



SVEA HOVRÄTT  
Mark- och miljööverdomstolen  
060102

**DOM**  
2020-12-09  
Stockholm

Mål nr  
M 9838-19

## ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Östersunds tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2019-08-27 i mål nr M 1133-18, se bilaga A

## PARTER

### Klagande

1. Sveriges Ornitologiska Förening – BirdLife Sverige
2. Gävleborgs läns Ornitologiska Förening
3. Bollnäs fågelklubb
4. Bollnäs naturskyddsförening

### Motparter

1. Skogsstyrelsen  
551 83 Jönköping
2. L G M

Ombud: Jurist A N

## SAKEN

Anmälan om avverkning på fastigheten X i Bollnäs kommun

---

## MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med undanröjande av mark- och miljödomstolens dom och Skogsstyrelsens beslut återförvisar Mark- och miljööverdomstolen målet till Skogsstyrelsen för fortsatt behandling.

---

Dok.Id 1601205

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 2290 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 16	08-561 670 00 08-561 675 50 E-post: svea.hovratt@dom.se www.svea.se		måndag – fredag 09:00–16:30

## YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

**Sveriges Ornitologiska Förening – BirdLife Sverige** har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska fastställa Skogsstyrelsens beslut att förbjuda den anmälda avverkningen eller, i andra hand, återförvisa ärendet till Skogsstyrelsen för fortsatt behandling.

**Gävleborgs läns Ornitologiska Förening, Bollnäs fågelklubb och Bollnäs naturskyddsförening** har yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska fastställa Skogsstyrelsens beslut att förbjuda den anmälda avverkningen.

**Skogsstyrelsen** har medgett yrkandet om att dess beslut ska fastställas.

**L G M** har motsatt sig att mark- och miljööverdomstolens dom ändras. Han har, för det fall Mark- och miljööverdomstolen skulle finna att det finns skäl att fastställa Skogsstyrelsens beslut, yrkat att Mark- och miljööverdomstolen ska meddela dispens från artskyddet och tillåta avverkningen.

## UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

**Sveriges Ornitologiska Förening – BirdLife Sverige** har anfört i huvudsak följande:

Det är nödvändigt att på den aktuella fastigheten förbjuda avverkning av skog som utgör en viktig biotop för lavskrika, för att bevara en livskraftig population av arten inom dess naturliga utbredningsområde. Av Artdatabankens faktablad om lavskrika, Skogsstyrelsens vägledning för hänsyn till fåglar samt Skogsstyrelsens och Naturvårdsverkets yttranden i mark- och miljööverdomstolen framgår att lavskrikan har ett högt skyddsvärde. En stor del av den samlade kunskapen om Sveriges natur, i synnerhet när det gäller fågellivet, bygger på enskilda inventeringar av kunniga privatpersoner som utan kommersiella intressen lägger omfattande tid på att kartlägga förekomsten av olika naturvårdsrelevanta arter. Detta är data som sedan kan kompletteras med systematiska inventeringar. I fråga om skogsbruk åligger det i första hand markägare att ha nödvändig kunskap om den skog som planeras för avverkning. I

det aktuella fallet måste den kunskap om lavskrikan som den lokala ornitologen redovisat anses utgöra den mest tillförlitliga bedömningen av lavskrikans förekomst i området. Det åligger markägaren att visa att lavskrikans bevarandestatus bibehålls trots att en del av dess livsmiljö försvinner genom avverkningen.

Lavskrikan fungerar som en indikatorart för många andra organismer. Den ska skyddas som enskild art men viktigare än så är att bevara dess livsmiljö, då denna utgör biotoper för åtskilligt fler djur- och växtarter. Att resonera kring de aktuella skogstornas skyddsvärde enbart för lavskrikan innebär ett förminskande av betydelsen av intakta ekosystem. Lavskrikan missgynnas när flerskiktad skog omvandlas till enskiktade bestånd, vilket oftast blir resultatet vid föryngring. Även skogsskötsel med återkommande röjning och hård gallring är starkt negativ för arten. Särskilt allvarligt är det när kärnområdena avverkas. Kärnområdena kan vara relativt små, ibland bara några tiotals hektar av hemområdets 200–500 hektar. Effekterna av hänsynen till lavskrikan behöver därför inte alltid bli särskilt omfattande för skogsbruket. Lavskrikans utbredningsområde är redan i dag starkt fragmentiserat. Avverkning av den aktuella ytan, som hyser ett påtagligt värde för lavskrikan, ökar fragmenteringen ytterligare på ett sådant sätt att lavskrikans bevarandestatus påverkas negativt.

**Gävleborgs läns Ornitologiska Förening, Bollnäs fågelklubb och Bollnäs naturskyddsförening** har anfört i huvudsak följande:

Mark- och miljödomstolens dom innebär en fortsatt minskning av lavskrikans möjligheter att leva vidare i dagens revir. Både det aktuella området och omkringliggande icke naturliga skogsmiljöer utgör deras alltmer trängda livsmiljö. Att inte mångåriga inventeringar av lavskrikans situation i olika områden bedöms som trovärdiga är att diskvalificera seriöst arbete utfört av ideellt arbetande privatpersoner. Det finns en gedigen dokumentation av situationen för lavskrikan i Gästrikland under de senaste 30 åren. Resultatet av observationerna är allmängiltigt och kan tillämpas på lavskrikans situation både i Ockelbo och Bollnäs kommuner. Den inventering av lavskrika som bedrivits i norra Gästrikland och huvudsakligen i Ockelbo kommun med olika intensitet sedan 1988 visar på en tydlig och oroande utveckling för arten i dess

sydligaste utbredningsområde i landet. Inventeringen berör också de sydvästra delarna av Bollnäs kommun.

**Skogsstyrelsen** har hänvisat till vad myndigheten anfört i sitt beslut och i sina yttranden till mark- och miljödomstolen.

**L G M** har ifrågasatt det rimliga i att de fyra föreningarna ges rätt att överklaga mark- och miljödomstolens dom. I övrigt har han anfört i huvudsak detsamma som i mark- och miljödomstolen.

## MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

### *Föreningarnas klagorätt*

Mark- och miljööverdomstolen bedömer att Sveriges Ornitologiska Förening – BirdLife Sverige, Gävleborgs läns Ornitologiska Förening, Bollnäs fågelklubb och Bollnäs naturskyddsförening samtliga uppfyller de kriterier som ställs upp i 16 kap. 13 § miljöbalken. I enlighet med vad Mark- och miljööverdomstolen har kommit fram till i rättsfallet MÖD 2012:47 har föreningarna därför rätt att överklaga mark- och miljödomstolens dom. Att föreningarna inte har deltagit i processen tidigare ändrar inte den bedömningen, eftersom Skogsstyrelsens beslut inte kan anses ha gått dem emot.

### *Saknar Skogsstyrelsens beslut stöd i lag – går artskyddsförordningen utöver vad fågeldirektivet kräver?*

Enligt 4 § första stycket 4 artskyddsförordningen (2007:845) är det förbjudet att skada eller förstöra fortplantningsområden och viloplats för vilda fåglar och vissa vilt levande djurarter.

Förbudet har sin bakgrund i två EU-direktiv, dels Europaparlamentets och Rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet), dels Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet). För de djurarter som

finns förtecknade i bilaga 4 a till det sistnämnda direktivet ska medlemsstaterna införa ett strikt skyddssystem i arternas naturliga utbredningsområde med förbud mot att bl.a. skada eller förstöra parningsplatser och rastplatser, se artikel 12 i art- och habitatdirektivet. För de fågelarter som förekommer naturligt i medlemsstaterna ska införas förbud mot att bl.a. avsiktligt förstöra eller skada bon och ägg eller bortföra bon och avsiktligt störa dem, särskilt under häcknings- och uppfödningperioder, se artikel 5 i fågeldirektivet. Enligt artikel 14 i fågeldirektivet får medlemsstaterna införa strängare skyddsåtgärder än de som föreskrivs i direktivet.

