsentlig ändring av naturmiljön” och därmed är samrådspliktig under 12:6 MB. Det är myndighetens uppgift att utifrån informationen i anmälan och kartsnittet bedöma om ärendet ska tas upp för samråd enligt MB. Av de 65 000 avverkningsanmälningarna sker detta i 1-2%, vilket gör att omkring 1 000 A-ärenden blir föremål för samråd mellan Skogsstyrelsen och markägaren/verksamhetsutövaren. Den vanligaste orsaken till varför en avverkningsanmälan lyfts av Skogsstyrelsen till samråd under 12:6 MB är att åtgärden berör en nyckelbiotop eller ett område som har ”mycket stor betydelse för flora och fauna”. Därutöver kommer knappt 6 000 separata anmälningar per år om samråd från markägare och verksamhetsutövare, s.k. L-ärenden. Dessa 12:6-anmälningar görs alltså för åtgärder som inte ingår i avverkningsanmälningar under SVL. De vanligaste situationerna är när markägaren vill bygga skogsvägar, genomföra dikesrensningar eller vidta skogsbruksåtgärder i en nyckelbiotop. Även här är det emellertid myndigheten som avgör om samråd faktiskt ska genomföras, vilket sker i en dryg tredjedel av fallen. Vid samråd enligt 12:6 MB tas en muntlig kontakt med markägaren, ofta vid fältbesök. Samrådet avslutas med att ett protokoll upprättas som kommuniceras med markägaren där det framgår vad som överenskommit. I de fall man inte kommit överens avslutas ärendet vanligen med en notering om detta samt besked om att markägaren är oförhindrad att göra vad hen finner bäst, samtidigt som myndigheten påminner om att naturvårdshänsyn enligt 30 § SVL bör iakttas. I ett litet antal fall avslutas ärendet med ett formellt beslut. Enligt de rutiner som utvecklats vid Skogsstyrelsen tas beslut enligt 30 § SVL när de försiktighetsmått som krävs ryms under toleranströskeln för ersättning. Om de däremot ligger över denna tröskel meddelas beslutet istället enligt 12:6 MB.<sup>25</sup> När det gäller artskyddsrelaterade beslut under 2018 och 2019 i hela landet var fördelningen 187 beslut enligt 30 § SVL (121 resp. 66) och 45 beslut enligt 12:6 MB (30 resp. 15).

## 4. Ett rättssäkert system för artskydd i skogen

### 4.1 Inledning

Som nämdes i slutet av del 1 kan EU-domstolens avgörande i C-473/19 *Skydda skogen* få långtgående konsekvenser för svenskt skogsbruk. Av domen kan vi utläsa – direkt och indirekt – krav på ett *rättsligt bindande system* för artskyddet, ett *fullgott kunskapsunderlag* vid beslutsfattandet, liksom *transparens och möjligheter för den berörda allmänheten att komma till tals*. I samtliga dessa frågor har det under det senaste året skett en försvagning av det rättsliga systemet genom ett samspel mellan olika faktorer. Nedan följer en kommentar av dessa frågor.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Se *Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket*. Skogsstyrelsen & Naturvårdsverket 21 juni 2016 (ver. 1.1 2016-07-05); <https://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/vagledning/artskydd/riktlinjer-hantering-artskydd-skogsbruket-2016-07-05.pdf>

<sup>26</sup> En noggrannare genomgång finns i artikeln *Konsumenten och knäroten* som nämdes i fotnot 4.

#### 4.2 Artskyddet och förhållandet mellan SVL och MB

En rimlig utgångspunkt för det EU-rättsliga artskyddet i skogen är att de areella näringarna arbetar under särskilda förhållanden. Det är fråga om pågående verksamheter som ofta ger förutsättningar för att arter ska fortleva, men som därtill utgör det största hotet mot flera av Europas djur- och växtarter. Det synsättet präglar också den vägledning som kommissionen gav ut i ämnet 2007. Här klargörs att det strikta artskyddet gäller i de areella näringarna, men att det vore oproportionerligt att införa krav på tillstånd eller samtycke i förhand.<sup>27</sup> Sedan pekar kommissionen på att medlemsstaterna använder sig av olika system för att skydda arterna i skogen, från skogsbruksplaner och tillståndsprövning till anmälningar och allmänna hänsynsregler. Man lyfter även fram skogsbrukscertifieringen som ett positivt exempel. De ”mjukare” styrmedlen ger dock inte någon garanti för ett effektivt genomförande av artskyddet utan de måste stödjas av ett regelverk som säkerställer att den behöriga myndigheten ingriper vid överträdelser.

