

Skogsstyrelsen dnr 2026/453
Naturvårdsverket dnr NV-26-004868

Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket

Version 2.2. 2026-03-04

Projektledare

Helene Lindahl, Naturvårdsverket
Tove Thomasson, Skogsstyrelsen

Projektgrupp

Björn-Axel Beier, Naturvårdsverket (till mars 2023)
Olof Ekström, Naturvårdsverket
Britt Forsén, Naturvårdsverket
Anna Fridh, Skogsstyrelsen (till april 2023)
Mari Hansson, Skogsstyrelsen
Marianne Karlsson, Skogsstyrelsen
Lena Sjöberg, Skogsstyrelsen (från april 2023)
Jörgen Olsson, Skogsstyrelsen
Sara Ottosson, Naturvårdsverket
Johan Wester, Skogsstyrelsen

Innehåll

Förord	5
1 Inledning	6
1.1 Artskydd	7
1.2 Myndigheternas roller i artskyddsarbetet	7
1.3 Förebyggande strategi	8
1.4 Avgränsningar för riktlinjerna	9
1.5 Hur riktlinjerna bör användas	9
1.6 Definitioner/Ordlista	10
2 Regelverken och tolkningar	16
2.1 Läsanvisningar	16
2.2 Fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet	16
2.3 Miljöbalken	17
2.3.1 De allmänna hänsynsreglerna	17
2.3.2 Samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken	21
2.3.3 Regler om egenkontroll i 26 kap. 19 § miljöbalken	22
2.4 Fridlysning enligt artskyddsförordningen	23
2.4.1 Fåglar: 4 § artskyddsförordningen	23
2.4.2 Djur enligt art- och habitatdirektivet: 4 a § artskyddsförordningen	29
2.4.3 Växter enligt art- och habitatdirektivet: 7 § artskyddsförordningen	33
2.4.4 Nationellt fridlysta arter: 6, 8 och 9 §§ artskyddsförordningen	34
2.5 Dispens enligt artskyddsförordningen	36
2.5.1 Dispens enligt 14 § från förbuden avseende EU-skyddade arter, växter och fåglar i 4, 4 a och 7 §§	37
2.5.2 Dispens enligt 15 § från förbuden avseende de nationellt fridlysta arterna i 6, 8 och 9 §§	41
2.5.3 Uppföljning av beviljade dispenser	43
2.6 Miljötillsynsförordningen	44
2.6.1 Tillsynsansvar i skogen	44
2.6.2 Tillsyn vid överträdelser i skogen	45
2.7 Skogsvårdslagen	45
3 Övergripande om artskyddsärenden	47
3.1 Målet är att förebygga negativ påverkan på fridlysta arter	47
3.2 Artskyddet och anmälan om avverkning	47
3.3 Artskyddet – ett gemensamt ansvar	48

3.3.1	Samverkan mellan myndigheter	49
3.3.2	Verksamhetsutövares skyldighet att samråda	50
3.3.3	Anmälan om misstanke om brott	53
3.4	Handläggning av artskyddsärenden	55
3.4.1	Artskyddsärenden handläggs enligt miljöbalken	55
3.4.2	Bestämmelser om fridlysta arter i skogsvårdslagen	55
3.4.3	Beslut i samband med ansökan om tillstånd till avverkning i ädellövskog och fjällnära skog	56
3.5	Fördelning av ansvar för kunskapsunderlag	56
3.5.1	Statens ansvar	57
3.5.2	Markägarens/verksamhetsutövares ansvar	57
3.5.3	Kompletteringar av underlag kan begäras in	58
4	Handläggarstöd för bedömningar	60
4.1	Inledande hantering av fridlysta arter	60
4.1.1	Hantering när kända artuppgifter saknas	60
4.1.2	Verifiering av befintliga artuppgifter	61
4.2	Bedömning om komplettering krävs	63
4.2.1	Formellt komplett anmälan eller ansökan och påverkan på sexveckorsperioden	63
4.2.2	Bedömning av underlag	64
4.2.3	Behov av kompletterande uppgifter i ärendet	66
4.3	Stöd för bedömningar av om en åtgärd är förbjuden enligt artskyddsförordningen	69
4.3.1	Frågeställningar i ärenden med 4 § artskyddsförordningen (fåglar)	70
4.3.2	Frågeställningar i ärenden med 4 a § artskyddsförordningen (strikt skyddade djurarter markerade med N i bilaga 1 till artskyddsförordningen)	72
4.3.3	Frågeställningar i ärenden med 7 § artskyddsförordningen (växter)	73
4.3.4	Frågeställningar i ärenden med 6, 8 och 9 §§ artskyddsförordningen (nationellt fridlysta arter upptagna i bilaga 2 till artskyddsförordningen)	73
4.3.5	Bedömning av avsiktlighet	73
4.3.6	Bedömningar av populationsnivå och bevarandestatus	74
4.3.7	Bedömning av proportionalitet i beslut	75
5	Källförteckning	76
	Bilaga 1 – Kunskapsunderlag för bedömningar	79

Förord

Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket har tillsammans uppdaterat de gemensamma riktlinjer som myndigheterna beslutade om 2016. Myndigheterna har som en del av regeringsuppdraget om att ta fram förebyggande strategier och arbetssätt, riktlinjer och vägledningar för artskydd i skogen specifikt uppdragits att genomföra revideringen.

En revidering har särskilt behövts på grund av den rättsutveckling som skett inom både EU och i Sverige de senaste åren. Den har lett till en osäkerhet om hur artskyddet ska tillämpas i skogen. Allt är dock ännu inte klargjort och myndigheterna bedömer att en revidering troligen kommer att behövas inom en snar framtid igen. Riktlinjerna beskriver dock hur artskyddsregelverket bör tolkas och hanteras i dagens rättsläge.

Myndigheterna har haft stort stöd av alla de synpunkter och kommentarer som inkommit från både skogsbruket och den ideella naturvården samt länsstyrelserna och skogsstyrelsedistriktet i de dialoger och den tidiga remiss som genomförts. Vi vill därför rikta ett varmt tack till alla de som deltagit i arbetet, både externt och internt.

Slutligen är det vår förhoppning att de reviderade riktlinjerna kommer att förenkla handläggningen på myndigheterna och för skogsbruket.

Fredrik Hannerz
Avdelningschef Naturvårdsverket

Johan Eriksson
Stf avdelningschef Skogsstyrelsen

1 Inledning

De första riktlinjerna för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket för länsstyrelsernas och Skogsstyrelsens handläggare togs fram gemensamt av Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen och länsstyrelserna 2016. Riktlinjerna är myndigheternas vägledning om artskyddslagstiftningens tillämpning i skogsbruket vid handläggning av avverkningsanmälningar och ansökningar om tillstånd till avverkning i ädellöv enligt skogsvårdslagen (1979:429) samt anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (1998:808). Eftersom flera rättsfall gällande arter som är fridlysta enligt bilaga 2 i artskyddsförordningen (2007:845) ännu inte var avgjorda vid den tidpunkten omfattade de första riktlinjerna enbart arter som är fridlysta enligt bilaga 1 till artskyddsförordningen samt alla vilda fågelarter.

I april 2022 fick Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i uppdrag av regeringen att revidera de befintliga gemensamma riktlinjerna för handläggning av artskyddsärenden utifrån erfarenheter från tillämpningen av riktlinjerna och ny praxis. Enligt uppdraget ska de reviderade riktlinjerna nu även inkludera handläggning av ärenden som rör nationellt fridlysta arter (bilaga 2 i artskyddsförordningen). De reviderade riktlinjerna ska också klargöra ansvarsfördelningen mellan markägare och staten, för kunskapsinhämtning i ärenden.

Med anledning av ny praxis på området har Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket justerat de gemensamma riktlinjerna. Ändringar i sak rör hanteringen av fåglar utifrån vår tolkning av EU-domstolens avgörande den 1 augusti 2025 i mål C-784/23 Voore Mets och Lemeks Pölva men vissa redaktionella förändringar har även gjorts.

Till version 2.2. har avsnitt 2.3.2.1 lagts till. Justeringar i sak avseende fåglar har gjorts i avsnitt 2.4.1 tom avsnitt 2.4.1.4. Avsnitt 2.5.2 har justerats avseende dispens. Avsnitt 2.7.1 har tagits bort och informationen finns tillagd i avsnitt 2.7 samt Skogsstyrelsens interna dokument för handläggarstöd.

Avsnitt 3.3.2.2 och 3.3.3 har fått förtydliganden om sexveckorsregeln och anmälan vid misstanke om brott. Avsnitt 3.5.2 har justerats. Informationen i tidigare avsnitt, 3.6 om handläggning har flyttats till Skogsstyrelsens interna stödjande dokument.

Avsnitt 4.2.1 tom avsnitt 4.2.2.2 samt avsnitt 4.3.1.2 och 4.3.1.3 har uppdaterats utifrån hantering av fåglar. Avsnitt 4.3.8 med exempel har tagits bort.

När riktlinjerna för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket version 2.2 beslutas har EU-domstolen kommit med ett avgörande i mål C-131/24 som hänskjutits från Österrike, men domen har ej analyserats och inkluderats i revideringen. Med anledning av domen i mål C-131/24 samt regelförändringar utifrån utredningen Ett tydligt regelverk för ett aktivt skogsbruk SOU 2024:91 och den bokstavsutredning om artskydd ärende KN2024/01639 som väntas ske under 2026 kommer riktlinjerna behöva revideras igen inom en snar framtid.

1.1 Artskydd

I dessa riktlinjer används artskydd som ett begrepp för de begränsningar som följer av fridlysningsreglerna enligt 4–15 §§ artskyddsförordningen. Syftet med det artskydd som omfattas av fridlysningsreglerna är att säkra den biologiska mångfalden och dess ekosystemtjänster nu och för framtiden. Artskyddet är ett komplement till områdesskyddet (7 kap. miljöbalken) och omfattar, förutom samtliga fågelarter, huvudsakligen arter som är hotade, sårbara, sällsynta eller endemiska i ett EU-perspektiv (arter i artskyddsförordningens bilaga 1) samt de som riskerar att försvinna, alternativt plundras, i ett nationellt perspektiv (nationellt fridlysta arter i artskyddsförordningens bilaga 2).

Artskyddet är förbudsregler som bör tolkas striktare ju större behov av skydd en art har enligt EU-kommissionens vägledning.¹ Det är förbjudet att vidta de åtgärder som anges i förbuden. I första hand bör sådana åtgärder, när det gäller skogsbruk, undvikas genom skyddsåtgärder och försiktighetsmått. I sista hand kan en dispens från artskyddsförordningen sökas. Under vissa förutsättningar kan dispens medges så att en åtgärd ändå får utföras. Möjligheterna till dispens när det gäller skogsbruksåtgärder skiljer sig åt för arter upptagna i artskyddsförordningens bilaga 1 respektive bilaga 2. Det är exempelvis inte möjligt att ge dispens för sådana åtgärder inom skogsbruk som strider mot bestämmelser som har sin grund i EU:s naturvårdsdirektiv².

1.2 Myndigheternas roller i artskyddsarbetet

Tillsyn över att artskyddsförordningens bestämmelser följs utövas av Skogsstyrelsen och av länsstyrelserna.

Skogsstyrelsen har som sektorsmyndighet ett övergripande ansvar för information till verksamhetsutövare om lagstiftningen som rör skogsbruk. Dialog med, samt rådgivning och information till markägare och verksamhetsutövare om till exempel fridlysta arter i skogen är en viktig del i det arbetet.

Rådgivning och information är också en del av det förebyggande arbetet. En tillsynsmyndighet ska arbeta förebyggande genom information om regelverket på ett sätt som stärker verksamhetsutövarens egen förmåga att uppfylla sitt ansvar.³

Länsstyrelserna är prövnings- och tillsynsmyndigheter för fridlysningsbestämmelserna och övriga delar av artskyddet. Myndigheterna ska tillhandahålla övergripande information om artskyddet, främst via sina webbplatser. Råd och stöd till enskilda kan ges så länge ett ärende hos tillsynsmyndigheten inte har inletts. Ytterligare information om gällande lagstiftning, dvs. generella upplysningar, kan förmedlas i enskilda ärenden. Det är dock inte lämpligt att

¹ EU-kommissionens vägledning om strikt skydd för djurarter av gemenskapsintresse enligt art- och habitatdirektivet, Bryssel den 12.10.2021, C(2021) 7301 final, (EU-kommissionens vägledning (2021))

² EU:s naturvårdsdirektiv är en samlingsbeteckning på fågeldirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG) och art- och habitatdirektivet (rådets direktiv 92/43/EEG)

³ 26 kap. 1 § miljöbalken (1998:808)

tillsynsmyndigheter ger konkreta råd i enskilda fall, då det kan vara handlingsdirigerande och i praktiken vara likställt med ett beslut.⁴

Naturvårdsverket ska vägleda länsstyrelsernas tillsyn av artskyddet och tar bland annat fram handböcker och andra vägledningar som gäller fridlysningsbestämmelserna. På Naturvårdsverkets webbplats finns information om fridlysta arter och vilka regler som gäller.

