



SVEA HOVRÄTT
Mark- och miljööverdomstolen
060308

DOM
2024-02-28
Stockholm

Mål nr
M 11525-22

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Nacka tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom 2022-09-21 i mål nr M 5064-22, se bilaga A

PARTER

Klagande

Naturskyddsföreningen i Dalarna, 883201-6706
Strandgatan 10
792 30 Mora

Motpart

A.L.

Ombud: F.W.

SAKEN

Dispens enligt 15 § artskyddsförordningen (2007:845) för avverkning av skog på fastigheten X i Rättviks kommun

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSLUT

Med ändring av mark- och miljödomstolens dom upphäver Mark- och miljööverdomstolen länsstyrelsens beslut den 28 juni 2022 i ärende nr 522-21192-2021 och avslår A.L.s ansökan om dispens.

Dok.Id 1968708

Postadress
Box 2290
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls Torg 16

Telefon
08-561 670 00
08-561 675 50

E-post: svea.hovratt@dom.se
www.svea.se

Telefax

Expeditionstid
måndag – fredag
09:00–16:30

BAKGRUND

A.L. anmälde i oktober 2020 till Skogsstyrelsen att han avsåg att göra en föryngringsavverkning av skog inom ett område om 1,4 hektar. En inventering visade att det på flera platser inom avverkningsområdet finns förekomst av orkidén knärot (*Goodyera repens*) som är nationellt fridlyst enligt 8 § artskyddsförordningen (2007:845). Skogsstyrelsen beslutade därefter att förbjuda A.L. att avverka och utföra vissa därtill hörande åtgärder inom två avgränsade områden om totalt 0,84 hektar där orkidén förekommer (s.k. hänsynsområden). Myndigheten bedömde att förbudet behövdes för att begränsa avverkningens negativa påverkan på knärotspopulationen i avverkningsområdet. Det angavs att förbudet gällde om dispens inte lämnades enligt 15 § artskyddsförordningen. Skogsstyrelsen beräknade värdet av den skog som A.L. avverkningsanmält till ca 130 000 kronor. Värdet av det som undantagits för hänsyn uppgick enligt Skogsstyrelsens bedömning till ca 75 000 kronor.

Länsstyrelsen gav därefter A.L. dispens för anmäld avverkning, med undantag för ett utpekad hänsynsområde om ca 0,15 hektar vilket beräknas motsvara ca 10 procent av värdet av den skog som avverkningsanmälts. Skogsstyrelsens bedömning innebär tillsammans med dispensbeslutet att inom det anmälda området på 1,4 hektar får avverkning ske på en yta om 1,25 hektar.

Naturskyddsföreningen överklagade länsstyrelsens beslut till mark- och miljödomstolen som avslog överklagandet.

Mark- och miljööverdomstolen har denna dag även meddelat dom i mål nr M 11526-22, M 11530-22, M 11534-22, M 11536-22 och M 11538-22 som också rör artskyddsdispens enligt 15 § för avverkning i område med förekomst av knärot.

YRKANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Naturskyddsföreningen i Dalarna har i första hand yrkat att dispensbeslutet ska upphävas och i andra hand att målet ska återförvisas till länsstyrelsen för fortsatt handläggning, bland annat för att utreda vilka försiktighetsmått som en dispens skulle kunna förenas med.

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

UTVECKLING AV TALAN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Naturskyddsföreningen har i huvudsak anfört följande.

Knärot har inte gynnsam bevarandestatus. Varje avverkning av naturligt uppkomna skogar som hyser populationer av knärot måste därför ses som en försämring av artens bevarandestatus. Rapporteringarna av skyddsvärda arter sker huvudsakligen av personer som arbetar ideellt med inventeringar, vilket innebär variationer i den aktivitet och de naturtyper som undersöks. En art blir inte vanligare bara för att den rapporteras oftare.

Den hänsynsytta som länsstyrelsen har beslutat om är alldeles för liten och innebär att knärot på sikt kommer att försvinna från platsen. Storleken på hänsynsområdet tar inte tillräcklig hänsyn till knärotens ekologiska krav. Knäroten är en svårspriidd och känslig art som kräver en hänsynsytta med en radie på 50 m runt varje individ, dvs. 0,78 hektar, för att dess överlevnad med vetenskaplig säkerhet ska kunna garanteras. Knärot tål inte de störningar som ett kalhyggesbruk medför på grund av såväl uttorkning och sol-exponering som konkurrens från högre växter som kommer efter avverkningen. För sin etablering kräver knärot en kombination av flerskiktad och gammal skog (typiskt sett skog som är mer än 100 år gammal), rätt sorts mykorrhizasvampar, ett djupt mosstäck samt passande mikroklimat med högre luftfuktighet och träd. Knärotens möjligheter att sprida sig till nya områden begränsas dessutom alltmer, bland annat av de miljöförändringar som skogsbruket i Dalarnas län lett till, av fragmenteringen av lämpliga biotoper samt av klimatförändringar som medför ökad risk för längre perioder av torra

i skogsmarken där arten växer. Detta är anledningar till att artens populationsutveckling är negativ och bedöms fortsatt vara så.