Detta är också något som poängteras i domen om *Skydda skogen*. Den första frågan blir då om vi har ett sådant tvingande system. Om vi ser till SVL blir svaret nej. Det är visserligen sant att det är straffsanktionerat att utföra en avverkning utan att göra en anmälan enligt 14 § SVL.<sup>28</sup> Men naturvårdshänsynen under 30 § och de underliggande föreskrifterna är inte reglerade på det viset, då den som bryter emot dem inte kan drabbas av någon förvaltningsrättslig eller straffrättslig sanktion. Det är först när myndigheten meddelat ett föreläggande med stöd av 35 § som adressaten kan drabbas av sanktioner om hen bryter mot beslutet, antingen i form av ett utdömt vite eller ett straff/företagsbot. Det är alltså inte föreskrifterna i sig som gör systemet ”tvingande”, det är beslutet i det enskilda fallet. Situationen är liknande när ett skogligt arbetsföretag tas upp till samråd under 12:6 MB. Det är anmälningsplikten och beslutet i det enskilda fallet som är straffsanktionerade, inte ”vägledningar” eller ”protokoll”.

Mot den här bakgrunden är det oroande att se den nedmontering som just nu sker av det rättsliga kontrollsystemet genom en samverkan mellan Skogsstyrelsen och Skogsutredningen.<sup>29</sup> Utredningen föreslog att regeln om att den som gjort en avverkningsanmälan enligt SVL också anses ha gjort en anmälan om samråd enligt 12:6 MB ska upphävas. Skälet anges vara att bestämmelsen orsakat en ”*anmärkningsvärd otydlighet*” i förhållandet mellan de olika lagarna och ger alltför vittgående möjligheter för Skogsstyrelsen att tillämpa MB på avverkningsärenden. Även den obligatoriska samrådsskyldigheten enligt 12:6 som Skogsstyrelsen föreskrivit i 4 § i föreskrifterna SKSFS 2013:3 för skogsbruksåtgärder i områden med höga naturvärden ska upphävas eller åtminstone inte tillämpas.<sup>30</sup> Orsaken är enligt utredningen att föreskriften går utöver bemyndigandet i 7 § samrådsförordningen (1998:904) genom att samrådsskyldigheten täcker alla slags skogsbruksåtgärder och samtliga områden som har sådana kvaliteter, i praktiken nyckelbiotoper eller objekt med höga naturvärden. Det bör i fortsättningen vara markägaren eller verksamhetsutövaren som bedömer om samrådsskyldigheten enligt 12:6 MB föreligger. Tre dagar efter att utredningen presenterades beslutet Skogsstyrelsens styrelse att begära av regeringen att den skulle upphäva 4 § i föreskrifterna.<sup>31</sup> Liksom i utredningen anges i beslutet att bestämmelsen går utöver bemyndigandet i 7 § samrådsförord-

---

<sup>27</sup> *Vägledning om strikt skydd för djurarter av intresse för gemenskapen i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer*. Europeiska kommissionen 2007 (slutlig version, februari 2007), avsnitt 11.2.4; [http://www.mkg.se/uploads/Bilaga1\\_Kommissionens\\_vagledning\\_artikel\\_12\\_habitatdirektivet.pdf](http://www.mkg.se/uploads/Bilaga1_Kommissionens_vagledning_artikel_12_habitatdirektivet.pdf)

<sup>28</sup> Att straffet/företagsboten kan kombineras med ett förverkande framgår av Svea hovrätts dom 2021-02-26 i mål nr B 10233-19 där domstolen bedömde att en utebliven avverkningsanmälan utgjorde en oaktsamhet under 9 § lagen (2014:1009) om handel med timmer och trävaror.

<sup>29</sup> SOU 2020:73 *Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård*.

<sup>30</sup> SOU 2020:73, sid. 727.

<sup>31</sup> Beslut av generaldirektören för Skogsstyrelsen 2020-12-03 (dnr 2020/4884), bekräftat av Skogsstyrelsens styrelse, protokoll 2021-02-17 (dnr 2021/186).

ningen (1998:904), då den anger att samråd alltid ska genomföras vid skogsbruksåtgärder som utförs i områden med höga naturvärden.