Syftet med förbudet enligt fågeldirektivet är främst att skydda häcknings- och rastplatserna för de fåglar som omfattas av direktivet. Skyddet enligt fågeldirektivet innebär samma krav på effektiva åtgärder som uppställs i art- och habitatdirektivet, se EU-domstolens dom den 17 april 2018 i mål C-441/17, p. 252. Medlemsstaterna måste således anta ett heltäckande och effektivt regelverk och genomföra konkreta och specifika skyddsåtgärder som gör det möjligt att säkerställa att förbuden i EU-direktiven respekteras.

Mark- och miljööverdomstolen har i en dom den 20 december 2018 i mål nr M 10104-17 kommit fram till att ett av Europeiska kommissionen framtaget vägledningsdokument för tillämpningen av de artiklar i art- och habitatdirektivet som rör artskyddet är tillämpligt även i förhållande till fågeldirektivet och bedömt att det funnits skäl att med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken besluta om försiktighetsåtgärder när det funnits risk för att tjäderns bevarandestatus inom ett visst område skulle kunna påverkas negativt av en föryngringsavverkning.

Mot den redovisade bakgrunden konstaterar Mark- och miljööverdomstolen att bestämmelsen i 4 § första stycket 4 artskyddsförordningen har stöd i fågeldirektivet och i 8 kap. 1 § miljöbalken.

*Omfattas lavskrikan av artskyddsförordningen och kan i sådant fall avverkningen skada eller förstöra ett fortplantningsområde för lavskrika?*

Lavskrikan är inte upptagen i bilaga 1 till fågeldirektivet och arten har således inte ett sådant unionsintresse att särskilda skyddsområden behöver utses. I den svenska rödlistan är den klassificerad som livskraftig. Den häckar i Sverige från nordligaste Värmland, mellersta Dalarna, nordvästra Gästrikland och norrut. Sydgränsen uppges vara skarp, med successiv förtätning norrut och västerut från mellersta Dalarna, norra Gästrikland och Hälsingland (se Artdatabankens rödlista 2020). I Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2013:2) med föreskrifter om ändring i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2011:7) till skogsvårdslagen anges lavskrikan som en prioriterad fågelart, se 7 kap. 19 § och bilaga 4, och den är en av de fågelarter för vilka Skogsstyrelsen har tagit fram vägledningen för hänsyn till fåglar. Lavskrikan är upptagen på Länsstyrelsen i Gävleborgs läns regionala lista över arter som ska prioriteras i artskyddsärenden i skog.

Mark- och miljööverdomstolen bedömer mot bakgrund av det anförda att åtgärder inom skogsbruket som kan skada eller förstöra lavskrikans fortplantningsområden och viloplatser omfattas av artskyddsförordningen. Även om lavskrikan är klassificerad som livskraftig i den svenska rödlistan och har gynnsam bevarandestatus på nationell nivå, måste hänsyn tas till storleken på och förutsättningarna för lavskrikebeståndet på lokal och regional nivå.

Förbudet i 4 § första stycket 4 artskyddsförordningen avser endast artens fortplantningsområden och viloplatser, inte artens livsmiljö i sin helhet och inte heller miljöer som är lämpliga biotoper för arten. Enligt Skogsstyrelsen är det lavskrikans fortplantningsområde som kan komma att skadas om den anmälda avverkningen genomförs. En fråga är därför hur lavskrikans fortplantningsområde ska avgränsas vid tillämpningen av artskyddsförordningen.

Det avverkningsanmälda området ligger enligt Skogsstyrelsen inom ett revir för lavskrika. Att det är på det sättet bekräftas av de inventeringar som Skogsstyrelsen och föreningarna hänvisar till och som Mark- och miljööverdomstolen inte finner skäl att

ifrågasätta. Denna slutsats motsägs inte heller av den av L G M åberopade inventeringen som gjordes under älgjakten 2016. Skogsstyrelsen har i sitt beslut om förbud angett att lavskrikans revir är livslånga med hemområden som varierar i storlek mellan 50 och 150 hektar, att det inom varje hemområde finns ett eller flera ganska stora kärnområden av mycket hög kvalitet och att hemområdena inte har några fasta gränser utan att det mera handlar om de yttre gränserna för familjegruppernas rörelser.

I Skogsstyrelsens beslut används således – liksom av parterna i målet i övrigt – olika begrepp för att beskriva områdets betydelse för lavskrikan; revir, hemområde och kärnområde. Det framgår inte med tydlighet av den utredning som finns i målet att det är lavskrikans fortplantningsområde – på det sätt ett sådant område bör avgränsas vid tillämpningen av artskyddsförordningen – som berörs av den anmälda avverkningen.

Att förbjuda åtgärden innebär en ingripande inskränkning i fastighetsägarens rätt att använda sin fastighet. Den utredning som är tillgänglig i målet ger inte tillräckligt stöd för att det finns skäl att helt förbjuda avverkningen på det sätt som Skogsstyrelsen har gjort. Mot bakgrund av att hänsyn ska tas till lavskrikan vid skogsavverkning finns det emellertid inte heller stöd för att tillåta den anmälda avverkningen utan att samtidigt förelägga verksamhetsutövaren att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Prövningen av vilka åtgärder som kan bli aktuella att vidta bör inte göras av Mark- och miljööverdomstolen som första instans utan av Skogsstyrelsen. Mark- och miljödomstolens dom och Skogsstyrelsens beslut ska därför undanröjas och målet ska återförvisas till Skogsstyrelsen för fortsatt behandling.

Mark- och miljööverdomstolen meddelar denna dag dom i ytterligare tre mål (M 9836-19, M 9837-19 och M 9839-19) där frågan om anmäld avverkning kan tillåtas prövas.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Lars Borg och Ingrid Åhman, referent, tekniska rådet Mikael Schultz samt tf. hovrättsassessorn Hannah Grahn.

Föredragande har varit Ulrika Agerskans.





ÖSTERSUNDS TINGSRÄTT  
Mark- och miljödomstolen

**DOM**  
2019-08-27  
meddelad i  
Östersund

Mål nr M 1133-18

## PARTER

**Klagande**  
L G M

Ombud: Jurist A N

**Motpart**  
Skogsstyrelsen  
551 83 Jönköping

**Övrig part/remissinstans**  
Naturvårdsverket  
106 48 Stockholm

**ÖVERKLAGAT BESLUT**  
Skogsstyrelsens beslut 2016-06-30 i ärende nr 62454-15, se **bilaga 1**

**SAKEN**  
Anmälan om avverkning på fastigheten X i Bollnäs kommun

---

## DOMSLUT

Mark- och miljödomstolen ändrar Skogsstyrelsens beslut och tillåter den anmälda avverkningen.

---

### **BAKGRUND**

Den 18 december 2015 gav L G M till Skogsstyrelsen in en anmälan om avverkning (9 ha) på fastigheten X i Bollnäs kommun. Den 30 juni 2016 beslutade Skogsstyrelsen att vid vite om 800 000 kr förbjuda honom att inom ett visst beskrivet område på fastigheten genomföra avverkningen. Som skäl för beslutet angavs att en avverkning skulle strida mot förbuden i 4 § artskyddsförordningen (2007:845). I beslutet upplystes om att det inte gäller om länsstyrelsen ger en dispens för åtgärden och att beslutet gäller omedelbart.

