



SVEA HOVRÄTT  
Mark- och miljööverdomstolen  
060102

**DOM**  
2020-12-09  
Stockholm

Mål nr  
M 9839-19

## ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Östersunds tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2019-08-27 i mål nr M 2163-18, se bilaga A

## PARTER

### Klagande

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

### Motpart

1. Skogsstyrelsen  
551 83 Jönköping
2. A G

## 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 1601232

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.

**A G** har motsatt sig att mark- och miljödomstolens dom ändras.

## 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 miljödomstolen 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 idag 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.

**A G** har anfört i huvudsak detsamma som i mark- och miljödomstolen och särskilt framhållit att objektiviteten i de ideella organisationernas inventeringar kan ifrågasättas.

### **MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL**

*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 viloplatser 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 uppfödningstid, 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.

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. Skogsstyrelsen har i sitt beslut om förbud konstaterat att det har skett en kraftig underväxtröjning i det avverkningsanmälda området och bedömt att ytterligare skogliga åtgärder inom området skulle kunna få till följd att reviret förlorar den ekologiska funktionen för lavskrika.

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. Det framgår inte med tydlighet av den utredning som finns i målet att det är lavskrikans fortplantningsområden eller viloplatser – 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 beslutat. 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 miljööverdomstolens 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 9838-19) 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 2163-18

## **PARTER**

**Klagande** A G

### **Motpart**

Skogsstyrelsen  
551 83 Jönköping

## **ÖVERKLAGAT BESLUT**

Skogsstyrelsens beslut 2018-06-29 i ärende nr A 54126-2017, 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 31 oktober 2017 gav A G till Skogsstyrelsen in en anmälan om avverkning (10 ha) på fastigheten X i Bollnäs kommun. Den 29 juni 2018 beslutade Skogsstyrelsen att vid vite om 1 000 000 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.

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

**A G** har begärt att mark- och miljödomstolen, med ändring av Skogsstyrelsens beslut, ska godkänna hans anmälan om avverkning.

**Skogsstyrelsen** har motsatt sig ändring.

### **UTVECKLING AV TALAN**

A G har åberopat bl.a. *Utlåtande – lavskrika vid Arbrå, Bollnäs kommun* från Artdatabanken, *Kontinuerlig ekologisk funktion* från Riksskogstaxeringen, uppgifter om lavskrikan (åren 2013 – 2017) från Svensk fågeltaxering, ett rättsutlåtande och artikeln *Kartering av ovanliga arters utbredning från medborgares artobservationer* och anförts sammanfattningsvis följande.

Förbudet ska upphävas då det strider mot såväl regeringsformen, miljöbalken och artikel 17 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Vidare är det inte proportionerligt att fatta ett beslut som kan leda till att enskilda näringsidkare inte kan försörja sig på sin verksamhet, varför beslutet även strider mot proportionalitetsprincipen. Genom att förbjuda den anmälda avverkningen har Skogsstyrelsen överskridit sin befogenhet enligt 8 kap. 1 § miljöbalken.

Han ifrågasätter Skogsstyrelsens beslutsunderlag. Skogsstyrelsen har inför sitt beslut beaktat information från Bollnäs fågelklubb (fågelklubben) och Artdatabankens slutsatser i ett utlåtande från 21 maj 2018. Skogsstyrelsen har valt att bortse från vetenskapliga fakta från Svensk fågeltaxering, som ger en helt annan bild av lavskrikan. Enligt Svensk fågeltaxering är lavskrikan livskraftig och minskar inte i antal. Förbudet ska därför upphävas.

Uppgifterna om lavskrikan som kommer från en enskild medlem i fågelklubben är inte trovärdiga. Av Skogsstyrelsens kontakt med medlemmen i fågelklubben framstår det vidare som att revir upphör när matningen upphör och uppstår när matningen börjar igen.

Vad gäller Artdatabankens slutsatser bygger de på rapporteringar som görs till Artportalen. Artdatabanken anser alltså att om det inte rapporteras in några fynd av lavskrikor inom ett visst område så finns där inga lavskrikor. Det ger ett synnerligen osäkert beslutsunderlag. En inventering av älgjägare under hösten 2016 antyder att det finns betydligt fler revir, vilket en inventering säkert skulle bekräfta.

Svensk fågeltaxering övervakar förändringar i de svenska fågelbeståndens storlek. Sedan cirka 40 år räknar frivilliga och kunniga ornitologer antalet fåglar på flera hundra lokaler runt om i Sverige, både sommar och vinter. Inventeringen utförs på samma sätt varje år. Jämförelser kan därmed göras mellan åren. Till skillnad från inrapporteringen till Artdatabanken, vilar Svensk fågeltaxerings övervakning på en vetenskaplig grund. Större tyngd bör därför läggas på data från Svensk fågeltaxering än på data från Artdatabanken.

Varken Skogsstyrelsen, länsstyrelsen eller Artdatabanken har gjort några egna inventeringar för att konstatera lavskrikans bevarandestatus. Det närmaste de har kommit var fågelklubbens inventering som vid granskning visade en ökning av antalet revir och inte en minskning. I en artikel på Artdatabankens hemsida den 15 mars 2019 har Artdatabanken angett att det är problematiskt med spontana

artobservationer från enskilda, bl.a. eftersom observationer från lättillgängliga platser blir överrepresenterade.

Enligt svensk skogstaxering kommer det inom de närmaste 20 åren att tillkomma cirka 300 000 ha skog som är 60 år eller äldre i Gävleborgs län. Det avverkas cirka 7 000 ha i Gävleborgs län varje år. Under de kommande 20 åren kan det därmed förväntas avverkas cirka 140 000 ha. Det kommer alltså att tillkomma cirka 160 000 ha som är lämplig för lavskrikan i jämförelse med dagens arealer. Enligt Artdatabanken rör sig lavskrikan över stora områden. Det bör alltså bli lätt för lavskrikorna att hitta nya revir.