Det bakomliggande resonemanget är inte klagörande. Det är ju fråga om en serviceåtgärd mot verksamhetsutövarna för att förtydliga och förenkla bedömningen av samrådsplikten. Syftet med föreskriften i 4 § är att närmare ange när en skyldighet enligt lag och förordning inträder, vilket samrådsplikten typiskt sett gör när åtgärderna ska utföras i närheten av en känslig miljö, t.ex. ett skyddsvärt vatten eller en naturmiljö. När det gäller nyckelbiotoper är det fråga om inventerade områden vars lokalisering och naturvärden redan är kommunicerade med markägaren. Utredningen verkar fästa särskilt vikt vid att det just är dessa som pekas ut, vilket får marknadseffekter. Varför har man annars inte resonerat på motsvarande sätt när det gäller vägdragningar över ”värdefulla våtmarker” i 10 § i föreskrifterna (SKSFS 2013:3), ett begrepp som också måste förstås utifrån förhållandena på marken. Sedan vidgår utredningen ändå att skogsbruksåtgärder i dessa naturvärda områden typiskt sett är sådana att de utlöser samrådsskyldigheten. Utredningen skriver också (i en fotnot) att bestämmelsen ”bör tolkas” som att Skogsstyrelsen måste lista vilka slags skogsbruksåtgärder som omfattas av den obligatoriska samrådsskyldigheten, men inte varför den tolkningen är rimligare än den att bemyndigandet täcker alla slags skogsbruksåtgärder i särskilt utpekade naturvärda områden.<sup>32</sup> Om det ändå skulle anses lämpligare att lista vilka åtgärder som ska täckas av den obligatoriska samrådsskyldigheten kan man ändra i 4 § i föreskrifterna och ange de vanligaste skogsbruksåtgärderna som inte omfattas av avverkningsanmälningarna, t.ex. gallring, röjning, anläggande av skogsbilvägar, stubbskörd, askåterföring, dikesrensningar, mm. Påståendet om att det skulle gå utöver bemyndigandet att ange att samrådsplikt råder för sådana åtgärder i dokumenterat naturvärda områden menar jag däremot är grundlöst och har mera med symbolpolitik att göra. Ett upphävande av 4 § kan vidare leda till en försvagning av EU-rättens genomförande då det inte någon annan samrådsbestämmelse som täcker skyddet av arter och deras levnadsmiljöer.

Även idén om att upphäva regeln om att den som anmält en slutavverkning enligt 14 § inte samtidigt behöver anmäla till samråd är svår att förstå. Det är som jag redan nämnt myndigheten som avgör om ett avverkningsärende ska lyftas till samråd utifrån en given kunskap. Visserligen kan det ställningstagandet utmanas i domstol av miljöorganisationerna, men det är knappast intressant för markägaren. Det finns inte någon otydlighet med denna ordning som går ut på att myndigheten alltid handlägger avverkningsärendena enligt SVL fram till dess man fattar beslut om samråd enligt 12:6 MB och kommunicerar detta med markägaren. De tveksamheter som finns gäller istället att myndigheten *därefter* kan välja att meddela råd eller fatta beslut under endera lagstiftningen, vilket jag återkommer till.

#### 4.3 Ett rättssäkert artskydd i skogen

För att motverka den här nedmonteringen av regelverket för skogsbruk och i ljuset av avgörandet i *Skydda skogen* borde förhållandet mellan SVL och MB istället klargöras och formaliseras. Processuellt präglas fortfarande SVL av synsättet att beslutsfattandet i skogen enbart är en fråga mellan myndigheterna och verksamhetsutövaren. Nyckeln till att kunna hantera artskyddet tror jag ligger i att sälla bland de 65 000 avverkningsanmälningarna som görs årligen för att behandla dem som är intressanta i samråd under 12:6 MB. Även om det kan finnas skäl att rättsligt utmana beslut och andra ställningstaganden under SVL, bör förbättringsarbetet fokuseras på MB. Därför måste förslag till förenklingar i ärendehanteringens under SVL vägas upp med en effektivare ”lyftningsventil” för samråd under balken. Detta kan ske genom en utveckling av Skogsstyrelsens system med automatgranskning mot olika kartskikt, vilka dock måste innehålla tillräckligt med information. Då en sådan ordning enbart fungerar för avverkningsanmälningar enligt 14 § SVL måste den också kompletteras med en vitt formulerad sam-

<sup>32</sup> SOU 2020:73, sid. 707, fotnot 5.