L G M överklagade beslutet till mark- och miljödomstolen, som i dom den 6 oktober 2017 i mål nr M 1859-16 undanröjde Skogsstyrelsens beslut. Mark- och miljödomstolen ansåg sammanfattningsvis att Skogsstyrelsen inte varit behörig att pröva frågorna om artskyddet inom ramen för sin prövning av anmälan. Domstolen ansåg att det var länsstyrelsen som i egenskap av tillsynsmyndighet för artskyddet som ensam hade att pröva de frågorna, bl.a. därför att det bara är länsstyrelsen som kan ge en dispens. Mark- och miljödomstolens avgörande överklagades av Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen till Mark- och miljööverdomstolen. Mark- och miljööverdomstolen undanröjde i dom den 18 april 2018 i mål nr M 10009-17 mark- och miljödomstolens dom och återförvisade målet för fortsatt handläggning i domstolen. Som skäl angav Mark- och miljööverdomstolen sammanfattningsvis att mark- och miljödomstolen saknat skäl att undanröja Skogsstyrelsens beslut på den grunden att Skogsstyrelsen inte haft möjlighet att pröva om det finns förutsättningar för artskyddsdispens.

### **YRKANDEN M.M.**

**L G M** har begärt att mark- och miljödomstolen, med ändring av Skogsstyrelsens beslut, ska godkänna hans anmälan om avverkning. Alternativt har han begärt att mark- och miljödomstolen ska ge dispens för åtgärden enligt 14 § artskyddsförordningen (2007:845) från förbuden i 4 § samma förordning, inom det område som utpekats som lavskrikans revir.

**Skogsstyrelsen** har motsatt sig att beslutet ändras eller upphävs.

**Naturvårdsverket**, som beretts tillfälle att yttra sig, har motsatt sig ändring av beslutet. Verket har också uttalat att det inte finns skäl för att ge dispens.

#### **UTVECKLING AV TALAN**

L G M har till stöd för sin talan bl.a. anslutit sig till vad som anförts av klaganden i mark- och miljödomstolens mål nr M 2210-16 och fört fram sammanfattningsvis följande.

#### ***Skogsstyrelsens beslut saknar lagstöd***

Beslutet grundas på 4 § första stycket 4 artskyddsförordningen. Den första frågan som mark- och miljödomstolen har att ta ställning till är därför om 4 § första stycket 4 artskyddsförordningen har stöd i lag såvitt gäller lavskrikan. Lavskrikan finns inte angiven i bilaga 1 till förordningen, utan omfattas endast av de generella bestämmelserna beträffande skydd för vilda fåglar i 4 § artskyddsförordningen. Det föreligger hinder mot att tillämpa 4 § första stycket 4 artskyddsförordningen i förhållande till andra arter än de som är särskilt uppräknade. Lavskrikan omfattas visserligen av artskyddsförordningen då det är en vilt levande fågel, men den är inte en hotad art.

Förutsättningarna för regeringen att meddela föreskrifter om artskydd framgår av 8 kap. 1 § miljöbalken. En förutsättning för regeringen att meddela sådana föreskrifter är att det finns risk för att en vilt levande djurart kan komma att försvinna eller utsättas för plundring, eller att det krävs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden om skydd av en sådan art. Bemyndigandet i detta avseende kan inte avse samtliga vilda fåglar, med hänsyn till att det måste finnas en risk för att en vilt levande djurart kan komma att försvinna eller utsättas för plundring.

För att ett skydd för alla vilt levande fåglar, däribland lavskrika, ska kunna föreskrivas måste en sådan förpliktelse kunna härledas från Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet). Av fågeldirektivet framgår att det inte finns något krav på medlemsstaterna att, på det sätt som nu återfinns i 4 § första stycket 4 artskyddsför-

ordningen, förbjuda att skada eller förstöra djurens fortplantningsområden eller viloplats. Ett sådant krav finns visserligen i art- och habitatdirektivet, men det är också begränsat till att skydda de där förtecknade arterna. Den svenska implementeringen av fågeldirektivet är bristfällig genom att direktivet har sammanfogats med art- och habitatdirektivet och bestämmelser från direktiven "spiller över" mellan varandra. Detta blir tydligt i det här avseendet, där fågeldirektivet inte anger något krav på förbud mot att skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser, som istället finns i artikel 12 i art- och habitatdirektivet. Att låta kraven i art- och habitatdirektivet, som avser att skydda vissa utpekade djurarter, spilla över och omfatta samtliga naturligt förekommande fåglar, innebär att regeringen har gått långt utöver vad som föreskrivs i direktiven. Eftersom riksdagen endast har delegerat till regeringen att meddela sådana föreskrifter som "krävs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden" har regeringen inte haft tillräcklig lagstiftningskompetens för att låta bestämmelsen i 4 § första stycket 4 artskyddsförordningen omfatta alla vilda fåglar. 4 § första stycket 4 artskyddsförordningen ska bara tillämpas i förhållande till de arter som är särskilt uppräknade. Någon prövning i förhållande till lavskrikans bevarandestatus m.m. är med hänsyn till detta egentligen inte nödvändig och besluten ska upphävas redan på denna grund.

Eftersom ingen av förutsättningarna i 8 kap. 1 § miljöbalken är uppfyllda har regeringen gått utöver sin behörighet när den valt att göra 4 § första stycket 4 artskyddsförordningen tillämplig på alla vilda fåglar. Skogsstyrelsen saknade därför behörighet att tillämpa bestämmelsen på lavskrikan. Av 12 kap. 10 § regeringsformen följer att ett offentligt organ som finner att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning inte får tillämpa föreskriften.

***Lavskrikans bevarandestatus påverkas inte negativt***

Skulle domstolen anse att regeringen inte har överskridit sin befogenhet ska avverkningen ändå tillåtas. Den avverkning som omfattas av ansökan skulle inte påverka lavskrikans bevarandestatus negativt. Om avverkning sker innebär det heller ingen beaktansvärd påverkan på förekomsten av lavskrika i området.

Det finns omkring 2-8,5 miljoner lavskrikor i världen, 1-2 miljoner lavskrikor i Europa och cirka 100 000 lavskrikor i Sverige. Den är betecknad som livskraftig både globalt och nationellt, vilket är den högsta graden av livskraftighet på skalan. År 2015 uppmättes det högsta antalet lavskrikor någonsin i Sverige. Lavskrikans bevarandestatus är god och är en av de arter som ökat mest under de senaste 10 åren. Lavskrikan har en positiv trend.

Att ett skogsområde avverkas innebär inte någon nettoförlust av livsmiljöer för lavskrika eftersom nya skogar hela tiden växer till och får de egenskaper de avverkade skogarna hade. Dessutom ökar lavskrikans miljöer då skogen generellt sett blivit både tätare och äldre enligt riksskogtaxeringen.

Det aktuella området är inte beläget på någon form av gräns för lavskrikans utbredningsområde. Lavskrikan förekommer så långt som tio mil söder om det aktuella området. En inventering som gjordes under älgjakten år 2016 visade också på en omfattande förekomst av lavskrikan lokalt. Många observationer gjordes utanför de av fågelklubben registrerade reviren. I praktiken fanns lavskrika över nästan hela jaktvårdsområdet och inventeringen tyder på att minst 27 revir finns där. Observationerna visar att lavskrikan är spridd i nästan hela det 11 500 ha stora området där det bedrivits älgjakt.