SLU Artdatabanken är en expertfunktion som ger stöd till andra myndigheter. Förutom att göra analyser och ta fram underlag förvaltar Artdatabanken Artfakta och Artportalen, där inrapporterade fynd av arter samlas. De flesta myndigheter som behöver information om fridlysta arter använder sig av fynddata från Artportalen och andra databaser i sina verksamheter.

1.3 Förebyggande strategi

Med hjälp av planering och hänsyn är syftet med en förebyggande strategi att förebygga att förbuden i artskyddsförordningen aktualiseras, det vill säga strategin ska beskriva hur skogsbruk kan bedrivas för att inte komma i konflikt med artskyddsreglerna. På så sätt syftar en förebyggande strategi till att underlätta för skogsbruket. Målet är att det ska bli mer förutsebart vad markägare och verksamhetsutövare bör göra för att inte orsaka skada på fridlysta arter samtidigt som strategin ger stöd i att hitta rätt nivå för hänsyn och anpassningar. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har redovisat ett förslag till en förebyggande strategi till regeringen⁵.

Den förebyggande strategi som föreslås inom regeringsuppdraget Artskydd i skogen⁶, bygger på redan befintliga åtgärder och är till för att uppfylla kraven på en uppsättning av sammanhängande och samordnade åtgärder av förebyggande karaktär som finns i fridlysningsförbuden från naturvårdsdirektiven⁷. Bevarandeåtgärder för att bibehålla eller återupprätta en fågelpopulation kan bland annat vara att genomföra naturvårdande skötsel eller restaurering av livsmiljöer.

Den förebyggande strategin har även betydelse för tolkningarna av vissa bestämmelser i artskyddsförordningen. För fåglar, växter och andra djur än fåglar som omfattas av EU:s naturvårdsdirektiv tolkar Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bestämmelserna så att om en verksamhetsutövare, genom att följa en förebyggande strategi, vidtar tillräckliga, förebyggande åtgärder så att den kvarvarande eventuella påverkan (dödande, störning, förstörelse av växter etc.) blir obetydlig, så kan åtgärden inte betraktas som avsiktlig i artskyddsförordningens mening. Är en åtgärd inte att anse som avsiktlig är den

⁴ Stadskontorets studie Tänk till om tillsynen 2012. Se även t.ex. HFD 2020 ref. 12 och MÖD 2020:45

⁵ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2023. Artskydd i skogen – strategier och arbetssätt för förebyggande åtgärder. Skogsstyrelsen rapport 2023/15

⁶ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2023. Artskydd i skogen – strategier och arbetssätt för förebyggande åtgärder. Skogsstyrelsen rapport 2023/15

⁷ EU-domstolens dom av 4 mars 2021 i de förenade målen C-473/19 och C-474/19, Skydda skogen, EU-kommissionens vägledning (2021), stycke 2–75 Mark- och miljööverdomstolens dom av den 26 april 2022 i mål nr M 610-21 (fladdermöss)

heller inte förbjuden enligt bestämmelserna som kräver avsiktlighet.⁸ Denna tolkning gällande avsiktlighet kan dock inte tillämpas på de nationellt fridlysta arterna eftersom avsiktlighet inte är en förutsättning där.⁹ Se avsnitt 2.4 om artskyddsförordningen.

Beslut om försiktighetsåtgärder för fridlysta arter med stöd av miljöbalken är en förebyggande åtgärd i formell mening. När artskyddsförbuden aktualiserats och dispens är nödvändig för åtgärden är det inte längre ett förebyggande arbete.

1.4 Avgränsningar för riktlinjerna

Riktlinjerna hanterar skogsbruksåtgärder och ärenden som initieras som anmälningar om avverkning enligt skogsvårdslagen, ansökningar om tillstånd till avverkning i ädellövskog enligt skogsvårdslagen och/eller anmälningar för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. De är även tillämpliga i de fall en åtgärd skulle ha anmälts eller ansökts om tillstånd för, men detta inte har gjorts.

Riktlinjerna omfattar inte ärenden som gäller tillstånd till avverkning i fjällnära skog enligt skogsvårdslagen. I sådana ärenden fattas de beslut som krävs för att undvika förbjuden påverkan på fridlysta arter med stöd av skogsvårdslagen. Se mer i avsnitt 3.4.3.

I dagsläget är det inte heller möjligt att ge någon vägledning om rätt till ersättning på grund av de begränsningar som artskyddsförordningen kan innebära.

1.5 Hur riktlinjerna bör användas

Riktlinjerna är avsedda att användas som generellt stöd i det dagliga arbetet vid handläggning av anmälningar om avverkning enligt skogsvårdslagen, ansökningar om tillstånd till avverkning i ädellövskog enligt skogsvårdslagen, vid samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken då fridlysta arter kan beröras, samt vid handläggning av artskyddsärenden på länsstyrelserna, inklusive dispensärenden. Riktlinjerna bör också användas som stöd för samarbetet mellan Skogsstyrelsens och länsstyrelsens handläggare. Målgruppen är främst handläggare på myndigheter men även personal inom skogsbolag, markägarorganisationer, inköparorganisation eller liknande kan finna stöd och vägledning i riktlinjerna.

⁸ Bestämmelser i artskyddsförordningen som kräver avsiktlighet är 4 § första stycket 1, 2 och 4 (fåglar), 4 a § första stycket 1–3 (andra djur än fåglar) och 7 § (växter)

⁹ 6 § artskyddsförordningen (kräldjur, groddjur, ryggradslösa djur), 8–9 §§ artskyddsförordningen (kärlväxter, mossor, lavar, svampar och alger)

1.6 Definitioner/Ordlista

Ord/förkortning	Förklaring
Allmänna hänsynsregler	Bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken om vad alla som vidtar en åtgärd eller bedriver en verksamhet ska uppfylla.
Artskydd	Regleringar i artskyddsförordningen (2007:845) om skydd av arter, dvs. fridlysning, tillstånd för vissa verksamheter, restriktioner för handel m.m. Dessa riktlinjer omfattar endast 4–15 §§ artskyddsförordningen.
Artbevarande	Alla de olika åtgärder som görs för att bevara arter, dvs. sådant som åtgärdsprogram för hotade arter, landskapsplanering och arbete med grön infrastruktur, miljöhänsyn i markanvändning, samt områdesskydd och skydd genom fridlysning och fredning.
Artikel 12/17-rapportering	Rapporteringskravet för art- och habitatdirektivet formuleras i direktivets artikel 17. Medlemsstaterna rapporterar till EU vart sjätte år. Rapporten ska bland annat innehålla uppgifter om bevarandestatus hos de livsmiljöer och de arter som avses i artikel 17 i art- och habitatdirektivet. En något enklare rapportering av status och trender görs även för fåglar enligt artikel 12 i fågeldirektivet. Den svenska rapporteringen enligt artikel 17 i art- och habitatdirektivet sammanfattas i en rapport från SLU. ¹⁰
Avsiktlig	I flera av artskyddsförordningens bestämmelser krävs att en handling är <i>avsiktlig</i> för att den ska vara förbjuden, se 4, 4 a och 7 §§. För att kravet på avsiktlighet ska anses uppfyllt krävs att personen i fråga har velat fånga eller döda ett exemplar av ett fridlyst djur, eller åtminstone godtagit risken för en sådan fångst eller sådant dödande¹¹. Avsiktlig betyder i detta sammanhang att den som utför åtgärden förstår den förutsägbara konsekvensen av sitt handlande och ändå genomför den, det vill säga är medveten om att en skyddad djurart sannolikt exempelvis störs, även om störningen inte var syftet med åtgärden¹². Åtgärden kan alltså vara olaglig även om syftet var något annat än att exempelvis störa djuret. Med att ha förstått den förutsebara konsekvensen av

¹⁰ Sveriges arter och naturtyper i EU:s art- och habitatdirektiv, resultat från rapportering 2019

¹¹ EU-domstolens dom av den 18 maj 2006 i mål C-221/04, p. 71

¹² EU-domstolens dom av den 30 januari 2002 i mål C-103/00, Caretta caretta

Ord/förkortning	Förklaring
	handlingen menas att följderna av åtgärden ska kunna förutses, att det ska ha framgått av den nationella lagstiftningen och den information som myndigheterna lämnat till allmänheten och berörda verksamhetsutövare att sådana åtgärder med största sannolikhet innebär lagbrott. Detta gäller även växter enligt 7 § artskyddsförordningen (markerade med N i bilaga 1 till artskyddsförordningen) och fåglar enligt 4 § första stycket 1, 2 och 4 i artskyddsförordningen, som gäller avsiktliga handlingar. Innebörden av avsiktlighet i artskyddsförordningens mening skiljer sig från vad avsiktlighet innebär enligt annan svensk lagstiftning, exempelvis straffrätten. Vid en bedömning om avsiktlighet här är det därför viktigt att utgå från EU-praxis. Om tillräckliga förebyggande åtgärder har genomförts så att påverkan på arten blir obetydlig, bör det anses att den typiskt sett förutsebara konsekvensen av handlandet inte längre är att en fridlyst individ fångas, dödas eller störs. Åtgärden är därmed inte längre att anse som avsiktlig i artskyddsförordningens mening. (jämför EU-domstolens dom av den 4 mars 2021 i de förenade målen C-473/19 och C-474/19, p. 76–77, Skydda skogen).
Art- och habitatdirektivet	Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.
Bevarandestatus	Se gynnsam bevarandestatus nedan.
Biogeografisk region	Regionindelning inom EU. Sverige har tre sådana landregioner: kontinental, boreal och alpin samt två marina regioner: den baltiska och den atlantiska.
Endemiska arter	Arter som bara förekommer inom ett specifikt område och därmed är unika för detta område.
EU-kommissionens vägledning (2021)	EU-kommissionens vägledning om strikt skydd för djurarter av gemenskapsintresse enligt habitatdirektivet, Bryssel den 12.10.2021, C(2021) 7301 final.

Ord/förkortning	Förklaring
Fortplantningsområde	Definieras i EU-kommissionens vägledning som ”de områden som behövs för parning och födsel av ungar”. Begreppet täcker även omgivningen kring boet eller födselplatsen, i de fall där avkomman är beroende av denna. För vissa arter omfattar fortplantningsområdet även tillhörande strukturer som behövs för revirhävande och försvar. För arter som reproducerar sig asexuellt definieras fortplantningsområdet som det område som behövs för att producera avkomma. Fortplantningsområden som används regelbundet, antingen inom ett år eller från ett år till ett annat, måste skyddas även de tider när de inte används (EU-kommissionens vägledning (2021), stycke 2–56).
Fridlysta arter enligt EU:s naturvårdsdirektiv	Arter som är fridlysta enligt 4 a och 7 §§ artskyddsförordningen (2007:845), dvs. markerade med N i bilaga 1 till artskyddsförordningen samt alla naturligt förekommande fågelarter enligt 4 § artskyddsförordningen.
Fridlysta arter enligt nationella regler	Arter som är fridlysta enligt 6, 8 och 9 §§ artskyddsförordningen (2007:845). Listas i bilaga 2 till artskyddsförordningen.
Fågeldirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.
Förebyggande strategier	Av EU-kommissionens vägledning och av EU-domstolens avgörande av den 4 mars 2021 i de förenade målen C-473/19 och C-474/19, Skydda skogen, framgår det att det i ett strikt skyddssystem förutsätter vidtagandet av förebyggande åtgärder som är sammanhängande och samordnade. Med detta menas att skyddsbestämmelserna bör tillämpas på ett sådant sätt att alla motstridigheter förebyggs redan från början och att artskyddsförordningens förbud aldrig aktualiseras. Verksamhetsutövare behöver därför ha en förebyggande strategi. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har redovisat ett exempel på en förebyggande strategi till regeringen.