rådsskyldighet i naturvärda miljöer för andra slags skogsbruksåtgärder. Samrådsskyldighet enligt 12:6 MB måste även gälla alla slags åtgärder som kan påverka arter. Givetvis är det också rättssäkrare för markägaren och andra berörda om myndigheten i förväg anger vilka områden och intressen som utlöser samrådsplikt. Det underlättar också för planmässig avverkning av områden med höga naturvärden och artförekomster för att säkerställa att den kontinuerliga ekologiska funktionen kan upprätthållas. För att leva upp till kraven på förutsebarhet och rättssäkerhet måste det också tydliggöras att det är fråga om en skyldighet för Skogsstyrelsen att lyfta till samråd under 12:6 MB under angivna förutsättningar. Processen bör vidare regleras tydligare med regler om kommunikation med markägare, remisser till andra myndigheter och möjligheter för den berörda allmänheten – inklusive de miljöorganisationer som anmält intresse – att komma till tals. I samrådsprocessen kan krav på utredning ställas med hänvisning till 2:2 MB och i vissa fall kan myndigheten begära en miljökonsekvensbeskrivning (8 § samrådsförordningen). Om de viktigaste ärendena hanteras under MB för det också med sig en enhetlighet i tillämpningen av artskyddsreglerna i förhållande till länsstyrelsens dispensgivning och den rättspraxis som utvecklats av mark- och miljödomstolarna i dessa frågor. Jag menar också att dagens ordning där Skogsstyrelsen kan välja att fatta beslut under 30 § SVL *även efter* att ett ärende lyfts till samråd enligt 12:6 MB är en inbjudan till missförstånd, då det blir oklart vilken lag som tillämpas. Det finns inga skäl för varför myndigheten ”går tillbaka till” SVL vid beslut när man väl har inlett samråd. Beslut om anpassningar av skogsbruksåtgärder som ryms inom toleranströskeln kan lika gärna tas enligt 12:6 MB, varvid hänvisning till hänsynsreglerna under 30 § SVL kan göras efter vad som är lämpligt.

#### 4.4 Dispensprövning?

Den ordning som jag skissat på ovan bygger på uppfattningen att samrådsplikten fångar upp de aktiviteter som kan påverka arterna på ett otillåtet sätt och att Skogsstyrelsen därefter kan förelägga bindande hänsyn till skydd för arterna så att förbuden i AF inte slår till. Som jag nämnde i del 1 kan emellertid domen i *Skydda skogen* också förstås som ett ökat krav på regelrätt dispensprövning under naturvårdsdirektiven och därmed AF. Om en sådan ordning skulle tillämpas i de areella näringarna kan MBs tillståndsregim för Natura 2000 vara en modell att ta efter. Den ordningen bygger på en vitt formulerad tillståndsplikt (7:28a) och en prövning där det bedöms om tillräckliga försiktighetsåtgärder kan föreskrivas som villkor för att undvika att betydande skada eller störning uppstår (7:28b). Om det inte är möjligt att med s.k. Natura 2000-villkor undvika sådan skada så provas om tillstånd ändå kan ges under de strängt formulerade villkoren i 7:29 MB. Om man väljer en sådan modell där tillståndsplikten slår till utifrån en typisk påverkan av en åtgärd i ett naturvärt område eller livsmiljö för arter blir följdfrågan vilken myndighet som ska hålla i prövningen. Enhetlighet i rättstillämpningen talar för att ärendet då borde handläggas av länsstyrelsen, medan smidighet talar för Skogsstyrelsen. Jag tror å ena sidan att en sådan formalisering och uppdelning av ansvaret mellan olika myndigheter skulle bli krångligare än en ordning som bygger på en samverkan mellan SVL och MB under en myndighet. Det krävs emellertid i sådana fall att beslutsfattandet i Skogsstyrelsen sker i en transparent process med möjligheter för den berörda allmänheten att delta. Å andra sidan kan vi tvingas in i en ordning med två myndigheter av EU-rättsliga skäl om lagstiftaren väljer att fortsätta den nuvarande försvagningen av regelverket för skogsbruket genom förkortade anmälningstider och större frihet för markägarna. Hur ska vi annars kunna hävda att vi har ett system som bygger på en ”förebyggande strategi” där de behöriga myndigheterna kan ”förebygga verksamhet som skulle kunna vara skadliga” för de skyddsvärda arterna?<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Jfr. C-473/19 *Skydda skogen* pp. 70 och 76-77.

#### 4.5 Kunskapsunderlaget vid beslut

En annan sak som framgår av domen i *Skydda skogen* är att beslut om verksamheter som kan vara skadliga för de skyddsvärda arterna måste ske utifrån ett fullgott kunskapsunderlag. Såväl fågeldirektivet (2009/147) som art- och habitatdirektivet (92/43) bygger nämligen på att medlemsstaterna har koll på arterna och deras livsmiljöer.<sup>34</sup> Även på ett allmänt plan kan man säga att kunskapsförsörjning är avgörande för att kunna leva upp till all slags naturvård, oavsett om det är inhemskt eller EU-rättsligt grundat. Frågan är då hur det ser ut för svenskt skogsbruk idag.