***Avverkningar påverkar inte lavskrikans utbredningsområde eller numerär***

Det område som klaganden blivit förbjuden att avverka påverkar varken artens utbredningsområde eller numerär. Aktuellt område är ingen "sista utpost" i söder som Skogsstyrelsen vill hävda. Utbredningen sträcker sig söderut och finns även i flera landskap söder om aktuell plats. Med Skogsstyrelsens argument för att tillämpa artskyddsförordningen kan oerhört många lokaler bedömas som svaga eller i kanten av ett utbredningsområde. En art har naturligen en inte helt jämn spridning över landskapet, varken nationellt, regionalt eller lokalt. Länsstyrelsen har dragit slutsatsen att lavskrikans habitat minskar på grund av att äldre skog avverkas. Sett i ett landskapsperspektiv minskar inte mängden gammal skog med dagens skogs-

bruksmodell. Det växer hela tiden upp nya skogar i landskapet och att dessa succesivt blir nya områden lämpliga för lavskrikan.

Om en avverkning skulle ske finns mycket skog kvar i närheten där lavskrikan har goda möjligheter att trivas. Avverkning av det aktuella området skulle inte medföra att lavskrikan skulle försvinna i närområdet. Eftersom den sydligaste gränsen för lavskrikans utbredningsområde ligger omkring tio mil söder om detta skogsområde finns en yta söder om Arbrå på 2,6 miljoner ha av lavskrikans utbredningsområde.

### ***Proportionalitetsbedömning och rimlighetsavvägning***

Skogsstyrelsens syn att en rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken inte ska ske vid tillämning av bestämmelserna i artskyddsförordningen är felaktig. Eftersom artskyddsförordningen är meddelad med stöd av miljöbalken ska en proportionalitetsbedömning göras.

Skogsstyrelsens beslut skulle innebära att lavskrikor, som inte är särskilt skyddade, som kan finnas i aktuellt skogsområde skulle få sin omgivning orörd. Om avverkning sker kan det såväl på individ- som artnivå konstateras att fåglarna kommer att kunna hitta andra områden under den tid som krävs för att skogen ska växa upp igen, samtidigt som andra fågel- och djurarter kommer att få nya möjligheter att använda området under tiden. Om beslutet står sig skulle dock de enskilda fastighetsägarna gå miste om mångmiljonbelopp i uteblivna intäkter och samhället gå miste om det stora förädlingsvärde som en avverkning innebär. Denna rimlighetsavvägning kan omöjligtvis utfalla så att avverkningarna ska förbjudas, inte bara med hänsyn till det enskilda fallet utan även vad en sådan rättstillämpning skulle få för konsekvenser i ett större perspektiv. Tillämpningen riskerar att lamslå en av Sveriges största basnäringar.

Beslutet strider också mot proportionalitetsprincipen. Som följer av det ovan anförda ställer sig klaganden kritisk till Skogsstyrelsens bedömning och avvägning mellan den enskildes intresse och det allmännas intresse. Klaganden är beroende av inkomsten från skogen. Skogsstyrelsens tolkning av lag och påföljande beslut beror

på omständigheter som ligger utanför den enskilde skogsägarens kontroll. Det kan då knappast anses vara rimligt att den enskilde ensam ska bära hela den belastning som Skogsstyrelsens beslut innebär. Det måste alltid beaktas hur ett myndighets-  
agerande slår mot den enskildes grundläggande fri- och rättigheter, i detta fall äganderätten.

Högsta domstolen har i förhållande till egendomsskyddet i NJA 2013 s. 150 uttalat att ”proportionalitetsprincipen innebär att en avvägning mellan det allmänna och det enskilda intresset alltid ska göras och att en åtgärd måste vidtas på ett sådant sätt att det inte innebär att den enskilde får bära en oskälig börda.”. Det finns i landet mycket skogsmark lämplig för lavskrikan och ny skog växer upp och får de kvaliteter som lavskrikan behöver även om det avverkas. Ska aktuell skogsmark ändå inte avverkas finns mindre ingripande sätt för den enskilde, exempelvis biotopskydd eller naturreservat. Nyttan för det allmänna är tämligen marginell medan skadan den enskilde drabbas av är i det närmaste fullständig, då markens värde utgår från att avverkning kan ske.

Beslutet medför noll kronor i ersättning till klaganden. Alla myndighetsbeslut som inskränker den enskildes rättigheter måste vara proportionerliga. Bristen på ekonomisk ersättning är en väsentlig faktor som bör beaktas vid proportionalitetsbedömningen. Vid en proportionalitetsavvägning ska detta ställas i relation till det som beslutet avser att uppnå, dvs. skydd av lavskrikans gynnsamma bevarandestatus.

I praktiken innebär förbuden att ett stort naturreservat med avverkningsmogen skog har inrättats till skydd för lavskrikan. Skogsstyrelsens resonemang är svårtillämpat och orsakar stora svårigheter att förutse var nästa ingripande kan bli aktuellt. Alla vilda fåglar har någon slags utbredningsområde med yttre gränser. Om avverkningar skulle kunna förbjudas i varje slags gränsområde skulle mycket omfattande arealer inte kunna brukas, utan att detta ens har kommit till klart uttryck i lagtext. Det är uppenbart att en sådan rättstillämpning skulle innebära en oacceptabel

inskränkning i äganderätten och få mycket ingripande konsekvenser för den svenska skogsindustrin.

I likhet med proportionalitetsprincipen krävs att beslutet är rimligt. Det krävs en rimlig balans mellan det allmännas intresse och den enskilde markägarens intresse för att en åtgärd ska få vidtas. Det är uppenbart att någon rimlig balans inte föreligger här, särskilt eftersom skogsområdet i princip blivit helt värdelöst och virket förgås utan att klaganden fått någon ersättning.

### ***Skogsstyrelsens beslutsunderlag***

Det föreligger stora brister i Skogsstyrelsens beslutsunderlag. När ideella organisationer gör fågelinventeringar innebär det ofta att man fokuserar på tidigare kända områden. Det är ett välkänt faktum att sådana inventeringar underskattar utvecklingen, eftersom man i huvudsak undersöker om fåglarna finns kvar på samma ställen och förbiser nyetableringar eller situationer där fåglarna flyttat. En tillämpning av artskyddsförordningen som endast utgår från lokala fågelskådares uppgifter blir ytterst rättsosäker.

Skogsstyrelsens beslutsunderlag, i vilket frågan om minskade antal revir varit central, har visat sig vara felaktig. En korrekt bedömning utifrån dessa inventeringar visar istället att populationstrenden i aktuellt område är tämligen konstant med naturliga variationer mellan åren. Väger man in annan information i bedömningen är det till och med så att antalet revir i området är ännu fler än de enligt inventeringarna noterade 8 aktiva reviren under 2017.

Underlaget består av inventeringar av lavskrika i området. Uppgifterna har lämnats av en privatperson för fågelklubbens räkning. Det finns en rättsosäkerhet i att grunda ett så ingripande beslut som nu är aktuellt på inventeringsresultat redovisat av enskilda personer med intresse av att rädda skogsområden från avverkning. Det har vidare framkommit att det inte är Bollnäs fågelklubb som står bakom rapporteringen av inventeringsresultaten. Dessa kommer istället från en enskild person. Att ifrågasätta denne enskilde rapportörs opartiskhet borde varit en självklarhet för



myndigheten. Istället har det felaktiga underlaget lett till ett myndighetsbeslut som den enskilda markägaren måste överpröva och har vid denna prövning en orimlig bevisbörda.

Artdatabankens senaste utlåtande (daterat den 21 maj 2018) har med grund i de nya uppgifterna reviderat delar av sina tidigare yttranden. Även om dramatiken i beskrivningarna om lavskrikans lokala och regionala förekomst består tycks även Artdatabanken kunna bekräfta att reviren förändras till olika platser under tid men att det inte är fråga om någon nedgång från 23 till 11 revir. Artdatabanken bekräftar också vad som tidigare hävdats av klaganden, nämligen att den aktuella populationen inte alls är någon slags sista utpost i utbredningsområdet. Även Artdatabankens återgivande av svensk fågeltaxerings årsrapport för 2017 bekräftar att lavskrikan uppvisar signifikanta ökning på nationell basis under de senaste tio åren.