I förlängningen kommer den här typen av beslut leda till att alla knärotspopulationer inom avverkningsanmälda områden på en storlek under åtta hektar löper stor risk att uttraderas. Detta då hänsynen utifrån intrångsbegränsningen i dessa områden aldrig kommer vara tillräcklig utifrån artens ekologi. En sådan tillämpning kan skapa incitament till att avgränsa avverkningsanmälningar till små skiften för att undvika att behöva ta hänsyn till fridlysta och hotade arter. Artskyddet kommer därmed inte få tillräckligt eller i värsta fall knappt något genomslag alls. Knäroten riskerar då att bli starkt hotad. En sådan tillämpning av artskyddsbestämmelserna kan inte vara godtagbar då en gynnsam bevarandestatus för knäroten inte kommer upprätthållas.

Den hotade artens ekologi borde avgöra vilken nivå på hänsyn som krävs och inte nivån på vad som är ett proportionellt intrång i markägarens möjlighet att bruka sin skog. Praxis kring intrångsnivå har varit allt för styrande i underinstansernas bedömningar. Underinstansernas bedömningar leder till en ”lose-lose”-situation, både för markägaren och för miljöskyddsintresset. Detta då markägaren går miste om intäkter från avverkning samtidigt som artskyddet blir oanvändbart. Som alternativ till kalhyggesbruk kan hyggesfria metoder vara en lämplig lösning.

Genom ny praxis är ersättningsfrågan klar vad gäller statens ansvar. Bedömningen i MÖD 2017:7 om att hänsyn utöver ersättningsgränsen inte skulle vara proportionell har därmed blivit inaktuell, bland annat efter Mark- och miljööverdomstolens dom den 20 december 2018 i mål nr M 10104-17. I det målet överskred hänsynsytorerna den så kallade ersättningsbegränsningen, men ansågs ändå vara proportionell. Bedömningen har relevans även i detta mål, trots att detta mål gäller en art som inte omfattas av skydd i EU:s art- och habitatdirektiv. Proportionalitetsavvägningen bör ske på samma sätt.

Naturskyddsföreningen har till stöd för sin talan bland annat åberopat Skogsstyrelsens vägledning för hänsyn till knärot och gett in ett antal vetenskapliga artiklar.

A.L. har i huvudsak anfört följande.

Det beviljade dispensbeslutet utgör inte ett hot mot knärotens gynnsamma bevarandestatus i dess naturliga utbredningsområde, vare sig det totala knärotsbeståndet (nationellt, regionalt och kommunalt) eller det enskilda beståndet (lokalt). Artens naturliga utbredningsområde torde åtminstone omfatta större delen av Dalarnas län. Utifrån knärotsobservationer 2012 och 2023 i Dalarnas län framkommer att artens spridning är tämligen vid i länet. Därför borde inte potentiella barriärer – exempelvis bebyggelse eller vattendrag – utgöra större hinder för artens spridning. Utvecklingen för artens bevarandestatus mellan 2012 och 2023 framstår som god. Enligt SLU är knärot utbredd över större delen av landet. Det sägs ofta att knärot är beroende av skoglig kontinuitet och att den inte återkommer efter avverkning. Sett till statistik är dock arten i princip lika vanlig i dag som för 20 år sedan. Detta trots att mer än fyra miljoner hektar skog avverkats sedan slutet av 90-talet.

Det finns inte någon annan lämplig lösning för att uppnå syftet med åtgärden som dispensen avser. Hyggesfritt skogsbruk är oproportionerligt och ekonomiskt betungande för markägaren. Mark- och miljödomstolen har gjort en korrekt proportionalitetsbedömning mellan allmänna och enskilda intressen. Det är inte bara artens ekologi som avgör storleken på hänsynsytan.

Uppfattningen efter Högsta domstolens avgörande i NJA 2023 s. 291, ”Tjäderspelet i Malsättra,” är att ersättning riskerar att utebli för den mer ”gemene” skogsägaren som får en avsevärt försvårad markanvändning på grund av artskyddsförordningen. Det är dock för tidigt att dra några helt säkra slutsatser av Högsta domstolens avgörande. Därav blir möjligheten till dispens än viktigare. Enskilda skogsägare ska inte behöva stämma staten för att få rätt till ersättning. Frågan om hur skogen ska brukas och hur arter ska gynnas bör inte avgöras i frågan om ersättning utan i form av dispens i första hand. Det borde stå klart att lagstiftarens intention inte har varit att de nationella fridlysningsbestämmelserna skulle leda till att pågående markanvändning avsevärt försvåras.