Som nämnts i avsnitt 3.2, visade vår undersökning att de regionala skillnaderna i artkännedom hos Skogsstyrelsens distrikt är stora. Det här beror på olika faktorer som har att göra med både inflödet av observationer samt administrativa och geografiska faktorer hos myndigheterna, t.ex. möjligheterna till fältbesök. Allmänt sett genereras sådan kunskap hos myndigheten genom egna undersökningar, träffar i Artportalen och direkta tips från allmänheten och lokala ornitologer eller andra naturkännare. Den nyckelbiotopsinventering som inleddes 1993 avslutades efter tio år och någon systematisk inventering av områden med mycket höga naturvärden har inte skett sedan 2006. Däremot har nyckelbiotoper och andra ”objekt med höga naturvärden” registrerats fortlöpande vid tillsyn och annan verksamhet hos Skogsstyrelsen.<sup>35</sup> Skogsstyrelsens budget för systematiska naturvårdsinventeringar har under senare tid i stort sett upphört. Den allmänna geografiska informationen i Skogsstyrelsens kartskikt är emellertid så pass rikhaltig att en erfaren skogskonsulent ofta kan göra en bedömning av artförekomsten utifrån beskrivningen av trakten med hjälp av data om lutning, fuktiga miljöer, trädslagsblandning, luckighet, mm. Fältbesök är dock inte vanliga och görs mest i samband med samråd eller för att kontrollera uppgifterna i Artportalen.<sup>36</sup>

Situationen med den nuvarande kunskapsförsörjningen i skogen framstår mot denna bakgrund som problematisk ur ett artskyddsperspektiv. Till detta kommer nu initiativ och förslag som kan leda till ytterligare försämringar, åtminstone på kort sikt. Registrering av nyckelbiotoper i samband med tillsyn upphörde vid årsskiftet. Skogsutredningen har gått ett steg längre då man föreslår begreppet ska gallras ur myndighetens register. Som nämnts ovan, menar utredningen att det saknas lagstöd för inventeringen. Resonemanget är luddigt och intrycket blir att man snarare velat nå ett visst resultat och låtit analysen bli därefter. I sitt sökande efter ett uttryckligt lagstöd för nyckelbiotopsinventeringen missar utredningen det självklara, nämligen att inventeringar är en given utgångspunkt för tillsynsansvaret för alla myndigheter som ansvarar för naturvård. Att sedan denna inventering gått från att ha varit allmänt accepterad av aktörerna i skogen och betraktats som en service till småskogsbruket till att bli kontroversiell de senaste åren beror istället på de radikalt försämrade möjligheterna att avyttra virke från nyckelbiotoper på marknaden. En gallring av informationen kan dessutom få stor inverkan på artskyddet då ju begreppet nyckelbiotop avser ”*ett skogsområde som från en samlad bedömning av biotopens struktur, artinnehåll, historik och fysiska miljö idag har mycket stor betydelse för skogens flora och fauna*”, med tillägget att där ”*finns eller kan förväntas finnas rödlistade arter*”. Om alltså registret över nyckelbiotoper som byggts upp sedan 1993 skulle gallras, kan stora mängder uppgifter försvinna som har betydelse för artskyddet. Nu verkar det inte riktigt vara det som utredningen är ute efter, bara att själva begreppen ”nyckelbiotop” och ”objekt med höga naturvärden” ska utmönstras. De objektiva uppgifterna ska emellertid finnas kvar i register och kartskikt, samtidigt som inventeringarna ska upprätthållas genom s.k.

<sup>34</sup> Se t.ex. artikel 11 AHD, även artikel 12(4) med avseende på oavsiktligt dödande.

<sup>35</sup> Idag finns 100 000 hektar registrerade nyckelbiotoper utanför kända naturvårdsavsättningar, vilket motsvarar ca 0,4% av den produktiva skogsmarken, se SOU 2020:73, sid. 32.

<sup>36</sup> Göteborgs distrikt – som ju har förhållandevis många artskyddsärenden – uppgav i vår undersökning att fältbesök görs i högst 5% av de fall som handläggs av en konsulent. Genomsnittet i samtliga distrikt är enligt uppgifter från Skogsstyrelsen 4%, se SOU 2020:73, sid. 870.



”naturmiljöbeskrivningar”. Dessa uppgifter får emellertid inte omfatta någon ”bedömning” av ett områdes naturvärden och de utgör heller inte information om ”skogsbiotoper med höga naturvärden”. Det är svårt att förstå hur en beskrivning kan göras av t.ex. en spelplats för tjäder utan att den inbegriper en ”bedömning” av naturvärdet. Skogsutredningen har emellertid inte utvecklat resonemanget i dessa delar och förslaget om gallring framstår därför som oklart och motsägelsefullt. Samtidigt föreslår utredningen att Skogsstyrelsens möjligheter att uttala sig om ett områdes naturvärden ska stramas åt. Frågan uppstår då om hur Skogsstyrelsen ska kunna upprätthålla sin roll som naturvårdsmyndighet i skogen om man måste vara tyst om sina kunskaper om naturvärden i skogen.