Ovanstående visar med alltför stor tydlighet att myndigheten inte har haft ett korrekt underlag för beslut. Eftersom den lokala utbredningen och ”nedgången” av antalet revir varit central i myndighetens argumentering bör beslutet att förbjuda avverkningen upphävas. Att med ett så osäkert underlag bygga ett beslut som medför konfiskering av mark utan ersättning är oförenligt med en rättsstats principer på flera plan.

### ***Begäran om dispens***

Enligt klaganden behövs det inte någon artskyddsprövning för att få genomföra åtgärden. För det fall att domstolen skulle finna att en avverkning skulle riskera att strida mot artskyddsförordningen, begärs dispens enligt 14 § artskyddsförordningen.

Att neka avverkning skulle innebära en avsevärd ekonomisk förlust och en närmast fullständig begränsning av pågående markanvändning för skogsbruk, vilket skulle strida mot EKMR och 2 kap. 15 § regeringsformen. En dispens försvårar inte upprätthållande av en gynnsam bevarandestatus för lavskrika i dess naturliga utbredningsområde, eftersom utbredningsområdet är mycket stort. Lavskrikan är

inte en hotad art och det finns tillgängliga revir för lavskrikor i närheten. En utebliven avverkning innebär på sikt också att träden kommer att dö av hög ålder och då tappa sitt ekonomiska värde.

### **Skogsstyrelsen**

Skogsstyrelsen har som grund för sin inställning åberopat bl.a. Artdatabankens artfaktablad för lavskrika, utdrag ur Artportalen över artobservation inom det avverkningsanmälda beståndet från 1997 och 2012, Skogsstyrelsens *Vägledning för hänsyn till fåglar – Lavskrika*, och fört fram sammanfattningsvis följande.

### ***Artskyddsförordningens aktualisering vid en åtgärd***

Förbuden i 4 § artskyddsförordningen gäller alla vilda fåglar oavsett om de är uppräknade i bilaga 1 eller inte. Vid bedömningen av om artskyddsförordningen aktualiseras ska man bl.a. se på åtgärdens påverkan på områdets kontinuerliga ekologiska funktion för den aktuella arten. Gemensamt för åtgärder rörande en arts olika uppehållsplatser är att platserna inte får påverkas av mänskliga aktiviteter på ett sådant sätt att de förlorar sin kontinuerliga ekologiska funktion för den berörda arten. Med område menas i det här fallet inte bara området där en åtgärd planeras, utan det område som en population av en art behöver för att bevarandestatusen inte ska påverkas negativt. För att bedöma om den kontinuerliga ekologiska funktionen påverkas, behöver man alltså titta på och bedöma kvaliteterna utifrån den aktuella artens behov i det omgivande landskapet (se Naturvårdsverkets Handbok för artskyddet, del 1, 2009:2 s. 24 f och Mark- och miljööverdomstolens dom den 3 februari 2016 i mål nr M 2114-15). Kommissionen har i en vägledning tydliggjort att enligt försiktighetsprincipen ska åtgärder inte komma ifråga om den kontinuerliga ekologiska funktionen hos platsen inte kan garanteras.

Det kan dock tilläggas att artskyddsförordningen inte aktualiseras förrän en åtgärd kan ha en negativ påverkan på en arts bevarandestatus i området. Vid bedömningen av om artskyddsförordningen aktualiseras vid en åtgärd, måste man titta på om den omfattas av skyddsåtgärder eftersom populationen inte kan bibehållas eller återupprättas i området. Vid bedömningen av vilken effekt en åtgärd eller en

verksamhet har på en art ska man inte bara bedöma verksamhetens påverkan inom relevant biogeografisk region utan även lokalt. Hur avgränsningen ska göras måste anpassas till den aktuella arten.

***Den aktuella åtgärdens påverkan på lavskrikan***

Enligt Artdatabankens rödlistebedömning för lavskrikan från 2015 ingår den i kategorin Livskraftig. Tidigare bedömdes den ligga i kategorin Nära hotad. Arten minskar i antal, men nu i så långsam takt att den återgått till kategorin Livskraftig. Den återfinns därigenom inte på rödlistan. Av EU-kommissionens vägledning framgår att det faktum att en art inte är hotad, dvs. inte står inför någon direkt risk för utrotning, innebär inte automatiskt att den har gynnsam bevarandestatus. Medlemsstaternas skyldigheter innebär alltså något mer än att bara undvika utrotning.

En minskning av lavskrikepopulationen pågår och förväntas ske även framöver. Populationen har minskat med 10–40 % de senaste 30 åren, men minskningen bedöms inte ha överstigit 15 % de senaste 15–18 åren. Arten minskar och den försvinner framförallt vid sina utbredningsgränser. De revir som ingår i de aktuella besluten ligger i utbredningsområdets gränstrakter.

Skogsstyrelsen bedömer att bevarandestatusen för lavskrikan på lokal nivå är dålig, medan den på nationell nivå kan bedömas som gynnsam. Skogsstyrelsen bedömer också att risken är stor att lavskrikans lokala population minskar om avverkningarna genomförs. I enlighet med Naturvårdsverkets handbok och EU-kommissionens vägledning där det framgår att en förlust av enstaka individer kan accepteras inom de areella näringarna, så länge det inte leder till en minskning av den lokala populationen, bedömer Skogsstyrelsen att artskyddsförordningen aktualiseras i detta fall.

För att uppnå kraven i artskyddsförordningen är bedömningarna av artens bevarandestatus viktig. En art med god bevarandestatus klarar påverkan på sitt habitat bättre än en art med sämre bevarandestatus. En art som redan är starkt

negativt påverkad av t.ex. skogsbruk, klarar ytterligare påverkan sämre än en art som är livskraftig. Är t.ex. tillgången på mat, skydd och fortplantningsområden god klarar arten att en del av detta försvinner, men om tillgången redan vid tillfället är begränsad, finns risk att arten inte klarar ytterligare förändringar. Områdets kontinuerliga ekologiska funktion försämras vid en avverkning och både populationen och utbredningsområdet för arten påverkas negativt.

Lavskrikan förknippas ofta med urskogsartade grandominerade skogar med rik förekomst av hänglavar, men arten påträffas i de flesta typer av barrträdsdominerade skogar enligt artdatabankens artfakta. Slutna skogar äldre än 60 år med underväxt av gran föredras av lavskrikan eftersom skiktade skogar av detta slag erbjuder gott skydd från rovfåglar som duvhök. Tillgång till hänglavar inom hemområdet är ett viktigt attribut för skogens kvalitet som häckningsmiljö för lavskrikan. Lavskrikan tål även en viss fragmentering, men allt tyder på att den evolutionärt är anpassad till miljöer som endast anpassas långsamt, det vill säga äldre skog.

Häckningsframgången är högre i områden med sammanhängande äldre skog än i områden med fragmenterad skog. Dessutom är hemområdesstorleken mindre i områden med sammanhängande äldre skog än i fragmenterad skog och kan variera mellan 50 och 150 ha. Det område som detta beslut gäller är ett äldre granskogsområde med inslag av hänglavsförekomst utan mycket höga naturvärden, som även om det inte är absolut bästa habitat för lavskrikan ändå är mycket viktigt för lavskrikan i detta område.

I överklagandet framförs att om avverkning sker enligt anmälan så kan detta inte medföra att arten lavskrika påverkas, varken artens utbredningsområde eller numerär och klaganden hävdar att området inte är någon ”sista utpost”.