Ord/förkortning	Förklaring
Försiktighetsprincipen	Princip etablerad i bland annat EU-rätten om att redan risken för störning, skada eller olägenhet innebär krav på åtgärd, se också 2 kap. 3 § miljöbalken. Försiktighetsprincipen gäller utöver miljöskydd även för människors, djurs och växters hälsa.
Gynnsam bevarandestatus	Upprätthållandet eller återställandet av gynnsam bevarandestatus är det övergripande målet för alla arter av gemenskapsintresse, dvs. av EU utpekade arter. EU-kommissionens vägledning tydliggör att det faktum att en art inte är hotad innebär inte automatiskt att den har gynnsam bevarandestatus. Medlemsstaternas skyldigheter innebär alltså något mer än att bara undvika utrotning. En arts bevarandestatus betraktas som gynnsam när: - uppgifter om artens populationsutveckling visar att den på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av sin livsmiljö, och - dess naturliga utbredningsområde varken minskar eller sannolikt kommer att minska inom en överskådlig framtid, och - det finns, och sannolikt kommer fortsätta att finnas, en tillräckligt stor livsmiljö för att artens populationer ska bibehållas på lång sikt. Definitionen, som härrör från artikel 1.i) i art- och habitatdirektivet, innehåller parametrarna population, utveckling, utbredning, tillräckligt stor livsmiljö och utsikter till fortlevnad på lång sikt. I svensk lagstiftning beskrivs den i 16 § förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.
Intrångsbegränsning	Föreskrifter om hänsyn till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen enligt 30 § skogsvårdslagen får inte vara så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Se även https://www.skogsstyrelsen.se/lag-och-tillsyn/skogsvardslagen/miljohansyn-som-maste-tas/ Dock hanteras fridlysta arter i skogen inom miljöbalken som saknar intrångsbegränsning.

Ord/förkortning	Förklaring
Kontinuerlig ekologisk funktion	I EU-kommissionens vägledning (2021), stycke 2–52, kan man läsa om ekologisk funktion: ”syftet med bestämmelsen i artikel 12.1 d bör därför uppfattas som att skydda den ekologiska funktionen hos parningsplatser och rastplatser.” I stycke 2–54 framgår vidare; ”sådana parningsplatser och rastplatser behöver skyddas även när de bara används tillfälligt eller rentav överges men det ändå finns en rimligt hög sannolikhet att de berörda arterna kommer att återvända till dessa områden och platser.” EU-kommissionen tydliggör i sin vägledning att enligt försiktighetsprincipen bör föreslagna åtgärder inte komma i fråga om de inte garanterar en kontinuerlig ekologisk funktionalitet hos platsen. (EU-kommissionens vägledning (2021), stycke 2–69).
EU:s naturvårds-direktiv	En samlingsbeteckning på fågeldirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG) och art- och habitatdirektivet (rådets direktiv 92/43/EEG).
Rödlistade arter	Den svenska rödlistan är en bedömning och sammanställning över enskilda arters risk att dö ut i Sverige och ger en överblick över arternas tillstånd. Rödlistan medför i sig inget juridiskt skydd för arterna. Rödlistade arter behöver inte vara fridlysta och det finns fridlysta arter som inte är rödlistade. Rödlistan revideras vart 5:e år av SLU Artdatabanken. Senaste versionen publicerades i april 2020.
Sekretess	Allmänna handlingar är som huvudregel offentliga. Det finns dock ett undantag till huvudregeln och det är när sekretess föreligger. För att sekretess till skydd för intresset av att bevara djur- eller växtart enligt 20 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska komma i fråga och för att en handling eller uppgift ur en allmän handling inte ska lämnas ut krävs att det kan antas att ett bevarande av arten inom landet eller del av landet skulle motverkas om uppgiften röjs. Den som är part i ett ärende har som huvudregel alltid rätt att få ta del av handlingar och uppgifter i ärendet.

Ord/förkortning	Förklaring
Skyddsklassning av fynduppgifter	Skyddsklassningen styr hur information tillgängliggörs i applikationerna med artinformation som vissa myndigheter tillhandahåller; för de arter som har högre skyddsklassning döljs vissa uppgifter eller diffuseras, dvs. den geografiska precisionen i uppgiften görs otydlig.
Tillfredsställande nivå på population	En nivå som innebär att en fågelart långsiktigt kan finnas kvar inom sitt naturliga utbredningsområde. Bedömningen av lokala förekomster och regional status behöver beaktas i förhållande till förekomsten på nationell nivå.
Verksamhetsutövare	Den eller de juridiska (ex. företag, organisation) eller fysiska personer (människa) som ansvarar för en verksamhet eller del av en sådan. I samband med skogsbruksåtgärder är markägaren oftast – dock inte alltid – även verksamhetsutövare i miljöbalkens mening.
Viloplats	Definieras i EU-kommissionens vägledning, som ”områden som behövs för att vidmakthålla ett djur eller en grupp av djur när de inte är aktiva.” För arter som har ett stadium då de sitter fast på ett underlag är viloplatsen detta underlag. Viloplatsen omfattar sådana strukturer som djuren skapat för att utnyttja som viloplatser. Viloplatser som används regelbundet, flera gånger om året eller varje år, måste skyddas även de tider när de inte används (EU-kommissionens vägledning (2021), stycke 2–56).

2 Regelverken och tolkningar

2.1 Läsanvisningar

I kapitlet redogörs för vilka regelverk som berör artskydd i skogen, hur dessa regelverk bör tolkas och relevanta rättsfall. I kapitel 4 ges mer praktisk vägledning om hur regelverket generellt bör tillämpas i enskilda fallet. Det kan därför vara fördelaktigt att läsa kapitel 2 och 4 tillsammans.

2.2 Fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet

Tillsammans kallas fågeldirektivet¹³ och art- och habitatdirektivet¹⁴ för EU:s naturvårdsdirektiv. De utgör tillsammans EU:s genomförande av flera konventioner, bland andra Bernkonventionen och Riokonventionen och utgör grunden i unionens naturvårdspolitik. EU:s naturvårdsdirektiv har implementerats i miljöbalken och artskyddsförordningen, men även i annan lagstiftning.

Fågeldirektivet från 1979 om bevarande av vilda fåglar, innehåller regler till skydd för samtliga naturligt förekommande och vilt levande fågelarter inom EU, totalt drygt 470 arter. Antalet arter som omfattas av skyddet kan ändras över tid om nya arter tillkommer, se EU Bird List för uppdaterade artlistor.¹⁵ Skyddet gäller för såväl fåglarna som deras ägg, reden och boplatser. Det övergripande syftet enligt artikel 2 i fågeldirektivet är att bibehålla eller återupprätta arternas populationer till en nivå ”som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov”.

Art- och habitatdirektivet från 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, kompletterar fågeldirektivet och skyddar livsmiljöer, andra djur än fåglar och dessutom växter. Syftet med bestämmelserna i art- och habitatdirektivet är att säkra den biologiska mångfalden genom bevarandet av naturligt förekommande livsmiljöer samt den vilda floran och faunan inom EU:s medlemsstater. Alla åtgärder som vidtas av medlemsstaterna ska ha som mål att bevara eller återställa, i gynnsam bevarandestatus, naturligt förekommande livsmiljöer samt vild fauna och flora av gemenskapsintresse.

Både fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet innehåller delar som rör inrättandet av Natura 2000-områden och andra delar som rör artskydd. Det är alltså både områdesskydd och artskydd som är tänkta som olika kompletterande skyddsinstrument beroende på en arts behov. En del arter behöver båda instrumenten, andra endast det ena. Båda direktiven är så kallade minimidirektiv, vilket innebär att de enskilda medlemsländerna även kan införa egna bestämmelser som går längre än direktiven kräver.

Som stöd till medlemsländernas implementering och tolkning av EU:s naturvårdsdirektiv finns vägledningar från EU-kommissionen. I vägledningen som

¹³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar

¹⁴ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter

¹⁵ EU Bird List:

https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/eu_species/index_en.htm

gäller strikt skydd för djurarter av gemenskapsintresse enligt habitatdirektivet¹⁶ betonar EU-kommissionen vikten av att direktiven tillämpas med stöd av tvingande nationella bestämmelser. Det räcker dock inte med att direktivtexten införs i den nationella lagstiftningen utan den måste kompletteras med genomförandebestämmelser för att säkerställa ett strikt skydd. Utöver införande av en sammanhängande rättslig ram krävs tillämpning av konkreta åtgärder för att verkställa dessa bestämmelser.¹⁷ När det gäller areella näringar som skogsbruk skriver EU-kommissionen att det inte nödvändigtvis måste införas nya strukturer eller godkännandeförfaranden nationellt. Medlemsstaterna kan använda befintliga planeringsförfaranden, regelverk eller bästa praxis. Oavsett vad som väljs måste medlemsstaterna säkerställa att kraven på strikt skydd blir tillräckligt uppfyllda.¹⁸

I sökandet efter hållbara skogsbruksmetoder som är förenliga med bevarandekraven har det tagits fram flera olika strategier i olika medlemsstater. De befintliga strategierna varierar, från detaljerad skogsbruksplanering och förhandsgodkännande av skogsbruksplaner, eller uppförandekoder, till förhandsanmälan av avverkningar.

2.3 Miljöbalken

2.3.1 De allmänna hänsynsreglerna

Syftet med miljöbalken är att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer kan leva i en hälsosam och god miljö. I andra kapitlet miljöbalken finns allmänna hänsynsregler som gäller för alla som bedriver, avser att bedriva eller har bedrivit en verksamhet. Dessa regler gäller också för alla som vidtar eller avser att vidta någon åtgärd som kan vara av betydelse för människors hälsa eller miljön. De allmänna hänsynsreglerna riktar sig i första hand till verksamhetsutövare, men även till andra som vidtar åtgärder. De allmänna hänsynsreglerna måste även iakttas vid skogsbruksåtgärder, exempelvis vid avverkning och skötselåtgärder som inte är av försumbar betydelse.¹⁹ Av praxis framgår att artskyddsförordningen ska ses som en precisering av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.²⁰

De allmänna hänsynsreglerna och skogsvårdslagen med tillhörande föreskrifter tillämpas parallellt och besluten kan i viss mån komma att överlappa varandra. Vid en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, vilket inkluderar alla avverkningsanmälningar enligt skogsvårdslagen, ska de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, likväl som artskyddsförordningen, tillämpas fullt ut.²¹ Detta hindrar dock inte att ett beslut med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken kombineras med ett beslut med stöd av skogsvårdslagen och Skogsstyrelsens föreskrifter och

¹⁶ EU-kommissionens vägledning (2021)

¹⁷ EU-kommissionens vägledning (2021), stycke 2–11

¹⁸ EU-kommissionens vägledning (2021), stycke 2–14

¹⁹ Se 2 kap. 1 § andra stycket miljöbalken och 7 kap. 3 § i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2011:7) till skogsvårdslagen

²⁰ Se bl.a. MÖD 2013:13, MÖD 2014:47, MÖD 2014:48 och MÖD 2018:18

²¹ Se bland annat prop. 1997/98:90, *Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.*, s. 238 ff., 6 § förordning (1998:904) om anmälan för samråd, MÖD 2020:45, MÖD 2021:11 och SOU 2021:51, Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar, Del 2, s 883 ff.

allmänna råd (SKSFS 2011:7) till skogsvårdslagen för skyddszoner m.m., se avsnitt 2.7.

Det främsta instrumentet för att kontrollera att de allmänna hänsynsreglerna efterlevs i enskilda fall vid skogsbruk är den granskning som görs i samband med att en avverkningsanmälan kommer in till Skogsstyrelsen. Ett anmälningsförfarande ger Skogsstyrelsen en möjlighet att reagera om en anmäld avverkning kommer att innebära ett åsidosättande av de allmänna hänsynsreglerna. Inom ramen för anmälningsärendet kan myndigheten besluta om föreläggande med krav på exempelvis försiktighetsmått för att genomdriva hänsynsreglerna i det enskilda fallet.²²

Ett mer övergripande verktyg för att kontrollera att reglerna i 2 kap. miljöbalken följs är Skogsstyrelsens tillsyn av skogliga verksamhetsutövares egenkontroll enligt miljöbalken. Se mer information i avsnitt 2.3.3

Nedan presenteras de allmänna hänsynsregler i 2 kap. miljöbalken som är av störst betydelse för riktlinjerna vid handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket.

2.3.1.1 Försiktighetsprincipen (2 kap. 3 § miljöbalken)

Syftet med försiktighetsprincipen är att förebygga inte bara säkert förutsebara, utan också möjliga, skador och olägenheter. Detta innebär att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Vid yrkesmässig verksamhet ska bästa möjliga teknik användas.