#### 4.6 Den berörda allmänhetens möjligheter att komma till tals

En ytterligare utgångspunkt för EU-domstolen i *Skydda skogen* är att myndigheternas beslut i EU-rättsliga frågor måste vara möjliga att överklaga för den berörda allmänheten. Även i den frågan har det under det senaste året uppstått spänningar i det skogliga systemet i förhållande till EU-rätten. Skogsstyrelsen kan ju välja mellan att handlägga ett avverkningsärende som rör en artskyddsfråga enligt SVL eller lyfta det till samråd enligt MB. I båda fallen gäller givetvis förvaltningslagen men det skiljer något i handläggningen. När det väl kommer till beslut spelar det emellertid stor roll till vilken lagstiftning man hänvisar. Förklaringen ligger i att det har uppstått en uppdelning när det gäller överklagbarheten under SVL respektive MB genom att rättspraxis utvecklats i helt olika riktningar.

I förvaltningsdomstolarna – dit alltså beslut enligt SVL överklagas – är numera HFD 2020 ref. 12 vägledande. Målet gällde en avverkningsanmälan enligt 14 § SVL där Skogsstyrelsen meddelade en vägledning om skyddszoner och förröjning m.m. En miljöorganisation överklagade vägledningen och menade att myndighetens ställningstagande stred mot artskyddsreglerna och att den därför var överklagbar enligt både artikel 9.3 i Århuskonventionen och EU-rätten. Det höll HFD inte med om utan avvisade överklagandet. Domstolen menade nämligen att Århuskonventionen inte var tillämplig, då administrativa underlåtenheter enbart kan överklagas när det finns en skyldighet att agera på visst sätt enligt den nationella rätten eller EU-rätten. Någon sådan plikt att vidta en åtgärd finns i denna situation inte i skogsvårdslagstiftningen eller dess föreskrifter, varför frågan om överklagbarhet ska bedömas enligt nationell rätt. Visserligen ansåg HFD att vägledningen var ett förvaltningsrättsligt beslut, men ett icke överklagbart sådant då den bara uttryckte myndighetens bedömning om vilka skyddsåtgärder som lämpligen borde vidtas. Markägaren var alltså oförhindrad att tillgodose naturvårdsintressena på andra sätt.

Avgörandet väckte uppmärksamhet då det går på tvärs emot rättsutvecklingen inom miljö-rätten i övrigt. MÖD klargjorde redan genom MÖD 2012:47 och MÖD 2012:48 att miljöorganisationer kan överklaga tillsynsbeslut trots att denna beslutskategori inte nämns i 16 kap. 13 § MB.<sup>37</sup> Situationerna var liknande den i HFD 2020 ref. 12; en tillsynsmyndighet hade godkänt en anmäld åtgärd och uttalat att den inte krävde dispens enligt artskyddsreglerna resp. tillstånd enligt Natura 2000-reglerna. MÖD uttalade att den nationella domstolen har ett eget ansvar för att de unionsrättsliga förpliktelseerna kan uppfyllas inom ramen för vad som är möjligt. Domstolen pekade vidare på att tillsynsbesluten – dvs. att inte ingripa – tveklöst är sådana som omfattas av artikel 9.3. Sådana beslut har också en nära koppling till dispens från AF och tillstånd enligt Natura 2000-reglerna, vilka båda är skyddssystem som omfattas av EU-rätten. Därmed finns inte bara en förpliktelse från Århuskonventionen, utan även en materiell EU-rättslig skyldighet som den nationella domstolen ska säkerställa. Även i skogliga sam-

<sup>37</sup> Se även MÖD 2014-03-18; M 11609-13 och MÖD 2014:30.



manhang har MÖD vidhållit att miljöorganisationerna ska kunna överklaga beslut och passivitet från de ansvariga myndigheternas sida.<sup>38</sup>