Lavskrikan har behov av äldre skog inom sitt hemområde, samt att en del av denna skog är skiktad med underväxt. Den klarar dock en viss fragmentering genom att vissa mindre områden avverkas, samt att mindre delar av den äldre skogen

underväxtröjts. Den bedömning som Skogsstyrelsen gjort är att lämplig skog för lavskrikan har minskat i det område där det aktuella reviret ligger, men det finns fortfarande tillräckligt mycket lämplig skog kvar för att reviret ska vara fungerande. Ytterligare avverkning i detta område riskerar att göra reviret obrukbart för lavskrikan genom att arealen äldre skog skulle bli för liten i förhållande till arealen kalmark och yngre skog. Skogslandskapet i eller kring reviret skulle riskera att bli alltför fragmenterat för att upprätthålla en kontinuerlig ekologisk funktion för lavskrikan.

### ***Proportionalitet och rimlighetsavvägning***

Den allmänna proportionalitetsprincipen uttrycks i miljöbalken bl.a. genom rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken. De allmänna hänsynsreglerna gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem.

Mark- och miljööverdomstolen har i flera avgöranden anført att artskyddsförordningen är att se som en precisering av vad som kan följa av de allmänna hänsynsreglerna när det gäller skydd av arter. Att artskyddsförordningen är en precisering av de allmänna hänsynsreglerna innebär inte att en rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § miljöbalken ska ske utan tvärtom. Om en konflikt med artskyddet kvarstår trots tänkta försiktighetsmått, återstår endast förbud av åtgärden och frågan om artskyddsdispens (se t.ex. MÖD 2013:13, MÖD 2014:47 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 25 januari 2016 i mål nr M 11317-14). Proportionalitetsprincipen medför när det gäller artskyddet bara att myndighetens beslut inte får vara mer ingripande än vad som krävs för artskyddet.

Skogsstyrelsen har, innan beslutet fattades, tittat på om det aktuella området kan vara prioriterat enligt strategin för formellt områdesskydd men bedömt att så inte är fallet. Skogsstyrelsen har bedömt att ett förbud av åtgärden är nödvändig för att lavskrikans bevarandestatus inte ska påverkas negativt. Bedömningen har skett i samråd med länsstyrelsen som gjort samma bedömning. Populationen av lavskrika kan inte bibehållas i området vid en avverkning som skadar eller förstör lavskrikans fortplantningsområden och viloplats. Det har inte varit möjligt att uppnå nödvän-

digt skydd för lavskrikans fortplantningsområde med ett föreläggande om försiktighetsåtgärder. Myndighetens beslut har därför inte varit mer ingripande än vad som behövs för att skydda lavskrikans fortplantningsområde. Skogsstyrelsen har haft fog för sitt beslut och det bör därför fastställas.

***Frågan om avverkningens påverkan på lavskrikan***

Klaganden har ifrågasatt det faktiska underlaget för Skogsstyrelsens beslut. Vad som enligt Skogsstyrelsens mening är av betydelse är om det finns dokumenterade artobservationer som ger myndigheten tillräcklig indikation på att en fridlyst art riskerar att påverkas negativt. En medlem i Bollnäs fågelklubb har under en längre tid inventerat och ringmärkt lavskrika, och materialet bedöms därför som en trovärdig källa för artobservationerna. I dessa områden handlar det om återkommande iakttagelser över flera år och även boplatser, som bl.a. finns inrapporterade i Artportalen. Skogsstyrelsen har i det aktuella ärendet bedömt tillgängliga uppgifter som tillräckliga för att kunna fatta det nu överklagade beslutet, och myndigheten har inte funnit skäl att begära in ytterligare inventeringsunderlag i ärendet.

När det gäller bedömningen av lavskrikans bevarandestatus och behov av hänsyn framgår det både av beslutet och av Skogsstyrelsens yttranden i domstol att Skogsstyrelsens beslut grundar sig på en samlad bedömning av tillgänglig information. Som underlag finns dels återkommande artobservationer samt häckningsuppgifter i det berörda området, givna av en medlem i Bollnäs fågelklubb, som indikerar att området är en viktig del av lavskrikans livsmiljö. Lavskrikans ekologi, populationsutveckling nationellt och regionalt samt hotbild går att utläsa från Artdatabankens artfaktablad för lavskrika och Sveriges artikel 12-rapportering 2013. Utöver befintlig kunskapssammanställning har också bedömning av det berörda beståndets kvaliteter i fält gjorts samt analys av tillgängliga kartdata för bedömning av den ekologiska funktionen i landskapet. Som stöd har även specialister inom Skogsstyrelsen samt Artdatabanken SLU konsulterats.

Som ytterligare underlag för myndighetens bedömning i ärendet har Skogsstyrelsen hänvisat till uppgifter från en medlem i Bollnäs fågelklubb, om de lokala revirens

utveckling. Uppgifter om antal revir lokalt utgör dock inte ensamt grund för beslutet eftersom det finns andra källor som beskriver att lavskrikan är mer utsatt och på tillbakagång i utbredningsområdets gränstrakter. Eftersom det råder en del frågetecken kring inventeringsdata är det svårt att dra några definitiva slutsatser om den lokala populationsutvecklingen. Även om antalet revir över tid kan ifrågasättas talar beskrivningen av revirens historik och utveckling för att lavskrikorna trängs undan i takt med att skogslandskapet förändras. En sådan tolkning stöds även av Artdatabankens yttrande daterat den 21 maj 2018.

Klaganden har vidare lyft fram observationer gjorda av jägare under älgjakten under hösten 2016. Skogsstyrelsen gör i denna del gällande att det, mot bakgrund av att fåglar flyger, är viktigt att skilja på förekomster av arten och förekomster som indikerar häckningar och livsmiljö. Att lavskrikor observeras i en skog betyder inte nödvändigtvis att just den skogen är viktig för lavskrikans livsmiljö utan man måste även se till typ av iakttagelser samt skogens kvaliteter. Populationskurvorna från riksfågeltaxeringen visar även på stora variationer mellan åren. Det är därför svårt att använda observationer från en kort period under ett år som underlag för att bedöma den lokala populationen och dess utveckling. Om avverkning sker i det berörda beståndet riskerar aktuellt revir att försvinna och varje förlust av revir i gränstrakten för lavskrikans utbredningsområde påverkar lavskrikans bevarandestatus negativt.

Att en verksamhets effekt på en art ska ses till verksamhetens påverkan inte bara inom relevant biogeografisk region, utan även lokalt, framgår bl.a. av MÖD 2016:1. Att värna ett utbredningsområdes yttergräns syftar inte enbart till att värna om utposterna utan även till att bevara en funktionalitet för arten i ytterområdena där arterna ofta är mer känsliga och utsatta. Klaganden har beskrivit en sydlig gräns för lavskrikans utbredningsområde och det görs gällande att det aktuella området ligger ungefär tio mil från den södra gränsen från lavskrikans utbredningsområde. Skogsstyrelsen gör dock gällande att gränsen för lavskrikans utbredningsområde går i sydostlig riktning och inte i öst-västlig riktning.

Klaganden har gjort gällande att det trots avverkning skulle finnas mycket skog kvar i närheten där lavskrikan har goda möjligheter att trivas, att mängden gammal skog i Sverige ökar, att det kontinuerliga skogsbruket medför att biotoperna förändras och nya lämpliga livsmiljöer bildas när skogen växer upp och att lavskrikan kan förflytta sig om den behöver det. För att vara lämpliga och uppfylla lavskrikans ekologiska behov behöver dock skogarna ha vissa kvaliteter mer än att de är över 60 år gamla. Äldre skogar med förekomst av hänglavar och skiktning skapar miljöer med större chans för reproduktion och överlevnad. Dessa kvaliteter förväntas inte förekomma i större utsträckning i det konventionellt brukade skogslandskapet om inte anpassningar görs.