Dessa försiktighetsmått ska vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

2.3.1.2 Bevisbörderegeln (2 kap. 1 § miljöbalken)

En naturlig följd av försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § miljöbalken är att bevisbördan läggs på den som genom sitt handlande kan antas förorsaka en olägenhet, s.k. omvänd bevisbörda. Omvänd bevisbörda innebär att det är verksamhetsutövaren som är skyldig att visa att kraven i 2 kap. miljöbalken är uppfyllda. Miljöbalkens bestämmelse om bevisbörda gäller vid prövning av avverkningsanmälningar enligt skogsvårdslagen.²³

Med hänsyn till att bevisbörderegeln innebär att det är verksamhetsutövaren som ska visa att de allmänna hänsynsreglerna följs, är det verksamhetsutövaren som förlorar på att miljökonsekvenserna inte är tillräckligt utredda. Om verksamhetsutövaren i samband med en avverkningsanmälan inte lyckats visa att skogsbruksåtgärderna kan genomföras på ett godtagbart sätt i förhållande till hänsynsreglerna i miljöbalken och artskyddsförordningen kan de anmälda åtgärderna komma att förbjudas, alternativt bli föremål för ett så pass långtgående

²² Michanek, Zetterberg. Den svenska miljörätten, uppl. 5, s. 111 f

²³ Se bland annat prop. 1997/98:90, *Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.*, s. 238 ff., MÖD 2021:11 och SOU 2021:51, Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar, Del 2, s. 883 ff.

föreläggande om försiktighetsmått att åtgärderna blir väldigt kostsamma att utföra.²⁴

Att bevisbördan vilar på verksamhetsutövaren säger emellertid inget om hur omfattande bevisningen måste vara. Beviskravet varierar med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet och den omständighet som har störst betydelse för hur högt beviskravet ställs är hur stor skada på miljön som åtgärden kan innebära.

Se avsnitt 4.2 för vägledning om hur den omvända bevisbördan tillämpas i praktiken, samt bedömning när behov av kompletteringar krävs och bedömning av underlag.

2.3.1.3 Kunskapskravet (2 kap. 2 § miljöbalken)

Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska skaffa sig den kunskap som behövs för att skydda miljön mot skada eller olägenhet. Eftersom det oftast är markägaren som har den faktiska och rättsliga möjligheten att påverka hur en skogsbruksåtgärd ska utföras är utgångspunkten att det är markägaren som ska ses som verksamhetsutövare enligt miljöbalken. Det krävs dock inte att verksamhetsutövaren själv innehar den nödvändiga kunskapen. Det står markägaren fritt att anlita exempelvis en konsult eller annan sakkunnig för att ta fram det underlag som behövs för att visa att de allmänna hänsynsreglerna är uppfyllda. Om verksamhetsutövaren inte är den som rent faktiskt ska utföra själva skogsbruksåtgärden har även den som utför åtgärden ett ansvar att skaffa sig den kunskap som behövs.²⁵ Det kan anses finnas flera verksamhetsutövare i miljöbalkens mening för samma åtgärd.

Kunskapskravet understryker vikten av att ha tillräckligt kunskapsunderlag för att kunna bedöma vilka konsekvenser en verksamhet kan få på miljön. Avgörande för vilken kunskap som behövs är såsom nämns ovan den eventuella effekten verksamheten eller åtgärden kan förväntas få. Kunskapen behöver tas fram redan *innan* åtgärden vidtas.²⁶ Kunskapskravet är dock dynamiskt, vilket innebär att kompletterande kunskap kan behöva tas fram eller inhämtas även under tiden åtgärden utförs eller verksamheten pågår.²⁷ Gällande artskyddet innebär kunskapskravet generellt att verksamhetsutövaren behöver ha kunskap om vilka arter och potentiella livsmiljöer som berörs av en planerad åtgärd (se mer i avsnitt 3.5.2).²⁸

Kunskapskravet ligger på verksamhetsutövaren medan den beslutande myndigheten, Skogsstyrelsen eller länsstyrelsen, är ansvarig för att ärendet är tillräckligt utrett innan beslut fattas. Anser myndigheten att kunskapsunderlaget är bristfälligt kan myndigheten begära att verksamhetsutövaren inkommer med kompletterande underlag, se vidare avsnitt 3.5 och 4.2.

²⁴ Michanek, Zetterberg. Den svenska miljörätten, uppl. 5, s. 111 f

²⁵ Jfr SOU 2020:73, Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen, Del 2.1, s. 776 ff. och SOU 2021:51, Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar, Del 2, s. 890

²⁶ Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, Del 1, s. 211

²⁷ NJA 2006 s. 310

²⁸ SOU 2021:51, Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar, Del 2, s. 888

2.3.1.4 Lokaliseringsprincipen (2 kap. 6 § miljöbalken)

För en verksamhet eller åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde ska det väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön (lokaliseringsprincipen).

Lokaliseringsprincipen ställer alltså två krav på valet av plats. Det första kravet innebär att även om det inte finns någon bättre alternativ plats från miljösynpunkt så måste den valda platsen i sig vara lämplig. Avgörande för om en plats är lämplig ska bedömas med hänsyn till miljöbalkens mål som fastställs i 1 kap. 1 § miljöbalken. Det andra kravet innebär att den plats ska väljas där ändamålet kan uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljö.²⁹

Av praxis framgår att artskyddsförordningen ska ses som en precisering av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.³⁰ Den praxis som utvecklats i domstolarna visar bland annat att om artskyddsförordningens förbud aktualiseras vid prövningen av en verksamhet så är den inte rätt lokaliserad och därmed inte tillåtlig enligt 2 kap. miljöbalken.³¹

I bestämmelsens andra stycke fastställs ytterligare krav för vissa åtgärder och verksamheter att ta hänsyn till, nämligen hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kapitlet miljöbalken. Vid skogsbruk och andra pågående markanvändning behöver dock inte 3 och 4 kapitlet miljöbalken tillämpas. Lokaliseringsprincipen är i samband med skogsbruksåtgärder av naturliga skäl oftast mindre relevant än vid exempelvis nyetablering av verksamheter.

2.3.1.5 Rimlighetsavvägning (2 kap. 7 § miljöbalken)

Rimlighetsavvägningen innebär att de krav på hänsyn som gäller vid tillämpningen av de ovan nämnda hänsynsreglerna i 2 kap. 2, 3 och 6 §§ miljöbalken gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. En rimlighetsavvägning kan dock aldrig medföra att ett av förbuden i artskyddsförordningen kringgås.

Vid rimlighetsavvägningen ska man jämföra nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått med kostnaderna för sådana åtgärder, exempelvis kunskapsunderlagets omfattning. Åtgärden ska vara miljömässigt motiverad och ekonomiskt rimlig för verksamhetsutövaren. Det är alltid förhållandena i det enskilda fallet som är avgörande för bedömningen. Därutöver ska hänsyn tas till sannolikheten för att en olägenhet ska uppkomma, om området redan är belastat samt hur allvarlig och i vilken omfattning olägenheten kan bli. Särskilda krav kan ställas t.ex. i ett område som innehåller en mycket sällsynt växt- eller djurart.³²

Förbuden i artskyddsförordningens fridlysningsbestämmelser kan inte avvägas bort genom en rimlighetsavvägning. Om förbuden i artskyddsförordningen aktualiseras, trots att försiktighetsmått och skyddsåtgärder har vidtagits, är åtgärden förbjuden enligt artskyddsförordningen. I stället får verksamhetsutövaren

²⁹ MÖD 2010:29, Michanek, Zetterberg, Den svenska miljörätten, uppl. 5, s. 134 f

³⁰ Bl.a. MÖD 2013:13, MÖD 2014:47, MÖD 2014:48 och MÖD 2018:18

³¹ MÖD 2014:47 och MÖD 2014:48

³² Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, Del 2, s. 25

ansöka om dispens hos länsstyrelsen. Vid länsstyrelsens handläggning av en ansökan om dispens från fridlysningsbestämmelserna görs en slutlig proportionalitetsbedömning och i denna kan arter fridlysta i bilaga 1 och 2 till artskyddsförordningen komma att behandlas olika, se avsnitt 2.4.

När det gäller skogsbruksåtgärder så anser Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen att de skyddsåtgärder som krävs för att förbuden i artskyddsförordningen inte ska aktualiseras, i regel är rimliga.

2.3.2 Samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken

Bestämmelserna om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken (12:6-samråd) fyller en viktig funktion som komplement till miljöbalkens andra regler om tillstånds- och anmälningsskyldighet. Bestämmelserna om samråd ska fungera som ett förebyggande och lättillgängligt medel för tillsynsmyndigheten att kontrollera, styra och eventuellt hindra åtgärder och verksamheter som kan inverka negativt på naturmiljön. En anmälan om avverkning enligt skogsvårdslagen är att se som en anmälan för 12:6-samråd.³³ Anmälan för samråd bör från myndighetens sida betraktas som en förebyggande del i tillsynen; genom 12:6-samrådet kan myndigheten verka för att säkerställa syftet med miljöbalken. Mer om 12:6-samråd finns i Naturvårdsverket handbok *Anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken*³⁴, i Skogsstyrelsens *Handbok – Handläggning av ärenden som rör anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken* samt i Naturvårdsverkets allmänna råd (NFS 2001:15) om anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken respektive Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2013:3) om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder. Med hänsyn till rättsutvecklingen de senaste 20 åren ska det dock uppmärksammas att handboken och föreskrifterna i viss mån kan vara daterade och att underlagen ska läsas i ljuset av gällande rättsläge.

Anmälan för samråd görs till tillsynsmyndigheten. Skogsstyrelsen är tillsynsmyndighet när det gäller avverkning, hyggesbehandling, beståndsanläggning, beståndsvård, uttag av skogsbränsle, skogsbilvägar, skogsgödning, kalkning i skogsmark och andra skogsbruksåtgärder, i den mån verksamheterna och åtgärderna är sådana som avses i 12 kap. 6 § miljöbalken och omfattas av skogsvårdslagen.³⁵ Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet för andra verksamhetsåtgärder och åtgärder som avses i 12 kap. 6 § miljöbalken, som inte ingår i Skogsstyrelsens tillsyn.³⁶ Skogsstyrelsen eller länsstyrelsen ansvarar däremot inte för sådana verksamheter eller åtgärder som kan omfattas av anmälningsskyldighet enligt 12 kap. 6 § miljöbalken inom Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt. För sådana åtgärder är Försvarsinspektören för hälsa och miljö tillsynsmyndighet.³⁷

Tillsynsmyndigheten får med stöd av 12 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken förelägga verksamhetsutövaren att vidta de åtgärder som behövs för att kraven i

³³ 6 § förordning om anmälan för samråd (1998:904) och MÖD 2021:11

³⁴ Naturvårdsverkets handbok 2001:6, *Anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken*, utgåva 1, november 2001

³⁵ 2 kap. 10 § 2 miljötillsynsförordningen (2011:13)

³⁶ 2 kap. 8 § första stycket 9 miljötillsynsförordningen

³⁷ 2 kap. 4–5 §§ miljötillsynsförordningen

de allmänna hänsynsreglerna och artskyddsförordningen ska uppfyllas. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, får myndigheten förbjuda verksamheten.

2.3.2.1 Samrådsskyldighet enligt förordning om anmälan för samråd

I förordningen (1998:904) om anmälan för samråd anges att innan en skogsbruksåtgärd utförs i en urskog eller gammal skog ska anmälan för samråd enligt 12 kap 6 § miljöbalken göras. Bestämmelserna har införts till följd av tillämpningen av EU:s förnybartdirektiv³⁸ (RED III). Definitionen av urskog finns i avskogningsförordningen³⁹ (EUDR). Vad som utgör gammal skog definieras i förordning om anmälan för samråd samt i Skogsstyrelsens föreskrifter om vissa kriterier för gammal skog (SKSFS 2025:4).

2.3.2.2 Skogsstyrelsens föreskrifter om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder

Av Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2013:3) om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder framgår vilka verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada på naturmiljön och därför alltid ska anmälas för samråd till Skogsstyrelsen.

Utöver de åtgärder och verksamheter som enligt föreskrifterna alltid ska anmälas till Skogsstyrelsen, hänvisar föreskrifterna till den grundläggande samrådsskyldigheten i 12 kap. 6 § första stycket miljöbalken. Den anger att alla verksamheter eller åtgärder som kan komma att väsentligt ändra naturmiljön ska anmälas för samråd. Vad gäller skogsbruksåtgärder kan till exempel gallring, röjning och avverkning under 0,5 hektar som kan påverka fridlysta arter vara samrådspliktigt enligt 12 kap. 6 § första stycket miljöbalken...

2.3.3 Regler om egenkontroll i 26 kap. 19 § miljöbalken

I 26 kap. 19 § miljöbalken anges att den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön fortlöpande ska planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar. Verksamhetsutövaren ska genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön. Andra kapitlets allmänna hänsynsregler utgör tillsammans med 26 kap. 19 § miljöbalken grunden för miljöbalkens krav på egenkontroll.