REMISSYTTRANDEN I MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLEN

Skogsstyrelsen har anfört att den planerade avverkningen inte omfattar skyddsvärd skog och att myndigheten inte har något att invända mot det beslut som länsstyrelsen meddelat.

Naturvårdsverket har anfört i huvudsak följande.

Länsstyrelsen har tillämpat praxis korrekt utifrån rättsfallet MÖD 2017:7. En mer öppen proportionalitetsbedömning, där påverkan på pågående markanvändning vägs mot styrkan i det allmänna intresset av att skydda den berörda fridlysta arten, vore en rimligare rättstillämpning och i högre grad förenlig med miljöbalkens systematik. En sådan tillämpning utgör dock inte gällande praxis.

Hittillsvarande praxis (MÖD 2017:7) innebär att skyddet av den fridlysta arten knärot inte alltid kan upprätthållas eftersom möjliga hänsynsytor i flera fall inte är tillräckligt stora för att arten ska kunna fortleva i området. Det innebär att syftet och målen med fridlysningen enligt 8 kap. 2 § miljöbalken inte uppnås. Prövningsmyndigheten ska i stället vid behov utforma en dispens på ett sådant sätt att fridlysningsbestämmelserna i möjligaste mån upprätthålls utan att rådigheten över marken inskränks i betydande grad. Det innebär att länsstyrelsen bör, och har laglig grund för att, ställa de rimliga villkor i beslutet som behövs för att dispensen inte ska bli mer negativ än nödvändigt för den fridlysta artens bevarandestatus. Eftersom villkoren samtidigt inte får inskränka rådigheten över marken i betydande grad kan det i praktiken, beroende på vilken art som är aktuell, innebära att det inte går att ställa tillräckliga villkor för att skydda arten eller upprätthålla gynnsam bevarandestatus.

Myndighetens slutsats är att praxis inte fungerar på ett tillfredsställande sätt för arten knärot. I samband med dispensprövningar som rör avverkningsanmälningar för områden som är mindre än 8 hektar och som berör knärot, bör därför ändå minst 0,8 hektar lämnas där bästa förutsättningarna finns för att arten ska finnas kvar långsiktigt. Detta för att hänsynsområdet ska ge avsedd effekt och syftet med fridlysningen på så sätt ska kunna nås. Knäroten är mycket känslig för uttorkning. För andra nationellt

fridlysta arter kan det behövas mindre eller större hänsynsområden. Man bör dessutom beakta risken för att delar av hänsynsytan förstörs av slumpmässiga faktorer såsom vindfällan m.m.

Naturvårdsverket anser vidare att bedömningen av om bestämmelsen i 8 § artskyddsförordningen aktualiseras eller inte enligt Klinthagen-kriterierna i sig utgör en proportionalitetsbedömning. Det krävs att den sökta åtgärden riskerar att påverka den fridlysta artens bevarandestatus i området negativt för att fridlysningsförbudet ska aktualiseras. I annat fall aktualiseras inte 8 § artskyddsförordningen och endast allmän hänsyn krävs enligt 2 kap. miljöbalken. Därmed avkrävs markägaren endast mer långtgående hänsyn där det verkligen behövs för att upprätthålla artens bevarandestatus, dvs. för att säkra att den fridlysta arten inte förvinner på sikt. Eftersom 8 kap. miljöbalken och artskyddsförordningen utgör en förbudslagstiftning finns det inte utrymme för ytterligare proportionalitetsavvägningar. En ordning där enskilda inte får plocka fridlysta växter i skogen, men skogsbruket kan avverka samma område på ett sådant sätt att samma fridlysta växter inte ges möjlighet att finnas kvar på lokal nivå, förefaller gå emot lagstiftarens intention. För fridlysta arter som växer i skogen är det rimligt att hänsyn tas i sådan omfattning att de fridlysta arterna kan finnas kvar på populationsnivå, oavsett syftet med åtgärden. Det vore enligt Naturvårdsverkets bedömning proportionerligt och i linje med de två jämställda målen i skogsvårdslagstiftningen.