Lavskrikan är i behov av mer eller mindre sammanhängande ytor och missgynnas av fragmentering av landskapet. Genom att analysera olika kartunderlag har Skogsstyrelsen gjort en bedömning av den kontinuerliga ekologiska funktionen i det kringliggande landskapet och möjligheten för arten att förflytta sina revir. Skogsstyrelsen menar att det i nuläget börjar råda brist på lämpliga habitat för lavskrika. Den slutliga bedömningen är att skogar med kvaliteter i de nuvarande reviren är viktiga för att populationen inte ska minska i området. Detta framgår även av kartorna i Artdatabankens yttrande daterat den 21 maj 2018.

#### **Naturvårdsverket**

4 § artskyddsförordningen utgör ett svar på de krav som fågeldirektivet ställer på Sverige som medlemsstat i EU. Därmed ska inte regeringen anses ha gått utöver sin delegation i 8 kap. 1 § miljöbalken.

Lavskrikan har tidigare minskat starkt i antal, det skedde en minskning med mer än 50 procent under perioden 1975 – 2005 enligt svensk häckfågeltaxering. Arten har dock i nuläget en stabil och svagt uppåtgående trend i landet. Det är alltså frågan om en viss återhämtning på nationell nivå. Detta innebär dock inte att arten har en stabil och uppåtgående trend i hela landet. I vissa områden kan trenden vara den motsatta. Röddlistan anger endast risken för utdöende i landet som helhet.



Enligt MÖD 2016:1 finns anledning att vid bedömningen av vilken effekt en verksamhet har på en art se till verksamhetens påverkan, inte bara inom relevant biogeografisk region, utan även lokalt. Naturvårdsverket tolkar här att Mark- och miljööverdomstolen poängterar att en arts status bör bedömas på fler nivåer än den nationella. Att en arts bevarandestatus är vikande lokalt kan alltså vara en grund för t.ex. beslut om försiktighetsmått eller andra skyddsåtgärder. Utgångspunkten för bedömningen av en arts bevarandestatus är att den finns inom hela sitt naturliga utbredningsområde och att det där finns tillräckliga livsmiljöer för att hysa livskraftiga populationer av arten.

För att bedöma om förbudet i 4 § första stycket 4 artskyddsförordningen utlöses ska det prövas om livsmiljöns kontinuerliga ekologiska funktion för den aktuella arten kan upprätthållas eller inte. Om verksamheten medför att livsmiljön inte längre kan upprätthålla artens behov av skydd, fortplantning och föda, upprätthålls inte livsmiljöns kontinuerliga ekologiska funktion. Det innebär en skada på artens fortplantningsområden och viloplatsar om inte tillräckliga skyddsåtgärder och försiktighetsmått kan vidtas för att motverka detta. Skogsstyrelsen har bedömt att det, i det nu aktuella fallet, inte varit möjligt att vidta tillräckliga skyddsåtgärder och försiktighetsmått för att inte utlösa förbudet i 4 § första stycket 4 artskyddsförordningen. Naturvårdsverket ser inga skäl till att ifrågasätta Skogsstyrelsens bedömningar i den frågan.

Lavskrikan är känslig och i behov av förstärkt hänsyn enligt Skogsstyrelsens vägledning för hänsyn till lavskrikan (Skogsstyrelsen 2017). Den är beroende av flerskiktad skog med vissa kvalitéer. I vägledningen framgår att arten försvinner när den äldre skogen fragmenteras och särskilt allvarligt är det när kärnområdena avverkas.

Den aktuella avverkningen skulle ske i ett revir för lavskrika och i en region där artens population är vikande. Det framgår att artens kontinuerliga ekologiska funktion inte kan upprätthållas i området, om den ansökta avverkningen genomförs.

Arten skulle troligen försvinna från området. Därmed skulle utbredningsområdet åter minska.

Av yttrandet från Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) framgår att lavskrikan är beroende av en viss andel äldre skog med särskilda kvalitéer i sitt reproduktionsområde. Det är också grunden till den kontinuerliga ekologiska funktionen som arten behöver för sin reproduktion och som skyddas av 4 § 4 artskyddsförordningen. Den typen av skog minskar stadigt. Detta sker trots de av riksdagen beslutade miljömålen. Lavskrikan kan uppehålla sig i yngre skogar, men för sitt reproduktionsområde har den högre krav.

Av SLU:s yttrande framgår också att det är tydligt att avverkningar är en viktig anledning till att enskilda revir överges i området. Det är också klarlagt att det aktuella området ligger i ytterkanten av en mer sammanhängande förekomst i nordväst. Öster ut och direkt söderut är arten ovanligare. Det innebär att utbyte med andra populationer främst kan ske åt nordväst. En tilltagande isolering innebär ökade risker för lokalt utdöende. Begreppet gynnsam bevarandestatus kan inte endast ses på biogeografisk nivå. Ett utbredningsområde i en biogeografisk region och populationerna inom detta utgör en helhet. Lokala utdöenden påverkar även statusen på den högre nivån. Det kan ske förändringar i populationen lokalt, men populationen i området behöver ändå vara livskraftig. Någonstans nås gränsen för när det inte längre finns tillräckligt kvar av livsmiljön för reproduktion. En av förutsättningarna för en gynnsam bevarandestatus hos en art är också att det finns tillräckligt med livsmiljö för arten.

Om avverkningen sker, minskar ytterligare den mängd lämplig skog inom vilken lavskrikan kan reproducera sig. Enligt SLU kan det antas leda till minskning av den lokala populationen. Det pågår generellt en minskning i artens södra utbredningsområde. Effekterna av de avverkningar som redan skett i området kan dröja och man får en så kallad utdöendeskuld. Försiktighetsprincipen måste då tillämpas för att säkra att det inte blir ytterligare konsekvenser. Naturvårdsverket bedömer utifrån de aktuella underlagen att gränsen är nådd för hur mycket äldre skog som kan

avverkas i området innan ny skog har fått de kvalitéer som behövs för lavskrikan och andra arter. Naturvårdsverket anser att det är klarlagt att en avverkning av den aktuella skogsmarken (90 000 kvadratmeter) kommer att påverka lavskrikans bevarandestatus i området på ett negativt sätt.

Skogsstyrelsen har haft fog för sitt beslut om förbud, eftersom lavskrikans fortplantningsområden och viloplatsler skulle skadas på ett otillåtet sätt av den anmälda avverkningen.

## **DOMSKÄL**

### ***Inledning – invändningar om artskyddsförordningens tillämplighet***

Domstolen konstaterar inledningsvis att Mark- och miljööverdomstolen i ett antal avgöranden har tillämpat artskyddsförordningen på det sätt som Skogsstyrelsen har gjort (jfr t.ex. Mark- och miljööverdomstolens dom den 20 december 2018 i mål nr 10104-17). Det följer också av praxis att Skogsstyrelsen är behörig att tillämpa artskyddsförordningen vid en prövning av en avverkningsanmälan. Av Mark- och miljööverdomstolens ställningstagande i mål nr M 10009-17 framgår att Skogsstyrelsen varit behörig att meddela ett förbud med tillämpning av artskyddsförordningen, trots att myndigheten inte har möjlighet att pröva dispensfrågan. Skogsstyrelsen har att bevaka och beakta artskyddsförordningens fridlysningsbestämmelser inom ramen för sitt tillsynsuppdrag avseende 12 kap. 6 § miljöbalken.