I förordning (1998:901) om verksamhetsutövers egenkontroll och Naturvårdsverkets allmänna råd (NFS 2001:2) om egenkontroll preciseras kraven ytterligare för tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter som bedrivs yrkesmässigt.

Skogsstyrelsen kontrollerar att bestämmelserna om egenkontroll i miljöbalken följs för skogsbruksåtgärder, och bedriver tillsyn över skogliga verksamhetsutövers egenkontroll utifrån de krav som finns i miljöbalken. Denna typ av tillsyn benämns systemtillsyn enligt miljöbalken. Om Skogsstyrelsen vid

³⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/2413

³⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1115

ett tillsynstillfälle konstaterar brister i en verksamhetsutövers egenkontroll så kan verksamhetsutövaren föreläggas att åtgärda bristerna.

2.4 Fridlysning enligt artskyddsförordningen

Artskyddsförordningens bestämmelser är utfärdade med stöd av 8 kap. miljöbalken. Fågeldirektivet har införlivats i 4 § artskyddsförordningen, vilket innebär att alla naturligt förekommande fågelarter är fridlysta. I 4 a och 7 §§ genomförs det strikta skyddet för djur och växter enligt art- och habitatdirektivet. De fridlysta arterna i 4 a och 7 §§ listas i bilaga 1 till artskyddsförordningen och är markerade med ett N/n. Bestämmelserna i 4 och 4 a §§ ska inte tillämpas i fråga om jakt efter vilt eller fiske efter fisk, vattenlevande kräddjur och vattenlevande blöddjur. I de fallen ska motsvarande bestämmelser i jakt- respektive fiskelagstiftningen tillämpas.

I artskyddsförordningens 6, 8 och 9 §§ finns regler för skydd av arter som listas i bilaga 2 till artskyddsförordningen. Arterna är fridlysta inom hela Sverige eller i delar av landet och skyddas inte av EU:s naturvårdsdirektiv. Det innebär att skyddet för dessa arter inte tillämpas enligt EU:s regler. Skyddet för arterna i bilaga 2 har sin grund i den tidigare naturvårdslagen (1964:822). I dessa riktlinjer betecknas arterna i bilaga 2 till artskyddsförordningen som nationellt fridlysta.

Av EU-domstolens praxis följer att fridlysningsbestämmelserna i 4, 4 a och 7 §§ artskyddsförordningen är tillämpliga på skogsbruk och kan innebära en begränsning av den pågående markanvändningen. Medlemsstaterna kan inte göra generella undantag för skogsbruksåtgärder från de krav som följer av EU-rätten.⁴⁰ Att fridlysningsbestämmelserna i artskyddsförordningen gäller pågående markanvändning och ska tillämpas på skogsbruksåtgärder, även för nationellt fridlysta arter, har också bekräftats av Mark- och miljööverdomstolen i ett flertal fall.⁴¹

Av EU-domstolens praxis följer också att reglerna till skydd för arterna som markerats med N i bilaga 1 till artskyddsförordningen ska tillämpas strikt.⁴²

2.4.1 Fåglar: 4 § artskyddsförordningen

Det är förbjudet att

1. *avsiktligt fånga eller döda vilda fåglar,*
2. *avsiktligt förstöra eller skada vilda fåglars bon eller ägg eller bortföra sådana fåglars bon,*
3. *samla in vilda fåglars ägg, även om de är tomma, och*
4. *avsiktligt störa vilda fåglar, särskilt under deras häcknings- och uppfödningstid, om inte störningen saknar betydelse för att*
 - a) *bibehålla populationen av fågelarten på en tillfredsställande nivå, särskilt utifrån ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, eller*

⁴⁰ Se bl.a. EU-domstolens avgöranden av den 17 september 1987 i Case 412/85, av den 10 januari 2006 i mål C-98/03, av den 20 oktober 2005 i mål C-6/04, av den 9 juni 2011 i mål C-383/09, av den 11 januari 2007 i mål C-183/05 och av den 26 januari 2012 i mål C-192/11

⁴¹ Se bl.a. MÖD 2017:7, MÖD 2018:18 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 20 december 2018 i mål nr M 10104-17

⁴² EU-domstolens avgörande den 30 januari 2002 i mål C-103/00 samt EU-domstolens avgörande av den 4 mars 2021 i de förenade målen C-473/19 och C-474/19, Skydda skogen

*b) återupprätta populationen till den nivån.
Förbudet gäller inte jakt efter fåglar. I fråga om sådan jakt finns bestämmelser med motsvarande innebörd i jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen (1987:905). Förordning (2022:928).*

Artskyddsförordningens lydelse innebär att förbudsbestämmelserna för fåglar regleras separat (4 §) i förhållande till andra djurarter (4 a §). Utformningen av bestämmelsen i 4 § motsvarar till stora delar artikel 2 och artikel 5 i fågeldirektivet.⁴³ Förbuden i 4 § syftar till att bevara eller återupprätta fågelpopulationerna på en tillfredsställande nivå.⁴⁴

Förbuden i 4 § artskyddsförordningen är uppdelade i fyra punkter och gäller alla vilda fåglar. Med vilda fåglar avses alla i Sverige naturligt förekommande fågelarter. Till skillnad från 4 § första stycket 1 och 2 finns det vad gäller förbudet att störa fåglar i 4 § första stycket 4 artskyddsförordningen en särskild kvalifikationströskel. Enligt 4 § första stycket 4 a-b måste störningen antingen påverka möjligheten att bibehålla populationen av fågelarten på en tillfredsställande nivå eller påverka möjligheten att återupprätta populationen till den nivån. Med andra ord är inte varje liten störning förbjuden.

Vid bedömning av om störningsförbudet i 4 § första stycket 4 artskyddsförordningen aktualiseras bör status för fågelpopulationens nuvarande nivå först utredas. Om populationsnivån är på en tillfredsställande nivå blir det andra steget att utreda om åtgärden innebär att tillfredsställande populationsnivå inte kan bibehållas. Om populationen däremot inte är på en tillfredsställande nivå blir det andra steget i stället att utreda om åtgärden förhindrar att populationen återupprättas till den nivån. Det skulle till exempel kunna visa sig genom att en skogsbruksåtgärd förhindrar genomförande av en åtgärdsplan för en art. Om en skogsbruksåtgärd förhindrar ett bibehållande eller återupprättande av populationsnivån aktualiseras förbuden i punkt 4 i 4 § artskyddsförordningen. Om förbuden aktualiseras är det tredje steget att utreda om det finns skyddsåtgärder som kan föreskrivas för att åtgärden ska vara tillåten. För vägledning för hur denna bedömning kan ske, se avsnitt 4.3.1.

En motsvarande kvalifikationströskel finns inte för 4 § första stycket 1–2 artskyddsförordningen. Det innebär att en bedömning utifrån populationsnivån inte är aktuell för förbuden i 4 § första stycket 1-2 artskyddsförordningen.⁴⁵

2.4.1.1 Tillfredsställande nivå på population utifrån ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov

För skogsbruksåtgärder gäller förbuden i 4 § första stycket 4 artskyddsförordningen enbart i den utsträckning detta är nödvändigt för att bibehålla eller återupprätta populationen av dessa arter till en tillfredsställande nivå

⁴³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar

⁴⁴ Se artikel 2 i fågeldirektivet

⁴⁵ EU-domstolens avgörande av den 1 augusti 2025 i mål C-784/23 Voore Mets och Lemeks Põlva

som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, med hänsyn till ekonomiska krav och rekreationsbehov.⁴⁶

Exempel på omständigheter som kan tala för att nivån inte kan anses vara tillfredsställande är att den aktuella fågelarten är nationellt rödlistad, finns upptagen på fågeldirektivets bilaga 1⁴⁷ eller att populationen har genomgått en konstaterad kraftig minskning.⁴⁸ I praktiken innebär det att för fågelarter som är rödlistade, listade i bilaga 1 till fågeldirektivet eller vars population har minskat med ≥ 50 % sedan 1980 behöver det i det enskilda fallet göras en bedömning om en tillfredsställande nivå kan upprätthållas. Eftersom alla vilda fåglar är fridlysta kan det i det enskilda fallet finnas andra arter än ovanstående som behöver beaktas i skogen. På lokal nivå skulle det till exempel kunna finnas andra fågelarter än de som passar in i ovanstående kategorier som anses sakna tillfredsställande populationsnivå. En åtgärd som sker i ett område av särskilt stor vikt för en art med tillfredsställande populationsnivå nationellt skulle kunna ha betydelse för att bibehålla populationen på den nivå lokalt.

Till stöd för bedömningen av vilka fågelarter som saknar en tillfredsställande populationsnivå kan de regionala listor som Skogsstyrelsen och vissa länsstyrelser gemensamt tagit fram vara en utgångspunkt, i den mån listan är uppdaterad.

Fram till dess att de regionala listorna har uppdaterats bedömer myndigheterna att Skogsstyrelsens uppdaterade lista för bedömning av tillfredsställande nivå på fågelpopulation⁴⁹ kan användas som stöd för bedömningen.

Bedömningen av en fågelarts population behöver annars kunna styrkas och motiveras utifrån aktuella vetenskapliga underlag och bästa möjliga vetenskapliga kunskap. I avsnitt 4.3.6 ges vägledning om vilket underlag som kan användas.

En tillfredsställande nivå bör vara en nivå som innebär att en fågelart långsiktigt kan finnas kvar inom hela sitt naturliga utbredningsområde. Bedömningen av lokala förekomster och regional status behöver beaktas i förhållande till förekomsten på nationell nivå.

2.4.1.2 Avsiktlig avseende fåglar

Det krävs en avsikt för att man ska anses bryta mot 4 § första stycket 1, 2 och 4 artskyddsförordningen. Begreppet avsiktlighet ska tolkas på samma sätt och ha samma innebörd som EU-domstolens tolkning av detta begrepp inom ramen för artikel 12 i art och habitatdirektivet.⁵⁰ Avsiktlighet innebär att den som utför en åtgärd och förstår den förutsebara konsekvensen av sitt handlande för fridlysta arter och ändå genomför handlingen. Det vill säga hen är medveten om och

⁴⁶ Förordningsmotiv till Förordning om ändring i artskyddsförordningen (2007:845), Fm 2022:5 s. 4.

⁴⁷ Att en art är upptagen i bilaga 1 till fågeldirektivet innebär att det ska utses särskilda skyddsområden för arten i Natura 2000-nätverket.

⁴⁸ Förordningsmotiv till Förordning om ändring i artskyddsförordningen (2007:845), Fm 2022:5, s. 4

⁴⁹ [Sammanställning av fågelarter där bedömning av tillfredsställande nivå behöver göras inför skogsbruksåtgärd \(skogsstyrelsen.se\)](https://www.skogsstyrelsen.se/sammanstallning-av-fagelararter-dar-bedomning-av-tillfredsstallande-niva-behoover-goras-infor-skogsbruksatgard)

⁵⁰ EU-domstolens avgörande av den 1 augusti 2025 i mål C-784/23 Voore Mets och Lemeks Pölva (punkterna 47,48)

godtagit risken för att en skyddad art exempelvis störs, även om störningen inte var syftet med åtgärden.⁵¹ En skada som uppstår för fåglar som en följd av skogsbruk bedöms därför som en avsiktlig handling. Se även avsnitt 1.6 för ytterligare beskrivning av avsiktlighet.

Om en verksamhetsutövare, genom att följa en förebyggande strategi, vidtar tillräckliga, förebyggande åtgärder så att den kvarvarande eventuella påverkan (dödande, störning och förstörelse av fågelägg) blir obetydlig, så bör åtgärden inte betraktas som avsiktlig i artskyddsförordningens mening.⁵² Är en åtgärd inte att anses som avsiktlig är den heller inte förbjuden enligt bestämmelserna som kräver avsiktlighet.⁵³ Ett sätt för verksamhetsutövaren att visa att en förebyggande strategi följs är att inför en planerad avverkning redovisa i avverkningsanmälan insamlat kunskapsunderlag, skogsbruksplaner med planerad hänsyn till fridlysta arter, information om hur undersökningar gått till, samt vilka förebyggande åtgärder som planeras i samband med åtgärden.

För att en skogsbruksåtgärd efter förebyggande skyddsåtgärder ska anses falla utanför bestämmelsens definition av avsiktlighet bör i vart fall följande förutsättningar vara uppfyllda:

- Det bör vara klarlagt vilka fridlysta arter som berörs av den sökta åtgärden. Detta genom inventering eller bedömning av att de fridlysta arternas livsmiljöer finns. Verksamhetsutövaren behöver beskriva hur informationen tagits fram.
- Den hänsyn som anges i myndigheternas artvisa vägledningar och som är relevant i det aktuella området bör vara genomförd. Verksamhetsutövaren anger vilken hänsyn som är tagen.