Högsta domstolen har i ”Tjäderspelet i Malsättra”, bedömt rätten till ersättning med anledning av ett förbud enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, som till sitt materiella innehåll stödjer sig på 4 § artskyddsförordningen. Domstolen konstaterade att det inte finns någon rätt till ersättning med direkt stöd av 31 kap. 4 § miljöbalken. Det föreligger inte heller någon grundlagsskyddad rätt till ersättning med stöd av 2 kap. 15 § regeringsformen. Naturvårdsverket bedömer att ”Tjäderspelet i Malsättra” inte ensamt påverkar nuvarande tillämpning av praxis enligt MÖD 2017:7 i någon riktning. Avgörandet ger inte en fullständig bild av i vilka fall ersättning kan komma att utgå. Högsta domstolen anförde att rätt till ersättning kan finnas under speciella omständigheter, men var mera vag när det gäller att definiera vad dessa omständigheter består av. Det är därför inte klart i vilka situationer skogsägare som nekats att avverka skog enligt ett förbud eller

föreläggande med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken kan ges rätt till ersättning med stöd av domen. Resonemangen i MÖD 2017:7 och HD:s dom ”Tjäderspelet i Malsättra” uppvisar betydande likheter i det avseendet att domstolarna bedömt att artskyddsförordningen saknar en tillräcklig proportionalitetsbedömning.

MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS DOMSKÄL

Målets omfattning

Mark- och miljööverdomstolen har att ta ställning till om länsstyrelsen haft fog för att ge dispens enligt 15 § artskyddsförordningen. I bedömningen ingår bland annat frågan om proportionalitet vid dispensprövningen.

Dispensansökan avser hela avverkningsområdet men prövningen här omfattar endast de områden som Skogsstyrelsen har bedömt ska undantas från avverkning för att begränsa den negativa påverkan på knärotspopulationen i området.

Rättsliga utgångspunkter

Dispens från förbudet i 8 § artskyddsförordningen får i det enskilda fallet ges om det inte finns någon annan lämplig lösning och dispensen inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde.

Förbudet inträder, när det gäller skogsavverkning där syftet uppenbart är ett annat än att ta bort eller skada en nationellt skyddad art, först när det finns en risk för påverkan på artens bevarandestatus i området (se de s.k. Klinthagen-kriterierna i rättsfallet MÖD 2016:1). Av betydelse för bedömningen av det område som ska beaktas är hur den lokala populationen är avgränsad, vilket varierar mellan olika arter. Konsekvenserna för den lokala populationen i området, men även för artens regionala status, behöver beaktas i förhållande till förekomsten på nationell nivå. Om arten är nationellt rödlistad kan det utgöra en omständighet som talar för att bevarandestatusen i området för den aktuella populationen inte kan anses vara tillfredställande och att en åtgärd i

form av exempelvis föryngringsavverkning på platsen försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus. (Se Mark- och miljööverdomstolens dom den 30 maj 2023 i mål nr M 6643-22.) För att förbudet enligt 8 § inte ska aktualiseras måste det gå att bedöma med viss säkerhet att så många exemplar av arten kommer överleva som krävs för att arten på lång sikt ska kunna finnas kvar i området (jämför Mark- och miljööverdomstolens dom den 9 juni 2021 i mål nr M 3547-20). Därtill kommer att verksamheten kan bli tillåtlig, även om en åtgärd riskerar att påverka artens bevarandestatus negativt, om det genom skyddsåtgärder och försiktighetsmått går att säkerställa att åtgärden inte kommer i strid med förbudet i 8 § (se rättsfallet MÖD 2013:13). Sammantaget innebär det att utrymmet för dispens enligt 15 § artskyddsförordningen för en sådan avverkning som nu är i fråga är litet eftersom de angivna dispensgrunderna i praktiken till stor del beaktas redan i samband med bedömningen av om åtgärden i sig är förbjuden enligt 8 §.

Förutsättningarna för dispensprövningen behandlades av Mark- och miljööverdomstolen i rättsfallet MÖD 2017:7 (som avsåg en dispensansökan enligt 15 § artskyddsförordningen för slutavverkning i ett område där det förekom exemplar av den nationellt fridlysta svampen bombmurkla). Domstolen fann att en proportionalitetsbedömning ska ske inom ramen för dispensförfarandet samt att en åtgärd ska bedömas som tillåten och dispens ges om en tillämpning av de nationella fridlysningsbestämmelserna skulle innebära att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten. Mark- och miljööverdomstolen gjorde bedömningen att lagstiftaren inte syntes ha övervägt frågan om ersättning vid inskränkningar som sker med stöd av artskyddsförordningen, vilket talade för att lagstiftaren förutsatt att tillämpningen av reglerna inte skulle kunna innebära mer betydande inskränkningar i pågående markanvändning.