Skogsstyrelsen har inte på något sätt visat att lavskrikans bevarande skulle försvåras av den aktuella avverkningsplanen. Enligt 2 kap. 15 § regeringsformen ska ingen tvingas tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Det är därför upp till Skogsstyrelsen att visa att ett sådant angeläget intresse föreligger. Det har man inte gjort.

### **Skogsstyrelsen**

Enligt Skogsstyrelsens bedömning har regeringen inte gått utöver sitt mandat enligt 8 kap. 1 § miljöbalken. När det gäller Skogsstyrelsens möjlighet att fatta beslut har Skogsstyrelsen enligt 2 kap. 10 § miljötillsynsförordningen ansvar för tillsynen i fråga om bl.a. avverkning, i den mån verksamheterna och åtgärderna är sådana som avses i 12 kap. 6 § miljöbalken och omfattas av skogsvårdslagen. Så är fallet här.

Vid samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken får Skogsstyrelsen förelägga den anmälningsskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön eller – om sådana åtgärder inte är tillräckliga – förbjuda verksamheten. Vid bedömningen ska de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken beaktas. Eftersom artskyddsförordningen är att se som en precisering av vad som kan följa av de allmänna hänsynsreglerna (se MÖD 2013:13) kan även de fridlysningsbestämmelser som finns i den förordningen aktualiseras vid

tillsynsmyndighetens bedömning. Skogsstyrelsen har rätt att, med hänsyn till artskyddsförordningens regler, fatta beslut om förbud mot avverkning.

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. Den enda aspekt som proportionalitetsprincipen blir aktuell ur när det gäller artskyddet, är att myndighetens beslut inte får vara mer ingripande än vad som krävs för artskyddet.

Enligt de gemensamma riktlinjerna för handläggning av artskyddsärenden inom skogsbruket ska Skogsstyrelsen tillämpa artskyddsförordningens regler endast för de arter vars bevarandestatus riskerar att påverkas negativt. Ett av kriterierna för gynnsam bevarandestatus är att artens naturliga utbredningsområde varken minskar eller sannolikt kommer att minska. De aktuella reviren väster om Arbrå har bedömts ligga i utkanten (sydöstra delen) av lavskrikans utbredningsområde. Skogsstyrelsen bedömer att lavskrikans bevarandestatus i det aktuella området riskerar att påverkas negativt då den ekologiska funktionen inte längre kan upprätthållas om ytterligare avverkning sker i detta område.

I sitt utlåtande skriver Artdatabanken att man förväntar sig en minskning av den lokala populationen av lavskrika till följd av fragmentering av äldre skog i landskapet. Eftersom lavskrikan har sämre häckningsframgång i det konventionellt brukade skogslandskapet skulle ytterligare avverkning riskera att minska livsmiljön för den lokala populationen och i sin tur riskera att lavskrikans utbredningsområde förskjuts inåt landet, dvs. minskar. Därför aktualiseras artskyddsförordningens bestämmelser.

Skogsstyrelsens beslut om avverkningsförbud grundar sig till viss del på data från fågelklubben, men vilar till stor del på Artdatabankens slutsatser i sitt utlåtande från den 21 maj 2018. Skogsstyrelsen kan hålla med om att det är svårt att dra för stora slutsatser om populationsutvecklingen lokalt utifrån fågelklubbens inventeringsdata

då det handlar om en översiktlig inventering. Skogsstyrelsen har därför tagit stöd hos Artdatabanken för att bedöma befintlig kunskap om lavskrikan. Artdatabankens yttrande är en sammanställning av information från bland annat fågelklubben, noteringar från jägare, Artportalen och Svensk fågeltaxering.

En viktig grund för Skogsstyrelsens beslut har varit det anmälda områdets naturmiljö, som består av äldre hänglavsrisk granskog med viss skiktning, vilket sammantaget är egenskaper som krävs i tillräckliga arealer inom ett revir för att arten ska kunna häcka framgångsrikt. Med tanke på den påverkan som redan har skett inom anmält område (underväxtröjning) och inom reviret (avverkning) har Skogsstyrelsen bedömt att avverkning inom anmält område innebär en stor risk att reviret förlorar den ekologiska funktionen för lavskrika. Det är därför inte tillräckligt med endast ett beslut om försiktighetsåtgärder utan ett förbud krävs.

Beslutet kan inte anses strida mot Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna. Sammanfattningsvis har Skogsstyrelsen alltså haft fog för sitt beslut och beslutet bör fastställas.

## **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 10010-17 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 viloplatser 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. Bestämmelsen om fortplantningsområden och viloplatser (fjärde punkten) har visserligen inte direkt stöd i EU-rätten när det gäller dess tillämpning 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 lavskrika, 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 här inte skulle få tillämpa förordningen i fråga, 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.

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 pass ingripande beslut som att förbjuda en avverkning. Utredningen bör visa att den anmälda avverkningen riskerar att påverka lavskrikans bevarandestatus.

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

A G har ifrågasatt handläggningen hos Skogsstyrelsen och att myndigheten har haft tillräckligt underlag för att besluta om att förbjuda den anmälda avverkningen. A G 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 och 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. Utredningen visar inte heller att livsmiljöns kontinuerliga ekologiska funktion inte kan upprätthållas i området, om avverkningen tillåts.

Den inventering som åberopats av A G 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 A G ska komplettera sin anmälan (jfr 8 § förordningen [1998:904] om anmälan för samråd) utan i stället hämtat in egen utredning i ärendet. A G 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.