Verksamhetsutövaren behöver också kunna visa att rimliga förebyggande åtgärder har vidtagits. Vad gäller skogsbruksåtgärder anser Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen att de skyddsåtgärder som krävs för att förbuden i artskyddsförordningen inte ska aktualiseras, i regel är rimliga.

Inom ramen för regeringsuppdraget Artskydd i skogen, har Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i en rapport redovisat ett exempel på en förebyggande strategi.⁵⁴ För vägledning om bedömningen av avsiktlighet, se avsnitt 4.3.5.

2.4.1.3 4 § första stycket 1 artskyddsförordningen – Avsiktligt fånga eller döda vilda fåglar

I fråga om skogsbruksåtgärder bedöms inte förbudet om fångst av fåglar vara aktuellt. Till skillnad från vad Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen tidigare har

⁵¹ Se EU-domstolens avgöranden av den 30 januari 2002 i mål C-103/00 och av den 18 maj 2006 i mål C-221/04 samt EU-kommissionens vägledning (2021), avsnitt 2.3.1

⁵² Bestämmelser i artskyddsförordningen som kräver avsiktlighet är 4 § första stycket 1, 2 och 4 (fåglar), 4 a § första stycket 1–3 (andra djur än fåglar) och 7 § (växter)

⁵³ Se EU-domstolens dom av 4 mars 2021 i de förenade målen C-473/19 och C-474/19, Skydda skogen, EU-kommissionens, vägledning (2021), stycke 2–75, Mark- och miljööverdomstolens dom av den 26 april 2022 i mål nr M 610-21 (fladdermöss)

⁵⁴ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2023. Artskydd i skogen – strategier och arbetssätt för förebyggande åtgärder. Skogsstyrelsen rapport 2023/15

ansett är det inte relevant att göra en prövning utifrån om arten har en tillfredsställande populationsnivå i samband med förbudet mot att döda fåglar.⁵⁵

I EU-domstolens dom den 1 augusti 2025 i mål C-784/23 klargjordes att det inte är relevant att göra en prövning av åtgärdens påverkan på de berörda fågelarternas populationsnivå för att dessa förbud i fågeldirektivet ska vara tillämpliga. Detta innebär att det inte är längre möjligt att tillämpa någon form av kvalifikationsgräns utifrån påverkan på population för när förbuden i 4 § första stycket 1 artskyddsförordningen aktualiseras. Förbuden i artikel 5 är enligt EU-domstolen tillämpliga på samtliga fågelarter och är inte begränsade till endast vissa specifika fågelarter eller arter som är hotade på någon nivå eller har en långsiktigt vikande populationstrend.

I mål C-784/23 ansågs risken för att fåglar dödas, eller att bon eller ägg förstörs eller skadas, i samband med att man utför sin åtgärd ha godtagits när den skog som skulle avverkas under fåglarnas häcknings- och uppfödningstid innehåller cirka tio häckande fågelpar per hektar. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen tolkar inte cirka tio par häckande fåglar per hektar som en gräns som behöver uppnås för att förbuden ska anses aktualiseras. Det är enligt EU-domstolen inte omotiverat enligt försiktighetsprincipen att grunda konstaterandet angående förekomsten av ett visst antal häckande fågelpar per hektar på vetenskapliga uppgifter och observationer av olika fåglar, och i synnerhet på skogens typ och ålder samt att ett antal exemplar identifierats på platsen.

Föryngringsavverkning och gallring (i fortsättningen benämnt som avverkningsåtgärder) ses som en avsiktlig handling som omfattas av förbuden om man anses ha godtagit risken för att fåglar dödas eller att bon eller ägg förstörs eller skadas i samband med att man utför sin åtgärd. Bedömningen om när man anses ha godtagit risken för att fåglar dödas eller bon eller ägg förstörs eller skadas, är något som behöver avgöras i det enskilda fallet bland annat utifrån vetenskapliga uppgifter och observationer av olika fåglar samt skogens typ och ålder.

Även om förbudet mot att döda fåglar i 4 § första stycket 1 i artskyddsförordningen inte är begränsat till fåglars häcknings- och uppfödningstid bör förbudet, när det gäller avverkningsåtgärder, sällan aktualiseras i praktiken utanför fåglars häcknings- och uppfödningstid.

2.4.1.4 4 § första stycket 2 artskyddsförordningen – Avsiktligt förstöra eller skada vilda fåglars bon eller ägg eller bortföra sådana fåglars bon

På samma sätt som för 4 § första stycket 1 artskyddsförordningen (2.4.1.3) är det vid tillämpningen av förbuden mot att avsiktligt förstöra eller skada fåglars bon och ägg i artikel 5 a och b i fågeldirektivet enligt EU-domstolen inte relevant att göra en prövning av åtgärdens påverkan på berörda fågelarters populationsnivå. Dessa förbud är således tillämpliga oavsett vilken påverkan som åtgärden får på den berörda fågelarten.

⁵⁵ EU-domstolens avgörande av den 1 augusti 2025 i mål C-784/23 Voore Mets och Lemeks Põlva (punkt 54)

Även om förbudet mot att förstöra eller skada ägg i 4 § första stycket 2 i artskyddsförordningen inte är begränsat till fåglars häcknings- och uppfödningssperiod bör även förbudet mot att förstöra eller skada ägg sällan aktualiseras i fråga om avverkningsåtgärder utanför fåglars häcknings- och uppfödningssperiod.

Förbudet mot att förstöra eller skada bon i 4 § första stycket 2 i artskyddsförordningen kan aktualiseras för avverkningsåtgärder även utanför fåglars häcknings- och uppfödningssperiod eftersom bon enligt praxis är skyddade även när de inte används. Detta gäller för bon som kan antas komma att återanvändas.

För bon som återanvänds med regelbundenhet gäller förbudet kontinuerligt, dvs. utan begränsning i tid,⁵⁶ eftersom vissa fågelarter återanvänder sina bon. Förbudet i 4 § första stycket 2 artskyddsförordningen innebär inte ett förbud mot att förstöra exempelvis födosöks- eller kycklingmiljöer utan endast att förstöra funktionen för boet och dess ägg. En störning som innebär en negativ påverkan på en livsmiljö kan dock fortfarande vara förbjuden enligt den nya lydelsen av 4 § första stycket p. 4 artskyddsförordningen.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen anser att ett bos funktionalitet bör ingå i begreppet ”bon” för att förbudet inte ska förlora sin mening kopplat till fågeldirektivets syfte. Det bör innebära att träd med bon, och den miljö som behövs närmast boet för att det ska kunna användas, inte får förstöras.

2.4.1.5 4 § första stycket 3 artskyddsförordningen – Samla in vilda fåglars ägg, även om de är tomma

Punkten är inte aktuell i samband med skogsbruksåtgärder och kommenteras därför inte i dessa riktlinjer.

2.4.1.6 4 § första stycket 4 artskyddsförordningen – Avsiktligt störa vilda fåglar

Förbudet mot att avsiktligt störa vilda fåglar gäller inte om störningen saknar betydelse för att bibehålla eller återupprätta populationen på en tillfredsställande nivå särskilt utifrån ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov.

Förbudet mot att avsiktligt störa vilda fåglar gäller särskilt under deras häcknings- och uppfödningssperiod, men är inte begränsat till fåglarnas häcknings- och uppfödningssperiod.⁵⁷ En bedömning måste här göras utifrån respektive fågelart som riskerar att påverkas negativt av en åtgärd.

Negativ påverkan på en livsmiljö för en fågelart kan utgöra en förbjuden störning.⁵⁸ Trots att man skilt på förbudsbestämmelserna för fåglar och övriga arter anser Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen att det lämpligaste sättet att avgöra om påverkan på livsmiljön utgör en förbjuden störning eller ej är att

⁵⁶ EU-domstolens avgörande av den 17 april 2018 i mål C-441/17, Białowieżaskogen, p. 252, samt EU-domstolens avgörande av den 27 april 1988 i mål C-252/85, p. 9

⁵⁷ EU-domstolens avgörande av den 17 april 2018 i mål C-441/17, Białowieżaskogen, p. 252, samt EU-domstolens avgörande av den 27 april 1988 i mål C-252/85, p. 9, samt Förordningsmotiv till Förordning om ändring i artskyddsförordningen (2007:845), Fm 2022:5 s. 3 f.

⁵⁸ Förordningsmotiv till Förordning om ändring i artskyddsförordningen (2007:845), Fm 2022:5 s. 3 f.

bedöma ifall den kontinuerliga ekologiska funktionen (KEF) kan upprätthållas. Se avsnitt 1.6 för utförligare förklaring av KEF. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen anser att begreppet KEF bör fortsätta att tillämpas på fåglar, i enlighet med EU-rättslig och svensk domstolspraxis. Även om KEF har sitt ursprung i art- och habitatdirektivet har EU-domstolen i sitt avgörande Białowieżaskogen⁵⁹ kopplat skyddet för bon och vad som kan utgöra en störning för fåglar enligt artikel 5 i fågeldirektivet till skyddet i artikel 12 i art- och habitatdirektivets skydd för fortplantningsområden och viloplats. För det senare används begreppet KEF. EU-domstolen påpekade att artikel 5 fågeldirektivet främst har syftet att skydda häcknings- och rastplatser för fåglar.⁶⁰ Därmed bedömer Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen att för en negativ påverkan på en fågels fortplantningsområde eller viloplats som innebär att KEF inte kan upprätthållas kan störningen i flertalet fall inte heller anses sakna betydelse för att bibehålla populationen på en tillfredsställande nivå. Bedömning av om påverkan på livsmiljön kan komma att påverka populationsnivån till att inte vara tillfredsställande måste dock göras från fall till fall. Därmed utgör bedömningen av KEF endast en del av den bedömning som ska göras.

Störningsförbudet i 4 § första stycket 4 artskyddsförordningen ska i huvudsak motsvara det som tidigare återfanns i 4 § första stycket 2 artskyddsförordningen.⁶¹ Vad som kan anses utgöra en störning kan därmed även fortsatt tolkas på samma sätt som enligt art- och habitatdirektivet: *Varje verksamhet som avsiktligt stör en art i sådan omfattning att det kan påverka dess chanser till överlevnad, fortplantningsframgång eller reproduktionsförmåga, eller som leder till en minskning av det bebodda området eller till att arten förflyttas eller fördrivs, bör ses som en störning*⁶² och det varierar beroende på fågelart. En bedömning behöver göras från fall till fall om en åtgärd utgör en störning som inte saknar betydelse för att bibehålla eller återupprätta fågelarters population på en tillfredsställande nivå.

2.4.2 Djur enligt art- och habitatdirektivet: 4 a § artskyddsförordningen

2.4.2.1 4 a § artskyddsförordningen

Det är förbjudet att, i fråga om sådana vilt levande djurarter som har markerats med N eller n i bilaga 1,

- 1. avsiktligt fånga eller döda djur,*
- 2. avsiktligt störa djur, särskilt under djurens parnings-, uppfödning-, övervintrings- och flyttperioder,*
- 3. avsiktligt förstöra eller samla in ägg i naturen, och*
- 4. skada eller förstöra djurens fortplantningsområden eller viloplats.*

Förbudet gäller alla levnadsstadier hos djuren.

Förbudet gäller inte jakt efter däggdjur. I fråga om sådan jakt finns bestämmelser med motsvarande innebörd i jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen

⁵⁹ EU-domstolens avgörande av den 17 april 2018 i mål C-441/17, Białowieżaskogen

⁶⁰ EU-domstolens avgörande av den 17 april 2018 i mål C-441/17, Białowieżaskogen, p. 251–252

⁶¹ Förordningsmotiv till Förordning om ändring i artskyddsförordningen (2007:845), Fm 2022:5 s. 3

⁶² EU-kommissionens vägledning (2021), s. 27 f.

(1987:905). Förbudet gäller inte heller fiske. I fråga om fiske finns bestämmelser med motsvarande innebörd i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. Förordning (2022:928).

I EU-domstolens avgörande i den s.k. Skydda Skogen-domen⁶³ framhöll EU-domstolen att förbuden i art- och habitatdirektivet som nuvarande 4 a § artskyddsförordningen grundar sig på gäller på individnivå. Förbuden i 4 a § artskyddsförordningen innebär därmed ett strikt skydd på individnivå för de djurarter som återfinns i bilaga 1 till artskyddsförordningen och är markerade med N, oavsett om dessa har gynnsam bevarandestatus eller inte.⁶⁴ Det krävs därmed inte att det finns risk för att den berörda djurartens bevarandestatus påverkas negativt för att förbuden ska vara tillämpliga.⁶⁵

För pågående verksamheter som skogsbruk behöver konflikter med förbuden i 4 a § första stycket p. 1–3 artskyddsförordningen motverkas genom förebyggande strategier. Det handlar om att förebygga så att inte förbuden aktualiseras, bland annat genom anpassade metoder, annan genomförandetid eller lämpliga skyddsåtgärder. Om en förebyggande strategi kan anses vara tillräcklig måste avgöras från fall till fall. Vad gäller förbudet i 4 a § första stycket p. 4 artskyddsförordningen är det kontinuerlig ekologisk funktion (KEF) för boplatser och viloplatser som ska upprätthållas.