Efter ovan nämnda dom har frågan om rätt till ersättning när en markägare förbjudits avverkning med stöd av artskyddsförordningen och nekats dispens prövats av Högsta domstolen (se ”Tjäderspelet i Malsättra”, NJA 2023 s. 291). Högsta domstolen uttalade, efter en genomgång av relevanta rättsregler samt den proportionalitetsprincip som utvecklats mot bakgrund av egendomsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen, att en markägare normalt inte har rätt till ersättning av staten för

begränsningar i markanvändningen som följer direkt av artskyddsförordningen. En rätt till ersättning för faktisk skada kan dock föreligga under speciella omständigheter när det inte framstår som rimligt att markägaren ensam tvingas ta de ekonomiska konsekvenserna av en i och för sig motiverad begränsning i markanvändningen. Rätten till ersättning bör då regelmässigt förutsätta, utöver att begränsningen har varit mycket betungande för den enskilde, att han eller hon har begärt men nekats dispens enligt artskyddsförordningen. (Se punkten 32 i domen.)

Genom Högsta domstolens dom har förutsättningarna för ersättning för intrång i pågående markanvändning på grund av artskyddsförordningen övervägts och det får numera anses stå klart att det i vissa fall kan utgå ersättning utifrån allmänna principer vid sådant intrång. I samband med en prövning av om ersättning kan utgå ska en proportionalitetsbedömning göras enligt de kriterier som Högsta domstolen har angett och om inskränkningen är oproportionerlig ska ersättning utgå. Enligt Mark- och miljööverdomstolens bedömning saknas det, när den enskildes förfoganderätt väl har begränsats, betydelse om begränsningen har sin grund i nationella fridlysningsbestämmelser eller i genomförandet av EU:s fridlysningsbestämmelser (jämför punkten 39 i domen). Högsta domstolens bedömning av ersättningsrätten i ”Tjäderspelet i Malsättra” får därför anses ge vägledning även vad gäller motsvarande begränsning av markanvändningen på grund av nationella fridlysningsbestämmelser.

Enligt Mark- och miljööverdomstolen tillgodoser de prövningar som sker (inom ramen för avverkningsanmälan, ansökan om dispens och en slutlig proportionalitetsbedömning i samband med ett ersättningskrav mot staten) i allt väsentligt intresset av att en enskild inte drabbas av en oproportionerlig begränsning av sin markanvändning vid tillämpning av fridlysningsreglerna i artskyddsförordningen. Det saknas därmed skäl att i en proportionalitetsbedömning vid dispensprövningen generellt beakta det enskilda intresset av pågående markanvändning på det sätt som skedde i rättsfallet MÖD 2017:7. I stället får den proportionalitetsbedömning som ska ske vid en prövning enligt 15 § artskyddsförordningen endast ses som en slutlig kontroll av att en nekad dispens, efter beaktande av de kriterier som anges i förordningen, inte är orimlig med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet (jämför bland annat ”Båthuset i Stuverum”, NJA 2020 s. 1129, punkten 23, när det gäller strandskyddsdispens).

I de fall förbuden i artskyddsförordningen aktualiseras vid skogsavverkning kan det för markägaren, som framgått, leda till behov av beslut från flera olika myndigheter avseende en och samma avverkning. Den administrativa börda och tidsutdräkt som detta innebär för markägaren är emellertid en olägenhet som, enligt Mark- och miljööverdomstolen, inte bör tillmätas särskild betydelse vid en proportionalitetsbedömning enligt 15 § artskyddsförordningen. Huruvida det är lämpligt att på detta sätt fördela prövningen mellan olika myndigheter är snarast en fråga för lagstiftaren att ta ställning till.

Dispensprövningen i detta fall

Inledningsvis kan konstateras att såväl länsstyrelsen som mark- och miljödomstolen fattade sina beslut innan Högsta domstolens avgörande ”Tjäderspelet i Malsättra” och i enlighet med den praxis som utvecklats efter rättsfallet MÖD 2017:7. Som framgått ovan anser dock Mark- och miljööverdomstolen att det finns skäl att nu frångå bedömningen i MÖD 2017:7.

Skogsstyrelsen har ansett att en föryngringsavverkning inom de områden som enligt den myndighetens bedömning ska undantas från avverkning skulle hota knärotens bevarandestatus och att den därför är otillåten enligt 8 § artskyddsförordningen. Det har inte framkommit skäl att nu göra någon annan bedömning. För avverkning inom nämnda områden krävs dispens enligt 15 § artskyddsförordningen. Sådan dispens får ges om det inte finns någon annan lämplig lösning och dispensen inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde.