Mot bakgrund av den här stabila rättspraxisen uppstod frågan om MÖD skulle ändra kurs när HFD 2020 ref. 12 meddelades i början av förra året. Svaret kom bara ett halvår senare i ett mål mellan Naturskyddsföreningen Sörmland och Skogsstyrelsen.<sup>39</sup> Även här var upprinnelsen en avverkningsanmälan enligt 14 § SVL. I det här fallet hade Skogsstyrelsen tagit upp ärendet till samråd enligt 12:6 MB och skrivit ett samrådsprotokoll över vad som överenskommits. Miljöorganisationen överklagade protokollet och menade att skogsbruksåtgärderna skulle utföras nära tre nyckelbiotoper med höga naturvärden – bl.a. den nationellt skyddade knäroten – varför det skulle uppkomma en risk för skada. Mark- och miljödomstolen menade att föreningen hade klagorätt och återförvisade ärendet till Skogsstyrelsen för ny handläggning. Domstolen förordnade dessutom att skogsbruksåtgärderna inte fick utföras under tiden (inhibition). Skogsstyrelsen överklagade med hänvisning till bl.a. HFD 2020 ref. 12 och menade att man inte varit förpliktigad att fatta ett beslut och att protokollet därför inte var överklagbart. Efter att ha redogjort för sin egen praxis och HFD 2020 ref. 12 konstaterade MÖD att ärendet rörde ett samråd under MB och att Skogsstyrelsen har möjlighet att ställa krav genom förelägganden för att ta tillvara artskyddet. Eftersom AF utgör en precisering av hänsynsreglerna i 2 kap. MB, måste alltså myndigheten ta ställning till om avverkningen kan medföra skada på den skyddade miljön och därmed utlösa dispensplikten. Under vissa förutsättningar är alltså Skogsstyrelsen skyldig att förelägga om åtgärder, varefter domstolen konstaterar att myndighetens underlåtenhet i detta avseende täcks av artikel 9.3 i Århuskonventionen. Vid en konventionskonform tolkning av 16 kap. 13 § MB ansågs därför föreningen ha rätt att överklaga Skogsstyrelsens beslut.

#### 4.7 Administrativ passivitet och EU-rätten

Resonemanget i HFD 2020 ref. 12 gäller alla slags förvaltningsbeslut oavsett rubricering. Det betyder att även om Skogsstyrelsen går över till att fatta flera regelrätta beslut om vägledning under SVL, återstår frågan om överklagbarheten. Den ska alltså avgöras utifrån hur ingripande beslutet är, vilket i sin tur enligt HFD ska ses ur markägarens synvinkel. Om hen är fri att på annat sätt nå samma resultat – som kan ha ingripande påverkan på naturmiljön och arterna – kan varken markägaren eller de motstående intressena överklaga myndighetens ställningstagande. På kort tid har det här ställningstagandet fått genomslag i förvaltningsdomstolarna. I en serie av avgöranden har dessa avvisat överklaganden från motstående intressen inte bara av vägledningar från SKS sida,<sup>40</sup> utan även av regelrätta beslut som rört både naturvård (30 § SVL)<sup>41</sup> och rennäring (31 §).<sup>42</sup> Motiveringarna har varit likartade i samtliga mål, nämligen att Skogsstyrelsen inte har någon skyldighet att vidta några åtgärder, någon gång kompletterat av uttalandet att miljöorganisationerna eller samebyarna inte var parter i ärendet eller att beslutet inte varit riktat till dem. I något fall påpekade också domstolen att man ”inte är tillsynsmyndighet över Skogsstyrelsen”. Det är också intressant att notera att Skogsstyrelsen vidhåller rätten att slippa synpunkter på sin rådgivning – myndigheten överklagade underrät-

<sup>38</sup> MÖD 2017-10-11; M 7306-17.

<sup>39</sup> MÖD 2020:45 NSF/Sörmland ./ SKS.

<sup>40</sup> KamR/Göteborg 2020-10-19; 5705-20 NSF/Nora ./ Skogsstyrelsen, KamR/Sundsvalls 2020-10-13; 2222-20 NSF/Jämtland-Härjedalen ./ Skogsstyrelsen (HFD 2020-11-20; 6177-20: ej prövningstillstånd), FR/Härnösand 2020-12-01; 5136-20 Skydda skogen ./ SKS.

<sup>41</sup> KR/Göteborg 2021-02-12; 515-21 NSF Härryda ./ SKS, se dock FR/Umeå 2021-03-31; 879-20 NSF/Västerbotten ./ SKS där tillståndet till avverkning undanröjdes och ärendet återförvisades eftersom Skogsstyrelsen inte hade gjort någon naturvärdesinventering i ärendet eller fältbesökt hyggestrakten sedan 2012.