2.4.2.2 *Avsiktighet avseende andra djur än fåglar*

Det krävs en avsikt för att man ska anses bryta mot förbuden i 4 a § första stycket 1, 2 och 3 artskyddsförordningen.

Avsiktlig betyder i detta sammanhang att den som utför åtgärden förstår den förutsebara konsekvensen av sitt handlande och ändå genomför den, exempelvis är medveten om att en skyddad art sannolikt störs, även om störningen inte var syftet med åtgärden.⁶⁶ En skada som uppstår som en följd av skogsbruk bedöms därför som en avsiktlig handling.

I EU-domstolens avgörande i den s.k. Skydda skogen-domen⁶⁷ framhöll EU-domstolen att förbuden i art- och habitatdirektivet som nuvarande 4 a § artskyddsförordningen grundar sig på gäller på individnivå. Som framgår ovan är en skogsbruksåtgärd att anse som en avsiktlig handling och möjligheten till dispens från förbuden i artskyddsförordningen är ytterst begränsade. Det är därav avgörande att verksamhetsutövare med hjälp av en förebyggande strategi och åtgärder säkerställer att risken för dödande av djurindivider är minimerad så pass att den blir obetydlig. Om en verksamhetsutövare, genom att följa en

⁶³ EU-domstolens avgörande av den 4 mars 2021 i de förenade målen C-473/19 och C-474/19, Skydda skogen

⁶⁴ EU-domstolens avgörande av den 4 mars 2021 i de förenade målen C-473/19 och C-474/19, Skydda skogen, p. 50, 54 och 66

⁶⁵ EU-domstolens avgörande av den 4 mars 2021 i de förenade målen C-473/19 och C-474/19, Skydda skogen, p. 61, samt Mark- och miljööverdomstolens dom av den 26 april 2022 i mål nr M 610-21 (fladdermöss)

⁶⁶ Se EU-domstolens avgöranden av den 30 januari 2002 i mål C-103/00 och av den 18 maj 2006 i mål C-221/04, se även avsnitt 1.6

⁶⁷ EU-domstolens avgörande av den 4 mars 2021 i de förenade målen C-473/19 och C-474/19, Skydda skogen

förebyggande strategi, vidtar tillräckliga, förebyggande åtgärder så att den kvarvarande eventuella påverkan blir obetydlig, så bör åtgärden inte betraktas som avsiktlig i artskyddsförordningens mening. Är en åtgärd inte att anse som avsiktlig är den heller inte förbjuden enligt bestämmelserna som kräver avsiktlighet.⁶⁸ Det är lämpligt att verksamhetsutövaren redovisar sin förebyggande strategi och de förebyggande åtgärderna i avverkningsanmälan.

Inom ramen för regeringsuppdraget Artskydd i skogen, har Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen i en rapport redovisat ett förslag till en förebyggande strategi⁶⁹. För vägledning om bedömningen av avsiktlighet, se avsnitt 4.3.5.

2.4.2.3 4 a § första stycket 1 artskyddsförordningen – Avsiktligt fånga eller döda djur

Bestämmelsen innebär ett strikt individskydd. Det strikta individskyddet i artskyddsförordningen gäller för fångst och dödande av andra N/n-djur än vilt. Till exempel groddjur och insekter. Med vilt avses i jaktlagen vilda däggdjur och fåglar. Med jakt avses att fånga eller döda vilt eller i sådant syfte söka efter, spåra eller förfölja vilt. Till jakt räknas också att göra ingrepp i viltets bon och att ta eller förstöra fåglars ägg. Vid jakt efter vilt ska i stället jaktlagstiftningen tillämpas.

2.4.2.4 4 a § första stycket 2 artskyddsförordningen – Avsiktligt störa djur, särskilt under djurens parnings-, uppfödning-, övervintrings- och flyttperioder,

All avsiktlig störning som kan påverka chanserna till överlevnad, fortplantningsframgång eller reproduktionsförmåga för en fridlyst art, eller som leder till en minskning av det bebodda området eller till att arten förflyttas eller fördrivs, bör ses som en störning.⁷⁰

En störning behöver inte påverka en arts fysiska integritet direkt utan störningar kan också ha en indirekt negativ effekt, exempelvis i form av buller eller ljus.⁷¹ Störningarnas intensitet, hur länge de varar och hur ofta de inträffar är viktiga parametrar när man bedömer hur de påverkar en art. En åtgärd som innebär störning för en art innebär inte nödvändigtvis en störning för en annan art. Det beror på vad arten är känslig för. Arters känslighet varierar dessutom mellan olika delar av deras livscykel. Om en störningsnivå kan anses vara skadlig för en art måste därmed bedömas utifrån de enskilda arternas ekologiska, biologiska och beteendemässiga särdrag.⁷²

De behöriga myndigheterna behöver bedöma vilken störningsnivå som ska anses som skadlig från fall till fall. När t.ex. valskådningsbåtar upprepade gånger stör valar kan det få betydande följder för enskilda exemplar, med negativa konsekvenser för den lokala populationen. Å andra sidan bör sporadiska

⁶⁸ EU-domstolens avgörande av den 4 mars 2021 i de förenade målen C-473/19 och C-474/19, Skydda skogen, EU-kommissionens vägledning (2021), stycke 2–75, samt Mark- och miljööverdomstolens dom av den 26 april 2022 i mål M 610-21 (fladdermöss)

⁶⁹ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2023. Artskydd i skogen – strategier och arbetssätt för förebyggande åtgärder. Skogsstyrelsen rapport 2023/15

⁷⁰ EU-kommissionens vägledning (2021), s. 27

⁷¹ EU-kommissionens vägledning (2021), s. 28

⁷² EU-kommissionens vägledning (2021), s. 28

störningar, utan några sannolika negativa följder för det enskilda djuret eller den lokala populationen, inte ses som en störning, t.ex. när en varg skräms i väg från en fårhage för att förhindra skador.⁷³

Förbudet gäller under årets alla dagar men ska särskilt gälla under parnings-, uppfödning-, övervintrings- och flyttperioder. Under dessa perioder är arterna särskilt sårbara och dessa perioder har i regel särskild betydelse för arternas bevarandestatus.⁷⁴

2.4.2.5 4 a § första stycket 3 artskyddsförordningen – Avsiktligt förstöra eller samla in ägg i naturen

Enligt 4 a § första stycket 3 artskyddsförordningen är det förbjudet att avsiktligt förstöra eller samla in ägg i naturen. Förbuden i 4 a § syftar på ägg som produceras av andra fridlysta djur än fåglar, till exempel groddjurs ägg (det vill säga groddrom) och ägg till reptiler som är upptagna i bilaga 1 till artskyddsförordningen. Förbudet gäller på individnivå och under alla levnadsstadier. Groddjursrom kan påverkas av skogsbruksåtgärder t.ex. om skogsmaskiner kör i djupare vattensamlingar och diken innan rommen har kläckts. En annan risk för påverkan på groddjursrom kan vara grumling av vattensamlingar eller annan negativ påverkan på vattenkvalitén, exempelvis genom erosion i samband med markskador från maskiner och/eller avrinning från ytor som har avverkats. Som framgår under avsnitt 2.4.2.2 kan en åtgärd anses falla utanför bestämmelsens definition av avsiktlighet, om verksamhetsutövaren har vidtagit tillräckligt med förebyggande åtgärder för att minimera påverkan på naturen så att en eventuell skada blir försumbar eller obetydlig. Är åtgärden inte avsiktlig är den inte heller förbjuden enligt 4 a § första stycket 3. När det gäller förbud mot att förstöra ägg av groddjur skulle en sådan tolkning kunna innebära att tillräckliga skyddsåtgärder vidtas för att motverka skada på vattensamlingar där groddjursrom bedöms kunna fullfölja de utvecklingsstadier som är beroende av vatten. Påverkan på mindre vattensamlingar, där groddjursrom inte bedöms kunna fullfölja utvecklingen på grund av att vattnet torkar ut, kan då anses falla utanför bestämmelsens definition av avsiktlighet.

Även ägg från reptiler kan påverkas av skogsbruk, t.ex. genom markberedning eller körning med tunga maskiner i reptilernas reproduktionsområden.

2.4.2.6 4 a § första stycket 4 artskyddsförordningen - Skada eller förstöra djurens fortplantningsområden eller viloplats

Enligt 4 a § första stycket 4 artskyddsförordningen är det förbjudet att skada eller förstöra djurens fortplantningsområden eller viloplats, oavsett om det sker avsiktligt eller inte. Förbuden i denna del är alltså strängare än för 4 § första stycket 1–3 artskyddsförordningen. Bestämmelsen syftar till att skydda den ekologiska funktionen hos fortplantningsområden och viloplats.⁷⁵ De fridlysta djurens fortplantningsområden och viloplats har därmed inte ett självständigt

⁷³ EU-kommissionens vägledning (2021), s. 28

⁷⁴ EU-kommissionens vägledning (2021), s. 27

⁷⁵ EU-kommissionens vägledning (2021), s. 40

skydd, utan det är deras funktion som fortplantningsområde respektive viloplats som skyddas, det vill säga deras kontinuerliga ekologiska funktion (KEF).⁷⁶

I motsats till begreppet ”förstöra” kan en ”skada” ske långsamt och gradvis minska funktionen för området eller platsen. Vid identifierande av en skada är det viktigt att fastställa ett tydligt orsakssamband mellan de mänskligt orsakade verksamheterna och skadan. Orsakerna till skadan/försämringen kan finnas inom eller utanför, och möjligen även på visst avstånd från, det aktuella fortplantningsområdet eller viloplatsen.⁷⁷

Gemensamt för skyddet av djurens fortplantningsområden och viloplats är att dessa inte får påverkas av mänskliga aktiviteter på ett sådant sätt att platserna förlorar sin kontinuerliga ekologiska funktion för berörda arter. Med detta avses att ingreppet inte får innebära att området tappar de egenskaper som gör det betydelsefullt för arten i fråga. Platserna behöver skyddas även när de inte används så att funktionen finns kvar när arten behöver dem. Detta gäller sådana områden som används regelbundet, men inte nödvändigtvis varje år. En bedömning bör ske om arten med rimlig sannolikhet kommer att återvända till området. Om platserna bara används någon enstaka gång omfattas de bara av skyddet när arten i fråga uppehåller sig där. Detta innebär att skyddet inte gäller en arts livsmiljö i sig, oavsett om en art använder dem eller inte.⁷⁸

Vad som är ett fortplantningsområde och en viloplats varierar från art till art. För arten fransfladdermus kan fortplantningsområdet vara de träd där arten reproducerar sig och viloplatsen där de tillbringar dagen, medan det för åkergrodan är det vattenområde där den reproducerar sig och det skogsområde där den tillbringar tiden utanför fortplantningsperioden. För vidare vägledning gällande definition av viloplats och fortplantningsområde se EU-kommissionens vägledning om strikt skydd för djurarter av gemenskapsintresse enligt habitatdirektivet.⁷⁹

2.4.3 Växter enligt art- och habitatdirektivet: 7 § artskyddsförordningen

2.4.3.1 7 § artskyddsförordningen

I fråga om sådana växtarter som i bilaga 1 till denna förordning har markerats med N är det förbjudet att avsiktligt plocka, samla in, skära av, dra upp med rötterna eller förstöra växter i deras naturliga utbredningsområde i naturen.

Förbudet gäller alla stadier i växternas biologiska cykel.

Fridlysningen av växter enligt 7 § artskyddsförordningen är begränsad till förekomst i deras naturliga utbredningsområde i naturen. Förbudet gäller alla stadier i växternas biologiska cykel. Det har än så länge inte klarlagts i praxis i svenska domstolar eller i EU-domstolen ifall skyddet för växter i artikel 13.1.a) i art- och habitatdirektivet gäller på individ/exemplar- eller annan nivå. Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens tolkning är att förbudet inte kopplar till

⁷⁶ EU-kommissionens vägledning (2021), s. 38

⁷⁷ EU-kommissionens vägledning (2021), s. 38

⁷⁸ Mark- och miljööverdomstolens dom av den 3 februari 2016 i mål nr M 2114-15

⁷⁹ EU-kommissionens vägledning (2021), s. 41 f.

varje enskild växtindivud/exemplar i samband med skogsbruk, utan att skyddet syftar till upprätthållandet av en livskraftig population på lokal, regional och nationell nivå.