Den utredning som finns i målet ger inte stöd för annan bedömning än att avverkningen riskerar att försvåra upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus för knäroten i dess naturliga utbredningsområde. Länsstyrelsen har i sitt dispensbeslut, i en proportionalitetsbedömning, beaktat markägarens intresse av att den pågående markanvändningen inte försvåras på så sätt att hänsynsområdets storlek minskats. Mark- och miljööverdomstolen har ovan kommit fram till att det saknas skäl att generellt

beakta den pågående markanvändningen i beslut av ifrågavarande slag. Det av länsstyrelsen bestämda hänsynsområdet är inte tillräckligt stort för att upprätthålla bevarandestatusen. Vad A.L. har anfört avseende knärotens bevarandestatus nationellt och regionalt, bland annat avseende antalet rapporterade knärots-observationer i Dalarnas län mellan 2012 och 2023, ger inte skäl för en annan bedömning. Det saknas därför förutsättningar för att ge dispens för den aktuella avverkningen enligt 15 § artskyddsförordningen. Det saknas anledning att nu ta ställning till om det finns någon annan lämplig lösning, t.ex. i form av en hyggesfri avverkning. A.L. har inte heller i övrigt anfört att det vore rimligt att vidta några andra skyddsåtgärder för att minska påverkansrisken och det saknas därför skäl att återförvisa ärendet till länsstyrelsen.

Vid en avslutande proportionalitetsbedömning anser Mark- och miljööverdomstolen att det allmänna intresset av att säkerställa knärotens fortlevnad som art inom dess naturliga utbredningsområde väger tyngre än A.L.s enskilda intresse av att avverka skogen på det sätt som dispensansökan avser. I målet har även uppkommit en fråga om risken för spridning av granbarkborre i området påverkar prövningen. A.L. har emellertid inte på ett tillräckligt tydligt sätt beskrivit granbarkborre-angreppets omfattning eller dess påverkan på markanvändningen och knärotens bevarandestatus, varför den frågan inte medför någon annan bedömning. Huruvida A.L. har rätt till ersättning för uppkommen skada faller utanför den nu aktuella prövningen.

Sammantaget innebär det att länsstyrelsens beslut ska upphävas och A.L.s ansökan om dispens avslås.

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

I avgörandet har deltagit hovrättsråden Fredrik Ludwigs, Lars Olsson och Petra Bergman, referent, samt tekniska rådet Ingrid Johansson.

Föredragande har varit Henrik Jansson.



PARTER

Klagande

Naturskyddsföreningen i Dalarna
Strandgatan 10
792 30 Mora

Motpart och klagande

A.L.

Ombud:F.W.

Motpart

Länsstyrelsen i Dalarnas län
791 84 Falun

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Dalarnas läns beslut 2022-06-28 i ärende nr 522-21191-2021, se bilaga 1

SAKEN

Dispens från artskyddsförordningen (2007:845) på fastigheten X i Rättviks kommun

DOMSLUT

1. Mark- och miljödomstolen avslår överklagandena.
 2. Vad mark- och miljödomstolen förordnat i beslut om inhibition den 21 juli 2022 ska inte längre gälla.
-

BAKGRUND

A.L. lämnade en avverkningsanmälan till Skogsstyrelsen avseende föryngringsavverkning på fastigheten X i Rättviks kommun. Skogsstyrelsen beslutade om förbud mot avverkning på grund av att den fridlysta knäroten finns i området. A.L. lämnade därefter in en ansökan om dispens från artskyddsförordningen till Länsstyrelsen i Dalarnas län (länsstyrelsen). Länsstyrelsen gav dispens från artskyddsförordningen med undantag för ett särskilt utpekad hänsynsområde. Länsstyrelsens beslut har överklagats av A.L. och Naturskyddsföreningen i Dalarna (naturskyddsföreningen).

Mark- och miljödomstolen förordnade den 21 juli 2022 att länsstyrelsens beslut tills vidare inte fick verkställas.

YRKANDEN M.M.

A.L. har yrkat att mark- och miljödomstolen med ändring av länsstyrelsens beslut ska ge total dispens för avverkning på fastigheten X. Om det ändå ska finnas ett hänsynsområde har han yrkat att länsstyrelsens beslut ska stå fast.

Han har till stöd för sitt överklagande i huvudsak anfört följande. Dispens från artskyddsförordningen krävs i de fall en anmäld avverkning riskerar att påverka den skyddade artens bevarandestatus i området. Påverkansrequisitet bör prövas både mot det avverkningsanmälda området och mot hela länet. Av ArtDataportalen framgår att förekomsten av knärot inom Dalarnas län är riklig. Därutöver leder föryngringsavverkning till att skogen skyddas mot stormfällningar, rötskador, insektsangrepp och liknande som helt skulle kunna förstöra knärotens livsmiljö. Eftersom det därmed inte finns någon risk för att avverkningen påverkar knärotens bevarandestatus vare sig regionalt eller lokalt var det felaktigt av Skogsstyrelsen att meddela ett avverkningsförbud. Mot bakgrund av att Skogsstyrelsens beslut har vunnit laga kraft ska avverkningen i stället tillåtas genom att domstolen meddelar full dispens från artskyddsförordningen.

Naturskyddsföreningen har yrkat att mark- och miljödomstolen i första hand ska upphäva länsstyrelsens beslut om dispens och i andra hand återförvisa målet till länsstyrelsen för fortsatt handläggning.