<sup>42</sup> FR/Luleå 2021-01-15; 2600-20 mfl Laevas sameby ./ SKS, FR/Luleå 2021-01-25; 2636-20 Semisjaur-Njarg sameby ./ SKS, båda överklagade av Svenska Samernas Riksförbund (SSR) till Kammarrätten i Sundsvall.

ternas beslut i såväl *Skydda skogen* som *NSF/Sörmland*. Utvecklingen i mark- och miljödomstolarna har samtidigt gått i motsatt riktning. I en uppmärksammas dom från Östersund i början av året gick domstolen så långt att man inhyllade åtta avverkningar som varit föremål för 12:6-samråd, men där Skogsstyrelsen inte hade beaktat information om naturvärden som tillförts ärendena av en miljöorganisation.<sup>43</sup>

Den här uppdelningen av rättspraxis är ohållbar av flera skäl och medför märkliga konsekvenser då det blir klagandens påståenden som avgör beslutets överklagbarhet. Om hen bara överklagar den administrativa tystnaden avgörs frågan av förvaltningsdomstolarna under SVL, medan ett påstående om att ärendet borde ha lyfts till samråd under MB resulterar i att målet går till mark- och miljödomstolarna. Till det kommer givetvis den större frågan om våra internationella och EU-rättsliga miljödemokratiska förpliktelser. MÖD är väl insatt i Århuskonventionens genomförande i EU och Sverige och har starka skäl för sin inställning, medan HFD behandlar frågan om implementeringen av konventionen och de EU-rättsliga reglerna om artskydd som en nationell fråga. HFDs synsätt medför också en urkoppling av möjligheterna att ifrågasätta myndigheternas icke-beslut i skogen, även i förhållande till de EU-rättsliga förpliktelserna. Domstolen borde i stället ha tagit till sig den rättspraxis som utvecklats på miljöområdet av de högsta instanserna inom den andra domstolslinjen, dvs. MÖD och Högsta domstolen. Här har utvecklingen gått entydigt i riktning mot allt större möjligheter för den berörda allmänheten att utmana miljöbeslut i domstol. Som framgår ovan har dessa domstolar heller inte tvekat om att även icke-beslut måste kunna överklagas, annars skulle hela systemet för tillgången till rättslig prövning undermineras genom en nationell ordning där formella beslut aldrig fattas. Och det är här som HFD går fel, något som förstärks genom förvaltningsdomstolarnas följsamhet då de har tagit ytterligare steg i riktning mot att utesluta de motstående intressena från möjligheten att ifrågasätta beslutsfattandet i skogen. Utan vidare betänkligheter har man tillämpat det här synsättet även på situationer där markägaren kan överklaga, liksom på situationer då myndighetens ställningstagande inverkar på samernas markrättigheter. Det är som om förvaltningsdomstolarna har glömt att det finns flera parter än bara två i miljömålen och att myndigheternas ställningstaganden har betydelse för miljön i stort. När det gäller samerna verkar ingen ha frågat sig hur avvísingsbesluten överensstämmer med EKMR eller EUs stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan).<sup>44</sup> Mot den här bakgrunden menar jag att HFD bör omvärdera avgörandet på eget initiativ – eventuellt efter att ha begärt ett förhandsavgörande av EU-domstolen – eller så kan man tvingas till det efter att någon underderrätt dristat sig att fråga EU-domstolen om råd om vad EU-rätten säger.

## 5. Slutord

Jag har i texten argumenterat för att EU-domstolens avgörande i C-473/19 *Skydda skogen* medför krav på förändringar i regelverket för skogsbruk som berör det EU-rättsliga artskyddet; vi måste införa bindande regler som säkerställer skyddet, kunskapsförsörjningen måste förbättras och allmänheten måste kunna överklaga Skogsstyrelsens ställningstaganden i dessa frågor. En modell för att möta dessa krav finns redan på plats genom samspelet mellan SVL och samråd under 12:6 MB, men regleringen måste förstärkas och förtydligas. Utvecklingen i Sverige har istället gått i motsatt riktning under senare år genom att samrådsplikten har försvagats och nyckelbiotopsregistreringen upphört, samtidigt som ingen annan systematisk inventering av naturvärden och arter sker. Det här ger farhågor inför framtiden och det är därför hög tid att lagstiftaren ingriper. Om den nuvarande inriktningen mot förstärkt ”frihet under

<sup>43</sup> MMD/Östersund 2021-02-21; M 3497-20 mfl *Skydda skogen* ./ SCA.

<sup>44</sup> En möjlig ingång till EU-stadgan kan vara Protokoll 3 till anslutningsfördraget, se prop. 1994/95:19 bilaga 10, sid. 578.

ansvar” får fortgå kan det bli svårt att hävda att skogsbruket är hållbart, vilket givetvis kan få effekter för möjligheten att sälja produkter från svenskt skogsbruk på EU-marknaden.