Enligt 4 § första stycket 4 artskyddsförordningen är det förbjudet att skada eller förstöra fortplantningsområden och viloplatsler för vilda fåglar och vissa vilt levande djurarter. Förbudet har sin bakgrund i två EU-direktiv, dels artikel 5 i Europaparlamentets och Rådets direktiv 209/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet) och dels artikel 12 i Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet). Enligt ordalydelsen gäller alltså förordningens fridlysningsbestämmelser för alla vilda fåglar, oavsett artens bevarandestatus. Som L G M har fört fram har bestämmelsen om fortplantningsområden och viloplatsler (fjärde punkten) inte en direkt motsvarighet i EU-rätten när det gäller

dess tillämplighet på lavskrikan. Ett krav på medlemsstaterna att införa ett skydd motsvarande ovan nämnd bestämmelse finns i artikel 12 i art- och habitatdirektivet, men det kravet gäller endast vissa särskilt angivna arter. Lavskrikan är inte en sådan art. Lavskrikan är inte heller en sådan art som åtnjuter ett förstärkt skydd enligt fågeldirektivet. Lavskrikan är inte upptagen i bilagan 1 till artskyddsförordningen. Enligt artfakta från artdatabanken har den en stabil population i Sverige.

Det finns dock inte anledning att principiellt se annorlunda på bestämmelsens tillämplighet på lavskrikan, jämfört med dess tillämplighet på andra fågelarter (jfr t.ex. Mark- och miljööverdomstolens ovan nämnda dom i mål nr 10104-17 ang. tjäder). Fågeldirektivet gäller alla fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaternas territorium. Inte heller för arter som omfattas av bilaga 1 till fågeldirektivet – t.ex. tjäder – finns det något uttryckligt krav inom EU-rätten som motsvarar 4 § första stycket 4 artskyddsförordningen. Artskyddsförordningen har beslutats med stöd av bemyndigandet i 8 kap. 1 § miljöbalken och utgör en del av ett generellt system för skydd av naturligt förekommande fågelarter (se artikel 5 i fågeldirektivet). De invändningar som har förts fram om att regeringen skulle ha överskridit sin befogenhet när artskyddsförordningen antogs, eller att Skogsstyrelsen inte skulle få tillämpa 4 § första stycket 4 för att skydda lavskrikan, kan enligt domstolens bedömning inte medföra att det överklagade beslutet skulle ändras eller upphävas.

#### ***Artskyddsförordningens tillämpning på lavskrikan***

Naturvårdsverket har i sin handbok för artskyddet gett uttryck för att även om alla fågelarter omfattas, bör arter som tas med i bilagan till artskyddsförordningen, rödlistade arter samt sådana arter som uppvisar en negativ trend prioriteras i skyddsarbetet (s. 20). Det är enligt domstolens bedömning en rimlig utgångspunkt, även om verket i det här målet har intagit en annan ståndpunkt. Lavskrikan, som tidigare bedömts vara nära hotad men som numera anges som livskraftig, är alltså inte en sådan art. Frågan är då vilka krav som bör ställas på utredningen och även i övrigt förutsättningarna för att med stöd av artskyddsförordningen förbjuda en åtgärd, när det handlar om att skydda en art som omfattas av fågeldirektivet men som utöver

det inte är särskilt skyddad vare sig på EU-nivå eller enligt svensk rätt. Det finns t.ex. i det här fallet inte något krav på medlemsstaten att införa särskilda skyddsområden.

Enligt domstolens bedömning bör det mot den bakgrunden ställas höga krav på den utredning som läggs till grund för att meddela ett så ingripande beslut som att förbjuda en avverkning. Utredningen bör visa att den anmälda avverkningen riskerar att påverka lavskrikans bevarandestatus.

### ***Handläggningen hos Skogsstyrelsen – utredningen***

L G M har ifrågasatt handläggningen hos Skogsstyrelsen och att myndigheten har haft tillräckligt underlag för att besluta om att förbjuda den anmälda avverkningen. L G M har i det sammanhanget ifrågasatt bl.a. påståenden om antalet revir i området, och särskilt att en avverkning skulle medföra att artens bevarandestatus påverkas nationellt eller ens lokalt.

Den första frågan som domstolen måste ta ställning till är om utredningen visar att den anmälda åtgärden riskerar att påverka lavskrikans bevarandestatus och att det därför skulle finnas skäl för att besluta om ett förbud mot den anmälda åtgärden. Av utredningen i målet framgår att Skogsstyrelsen på eget initiativ hämtade in uppgifter om förekomsten av lavskrika i området och i stor utsträckning samrådde först under hand med länsstyrelsen i frågan. Länsstyrelsen ansåg i ett yttrande att en avverkning inte kunde tillåtas med hänvisning till lavskrikans bevarandestatus och uttalade att det fanns skäl för länsstyrelsen att agera, om inte Skogsstyrelsen förbjöd avverkningen. Länsstyrelsen grundade sin bedömning på bl.a. uppgifter från Artdatabanken och vissa uttalanden från forskare vid enheten för populationsekologi på Sveriges lantbruksuniversitet i Uppsala. Uppgifterna i Artdatabanken med tillhörande kartor har bestått av observationer som förts in under perioden 2007–2012. Därutöver har utredningen när det gäller förekomsten av lavskrika och en eventuell påverkan på artens bevarandestatus lokalt alltså bestått i uppgifter från en medlem i Bollnäs fågelklubb och uppgifter från en medlem i Sandvikens fågelklubb.

Enligt domstolens sammantagna bedömning är den utredning som lagts till grund för Skogsstyrelsens beslut bristfällig. Det finns inte någon utredning som med säkerhet anger antalet lavskrikerevir eller var i det berörda området de skulle finnas. De observationer av lavskrika som Skogsstyrelsen lagt till grund för sin bedömning är, enligt domstolens bedömning, inte bara gamla utan också osäkra. Uppgifter som lämnats av privatpersoner kan knappast läggas till grund för ett beslut om att förbjuda en avverkning och det är oklart hur antalet revir i närområdet har utvecklats genom åren. Utredningen visar inte att den anmälda avverkningen inom det berörda området skulle påverka lavskrikans bevarandestatus regionalt, eller att lavskrikans södra utbredningsgräns riskerar att flyttas på det sätt som har förts fram av Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket. Utredningen visar inte heller att livsmiljöns kontinuerliga ekologiska funktion inte kan upprätthållas i området, om avverkningen tillåts.

Den inventering som åberopats av L G M visar i vart fall att det finns gott om lavskrika i närområdet.

#### ***Domstolens ställningstagande i målet***

Lavskrikan är en förhållandevis vanligt förekommande fågelart, även i den berörda regionen. Att förbjuda en avverkning är ett för den enskilde markägaren mycket ingripande beslut. Skogsstyrelsen har enligt domstolens bedömning inte haft ett underlag som ger stöd för att besluta om ett förbud mot den anmälda avverkningen.

Av 2 kap. 1 § miljöbalken följer att bevisbördan för att den aktuella åtgärden är tillåtlig åligger verksamhetsutövaren. Skogsstyrelsen har dock inte begärt att L G M ska komplettera sin anmälan (jfr 8 § förordningen [1998:904] om anmälan för samråd) utan i stället hämtat in egen utredning i ärendet. L G M har dock på eget initiativ gett in viss utredning och åberopat bl.a. en inventering.

Sammantaget bedömer mark- och miljödomstolen att utredningen i målet ger stöd för att det inte finns skäl för att förbjuda avverkningen. Det överklagade beslutet ska därför ändras och den anmälda avverkningen ska tillåtas.

Det blir mot den bakgrunden inte aktuellt att i mark- och miljödomstolen pröva frågan om dispens.

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

Överklagande senast den 17 september 2019. Prövningstillstånd krävs.

På mark- och miljödomstolens vägnar,

Jonas Manole

---

Målet har avgjorts av rådmannen Jonas Manole, ordförande, och tekniska rådet Lars Edlund. Föredragande har varit beredningsjuristen Ewa Holmberg.