Till stöd för sitt överklagande har föreningen i huvudsak anfört följande. Det hänsynsområde som länsstyrelsen har undantagit från dispensen är för litet för att skydda arten knärot som behöver en yta om 0,78 hektar per individ för att säkerställa artens överlevnad på en given växtplats. Det måste finnas kvar koloniserbara platser runtomkring för att arten ska kunna överleva om det omedelbara området runt en förekomst av knärot drabbas av exempelvis stormfällningar, rötskador, brand, skadeinsekter eller liknande. Knäroten, som sprider sig mycket korta sträckor, behöver stora områden av äldre skog för att kunna spridas. Brukad skogsmark fungerar som en barriär för knärotens spridning, särskilt då den inte kan spridas via luftspridning eller värddjur. Länsstyrelsen har gett dispensen delvis på grund av att området inte håller sådan hög nivå på naturvärden att formellt skydd är aktuellt. Detta är inte ett giltigt skäl för att ge dispens. Eftersom dispens enligt praxis endast ska ges när det går att bedöma med viss säkerhet att tillräckligt många exemplar av arten kommer att överleva på sikt har länsstyrelsen överträtt sina befogenheter och vägt in omständigheter som inte är relevanta i dispensfrågan. Eftersom Skogsstyrelsens vägledning anger att hyggesfritt skogsbruk kan gynna knäroten borde alternativa lösningar utretts innan beslutet om dispens. Länsstyrelsens beslut är inte förenligt med upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde eller försiktighetsprincipen eftersom det inte kan säkerställa artens överlevnad i den avverkningsanmälda skogen. Dispens kan därmed inte ges.

Länsstyrelsen har yttrat sig och anfört bl.a. följande. Dispens har getts eftersom det av praxis framgår att det är oproportionerligt att neka dispens när pågående markanvändning avsevärt försvåras. Områdesskydd i skogen följer Strategin för formellt skydd. Till grund för ställningstaganden om områdesskydd ligger områdets naturvärde på beståndsnivå, dess ekologiska funktionalitet i landskapet och om områdena utgörs av prioriterade skogstyper. Värdeetrakter avseende områdets funktionalitet på

landskapsnivå har pekats ut i länet. Det aktuella området ligger inte inom en värde-trakt och naturvärdena på beståndsnivå är inte bedömda att tillhöra länets bättre hälft för skogstypen. Skogsstyrelsens skyddsformer anses vara lämpligast för områden av den storlek som dispensen berör. Skogsstyrelsen har bedömt den hänsyn som ska tas till knäroten och det är att en stor andel av området som är anmänt för avverkning ska lämnas orört. Skogsstyrelsen har inte föreslagit alternativa skogsbrukslösningar. Länsstyrelsen står fast vid sitt beslut och anser att det som återstår är att förelägga om hänsyn upp till den intrångsnivå som markägare har att tåla.

Skogsstyrelsen har yttrat sig och i huvudsak anfört följande. Beslutets omfattning motsvarar bedömningen av vilken hänsyn som behövs för att begränsa den planerade avverkningens negativa påverkan på knärotspopulationen i det aktuella området. Omfattningen på det utpekade området är baserad på den intrångsberäkning som är praxis utifrån skogsvårdslagen (1979:429). Länsstyrelsen har att avgöra huruvida det ska vara samma nivå gällande artskyddsdispens.

DOMSKÄL

Frågan i målet är om länsstyrelsen har haft fog för att enligt 15 § artskyddsförordningen ge dispens för avverkning trots förekomst av knärot.

Allmänt om knäroten och artskyddsdispensen

Knärot är en vildorkidé som likt övriga orkidéer är fridlyst i Sverige. Fridlysningen innebär enligt 8 § artskyddsförordningen att det är förbjudet att plocka, gräva upp eller på annat sätt ta bort eller skada exemplar av växterna och att ta bort eller skada frön eller andra delar. Länsstyrelsen får dock ge dispens från fridlysningen i det enskilda fallet om det inte finns någon annan lämplig lösning och dispensen inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde (15 § artskyddsförordningen). I förevarande fall har dispens getts förutom för ett särskilt utpekat hänsynsområde som inte ska avverkas för att skydda knäroten.

Rekvisitet annan lämplig lösning

Dispens från artskyddsbestämmelserna får inte ges om det finns en annan lämplig lösning. Utgångspunkten är att en markägare har rådighet över sin fastighet och därmed får bruka marken på det sätt markägaren önskar. Rådigheten är inte ovillkorlig utan begränsas bland annat av artskyddet. I en begränsning av detta slag ställs markägarens individuella intressen mot det allmänna intresset av miljöskydd. Som vid andra inskränkningar av äganderätten baserade på allmänna skäl måste en inskränkning vara proportionerlig. Lämpligheten i den alternativa lösningen bör därför bland annat bedömas utifrån skogsägarens markanvändningsintresse (jfr MÖD 2017:7).

Naturskyddsföreningen har föreslagit att hyggesfritt skogsbruk kan vara ett alternativ som gynnar förekomsten av knärot. Det hyggesfria skogsbruket framstår dock som oproportionerligt och ekonomiskt betungande för skogsägaren. Därutöver måste hänsyn också tas till att länsstyrelsen i sitt beslut inte har medgett en total dispens från artskyddet. Länsstyrelsen har utformat dispensen på ett sådant sätt att den får anses vara en annan lämplig lösning jämfört med en total dispens. Varken Skogsstyrelsen eller länsstyrelsen har föreslagit eller uppmärksammat andra lämpliga lösningar.

Rekvisitet att inte försvåra upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus

En dispens från artskyddet får inte försvåra upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde. Det står klart att avverkning är en sådan åtgärd som kan påverka förekomster av knärot negativt genom att den relevanta skogsmiljön tas bort och förstörs. A.L. har anfört att det relevanta området ska anses vara hela Dalarnas län och att hans avverkning därmed inte är dispenspliktig eftersom den har en så pass marginell påverkan att den inte kan påstås påverka upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus i området. Domstolen måste dock se till hela det allmänna intresset av miljöskydd vilket innebär att bevarandestatusen måste bedömas både utifrån det totala beståndet och det enskilda beståndet som aktualiseras vid varje åtgärd. Av praxis framgår att ett allmänt intresse av miljöskydd i vissa fall kan väga tyngre än

det enskilda intresset av att avverka i den omfattning som en avverkningsanmälan avser (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 20 december 2018 i mål nr M 10104-17). Det allmänna intresset av miljöskydd bör därmed i viss mån kunna begränsa möjligheten att avverka skog. Om det allmänna intresset inte aktualiseras förrän det totala beståndet hotas blir artskyddet oanvändbart förutom i de fall det totala beståndet hos en skyddad art påverkas av en och samma åtgärd. En sådan ordning är inte proportionerlig. Artskyddet måste således få ett större genomslag än vad A.L. har föreslagit.

Det är emellertid inte heller proportionerligt att ge artskyddet ett sådant kraftigt genomslag att en åtgärd inte alls får påverka bevarandestatusen ens i ett avgränsat område. Viss påverkan måste tillåtas för det fall en markägares användning av sin mark avsevärt försvåras av artskyddsbestämmelserna (jfr MÖD 2017:7). Av praxis framgår att en förutsättning för dispens är att det går att bedöma med viss säkerhet att tillräckligt många exemplar av arten kommer att överleva på lång sikt (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 9 juni 2021 i mål nr M 3547-20). Denna praxis avser dock förflyttning av ett helt bestånd av knärot där det inte var säkert att de förflyttade växterna skulle kunna fortsätta växa efter flytten. I förevarande fall finns det inte skäl att ifrågasätta Skogsstyrelsens och länsstyrelsens bedömningar av vilket hänsynsområde som ska lämnas för att med viss säkerhet skydda tillräckligt många exemplar på lång sikt.

Mark- och miljödomstolens bedömning i detta fall

I det avgränsade område som avverkningsanmälan och dispensansökan avser finns knärot som kommer att förstöras genom avverkningen. Denna förstörelse påverkar bevarandemöjligheterna i det lokala området. Det kan inte anses proportionerligt att helt förbjuda A.L. från att bruka sin skog, särskilt då artskyddsbestämmelserna till skillnad från områdesskyddsbestämmelserna saknar ersättningsregler. Därav måste en alternativ lösning som möjliggör visst bruk av marken men som också tar hänsyn till knäroten vara lämpligast.

Länsstyrelsen har genom sitt beslut avgränsat en del av skogen som ett hänsyns-
område för knäroten som inte får avverkas. Denna lösning ger ett skydd för
knäroten och inkräktar på markägarens möjlighet att bruka sin skog. Begränsningen
är dock inte så pass stor att den kan anses vara oproportionerlig i förhållandet
mellan det allmänna intresset av miljöskydd och markägarens enskilda intressen.
Länsstyrelsens beslut framstår som väl avvägt och lösningen är proportionerlig.
Artskyddsdispensen ska därmed stå fast i enlighet med länsstyrelsens beslut och
överklagandena ska avslås.

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

Överklagande senast den 12 oktober 2022.

Monica Daoson

Anders Söderström

I domstolens avgörande har deltagit rådmannen Monica Daoson, ordförande, och
tekniska rådet Anders Söderström. Föredragande har varit tingsnotarien
William Lundin.