Fördjupning om grunden för vår bedömning

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen bedömer att det är centralt att kriteriet ”exemplar” inte nämns i artikel 13.1.a) i art- och habitatdirektivet, till skillnad från i artikel 12.1.a). Denna tolkning är förenlig med art- och habitatdirektivets övergripande syfte i artikel 2.1. Ur ett rent praktiskt perspektiv är det inte heller självklart att det alltid går att applicera ett individperspektiv på växter, eftersom det beroende på art kan vara betydligt svårare att definiera vad en växtindivud är när den växer i naturen. När en växt väl är plockad eller på annat sätt skild från sin naturliga miljö, är det mer självklart att tala om ett exemplar eller individer. Detta kan förklara varför förbudet mot försäljning av växter i artikel 13.1.b) i art- och habitatdirektivet däremot innehåller kriteriet ”exemplar”.

Avsiktligt betyder i detta sammanhang att den som utför åtgärden förstår den förutsebara konsekvensen av sitt handlande och ändå genomför den, exempelvis är medveten om att en skyddad växt sannolikt förstörs, även om förstörandet inte var syftet med åtgärden.⁸⁰

Om verksamhetsutövare har vidtagit tillräckligt med förebyggande strategier för att säkerställa att minimera risken för att en växts population påverkas negativt, genom minskad möjlighet att långsiktigt finnas kvar på lokal, regional och nationell nivå, är åtgärden inte att anse som avsiktlig. Risken bör vara minimerad så att den kvarvarande eventuella påverkan blir obetydlig. Verksamhetsutövaren bör redovisa sin förebyggande strategi och de förebyggande åtgärderna i anmälan/ansökan, se avsnitt 4.3.5⁸¹

Det förbud som främst kan vara aktuellt i fråga om skogsbruksåtgärder är förbudet att förstöra växter. Förstöra kan innebära att växten t.ex. körs över i den omfattning att växten inte kan finnas kvar på platsen, eller att dess växtbetingelser förstörs, genom att de hydrologiska eller biologiska förhållandena ändras så att växten inte kan finnas kvar lokalt. Att förstöra växter kan ge omedelbar direkt (kvantitativ) nedgång i en population, eller kan ge andra mer indirekta (kvalitativa) negativa effekter.

2.4.4 Nationellt fridlysta arter: 6, 8 och 9 §§ artskyddsförordningen

2.4.4.1 Skillnad på nationellt och EU-rättsligt fridlysta arter

Enligt det s.k. Bombmurklemålet⁸² är de nationella fridlysningsförbuden i 8 § artskyddsförordningen tillämplig på skogsbruksåtgärder. Utifrån domen drar Skogsstyrelsen och Naturvårdsverket slutsatsen att även förbuden i 6 och 9 §§ artskyddsförordningen är tillämpliga på skogsbruksåtgärder. Till skillnad från de

⁸⁰ EU-domstolens avgörande av den 30 januari 2002 i mål C-103/00, se avsnitt 1.6 om utförligare definition av avsiktlig

⁸¹ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2023. Artskydd i skogen – strategier och arbetssätt för förebyggande åtgärder. Skogsstyrelsen rapport 2023/15

⁸² MÖD 2017:7

EU-rättsligt skyddade arterna i 4 a § artskyddsförordningen gäller skyddet för nationellt fridlysta arter i 6, 8–9 §§ inte på individnivå. För att förbudsbestämmelserna i 6, 8–9 §§ ska bli tillämpliga krävs att de s.k. Klinthagen-kriterierna som Mark- och miljööverdomstolen har fastställt är uppfyllda.⁸³ Klinthagen-kriterierna innebär att om syftet uppenbart är ett annat än att döda djurarter är det rimligt att det krävs en risk för en påverkan på den skyddade artens bevarandestatus i området för att utlösa förbuden.⁸⁴ Enligt tidigare praxis från Mark- och miljööverdomstolen gällde även Klinthagen-kriterierna för de arter som skyddas av EU:s naturvårdsdirektiv men på grund av ny praxis efter EU-domstolens avgörande i den s.k. Skydda skogen-domen⁸⁵ tillämpas Klinthagen-kriterierna numera enbart på de nationellt fridlysta arterna som återfinns i 6, 8–9 §§ artskyddsförordningen.

2.4.4.2 6 § artskyddsförordningen

I fråga om sådana vilt levande kräldjur, groddjur och ryggradslösa djur som anges i bilaga 2 till denna förordning är det förbjudet att i den omfattning som framgår av bilagan

1. döda, skada, fånga eller på annat sätt samla in exemplar, och
2. ta bort eller skada ägg, rom, larver eller bon.

I bilaga 2 till artskyddsförordningen framgår vilka arter som är skyddade enligt 6 § samt om de är fridlysta i hela landet eller endast en del av landet.

Till skillnad från flera av förbuden i 4 och 4 a §§ artskyddsförordningen, som kräver avsiktlighet, så är även åtgärder som inte är avsiktliga förbjudna för de nationellt fridlysta arterna i 6 §. En annan skillnad från bestämmelserna i 4 och 4 a §§ artskyddsförordningen är att de nationellt fridlysta djurens fortplantningsområden och viloplatsen inte är skyddade, även om dessa i och för sig är av stor betydelse för arten.

2.4.4.3 8 § artskyddsförordningen

I fråga om sådana vilt levande kärlväxter, mossor, lavar, svampar och alger som anges i bilaga 2 till denna förordning är det förbjudet att i den omfattning som framgår av bilagan

1. plocka, gräva upp eller på annat sätt ta bort eller skada exemplar av växterna, och
2. ta bort eller skada frön eller andra delar.

I bilaga 2 till artskyddsförordningen framgår vilka av arterna som är skyddade enligt 8 § samt om de är fridlysta i hela landet eller endast i ett eller flera län.

Med att skada exemplar bör även avses åtgärder som på ett indirekt sätt skadar arten genom att till exempel de hydrologiska förhållandena på artens växtplats förändras.

⁸³ MÖD 2016:1

⁸⁴ MÖD 2016:1 s. 17

⁸⁵ EU-domstolens avgörande av den 4 mars 2021 i de förenade målen C-473/19 och C-474/19, Skydda skogen

Till skillnad från förbuden i 7 § artskyddsförordningen så krävs det inte att åtgärderna är avsiktliga för att vara förbjudna enligt 8 §. Detta innebär att även åtgärder som skadar den fridlysta arten men inte är avsiktliga, är förbjudna.

2.4.4.4 9 § artskyddsförordningen

I fråga om sådana vilt levande kärlväxter, mossor, lavar, svampar och alger som anges i bilaga 2 till denna förordning är det förbjudet att i den omfattning som framgår av bilagan

1. gräva eller dra upp exemplar av växter med rötterna, och
2. plocka eller på annat sätt samla in exemplar av växter för försäljning eller andra kommersiella ändamål.

I bilaga 2 till artskyddsförordningen framgår vilka av arterna som är skyddade enligt 9 § samt om de är fridlysta i hela landet eller endast i ett eller flera län.

Bestämmelsen innebär att det inte är tillåtet att gräva upp eller att dra upp arten med rötterna eftersom det kan påverka artens status negativt på ett annat sätt än genom plockning där roten står kvar. Plockning kan dock få ske, men inte för försäljning eller dylikt eftersom det då handlar om en omfattning som kan innebära en negativ påverkan på artens status.

2.5 Dispens enligt artskyddsförordningen

I enskilda fall får länsstyrelsen ge dispens från förbuden i 4–9 §§ artskyddsförordningen.

Förutsättningarna för att bevilja dispens skiljer sig åt mellan de nationella fridlysningsbestämmelserna i 6, 8 och 9 §§ artskyddsförordningen jämfört med fridlysningsbestämmelserna 4, 4 a och 7 §§ artskyddsförordningen, som har sitt ursprung i EU:s naturvårdsdirektiv. Det finns också en viss skillnad mellan art- och habitatdirektivet respektive fågeldirektivet gällande möjligheten för medlemsländerna att få bevilja dispens från förbuden.

Vid bedömning av om dispens kan beviljas måste handläggaren först ta ställning till om förbudet grundas på nationella regler (6, 8 och 9 §§ artskyddsförordningen), art- och habitatdirektivet (4 a § artskyddsförordningen) eller fågeldirektivet (4 § artskyddsförordningen). I följande avsnitt kommer de olika dispenskategorierna beskrivas, se även avsnitt 4. De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken är tillämpliga vid dispensbedömningen. För vägledning om bestämmelserna se avsnitt 2.3.1.

I en rapport från Naturvårdsverket 2021 framgår att länsstyrelserna konsekvent påpekar att de beviljade besluten inte negativt påverkar upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus men att det ofta saknas en förklaring till hur denna uppskattning har gjorts. Dessutom nämns det i allmänhet sällan vilka, om några, vetenskapliga källor som har använts.⁸⁶ Det är därav viktigt att länsstyrelsen i sina beslut tydligt anger hur bedömningen gått till och vilka underlag som använts till stöd för bedömningen.

⁸⁶ Naturvårdsverket rapport 7010, Dispens från förbud att skada naturen, s. 40

2.5.1 Dispens enligt 14 § från förbuden avseende EU-skyddade arter, växter och fåglar i 4, 4 a och 7 §§

Länsstyrelsen får i enskilda fall ge dispens från förbuden i 4 § artskyddsförordningen avseende vilda fåglar, från förbuden i 4 a § avseende andra djur än fåglar och från förbuden i 7 § avseende växtarter. Om någon vill utföra en åtgärd som riskerar att påverka en art på ett sätt som är förbjudet enligt 4, 4 a eller 7 §§ krävs en dispens enligt 14 § artskyddsförordningen. Dispensen kan avse hela eller delar av länet.

För att kunna bevilja dispens från förbuden avseende de arter som omfattas av 4, 4 a eller 7 §§ artskyddsförordningen ska en bedömning göras i tre steg. Det första steget är att utreda om det finns skäl för dispens enligt 14 § andra stycket 3 artskyddsförordningen. Det andra steget är att konstatera att det inte finns någon annan lämplig lösning enligt 14 § andra stycket 1 artskyddsförordningen och det sista steget är att utreda om dispensen försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde enligt 14 § andra stycket 2 artskyddsförordningen.

Det är inte meningsfullt att utreda om steg två eller tre är uppfyllda (14 § andra stycket 1 och 2 artskyddsförordningen) innan man säkerställt att det finns skäl för dispens, dvs. att en dispensgrund är tillämplig (14 § andra stycket 3 artskyddsförordningen).

Som allmän regel ökar allvarlighetsgraden för vart och ett av villkoren eller ”testen” i takt med hur allvarliga de potentiella följderna av en dispens är för en art eller population.⁸⁷

2.5.1.1 Steg ett: Skäl för dispens

Det första steget är att utreda om någon av de sex punkterna i 14 § andra stycket 3 artskyddsförordningen är tillämpliga. Bedömningen ska handla om det enskilda fallet. Länsstyrelsen eller den myndighet som prövar frågan om dispens behöver motivera sitt beslut noggrant enligt förutsättningarna i 14 §.⁸⁸ Det är viktigt att länsstyrelsen noggrant specificerar vilken punkt i 14 § andra stycket 3 artskyddsförordningen som är tillämplig då det underlättar en process om ärendet överklagas, en korrekt rapportering till EU-kommissionen samt gör det enklare att avgöra om svensk lagstiftning efterlevs. Enligt fallstudien om dispensbeslut från 2021 framgår att några av de granskade länen uppger vilken punkt i 14 § som dispensen beviljades under, och vissa län lämnar det i stort sett öppet för tolkning.⁸⁹ De skäl som anges för att dispens ska kunna ges är:

14 § andra stycket 3.a): för att skydda vilda djur eller växter eller bevara livsmiljö för sådana djur eller växter

Vilka djur, växter eller livsmiljöer som omfattas eller vilken typ av hot specificeras varken i art- och habitatdirektivet eller i nationell lagstiftning. I ljuset av art- och habitatdirektivets övergripande mål är det dock sannolikt att det är rör sig om rödlistade eller skyddsvärda arter eller livsmiljöer, till exempel sådana som

⁸⁷ EU-kommissionens vägledning (2021), stycke 3:12.

⁸⁸ EU-domstolens avgörande av den 15 maj 2008 i mål C-503/06

⁸⁹ Naturvårdsverkets rapport 7010, Dispens från förbud att skada naturen, s. 39

är en del av syftet med att bilda ett naturreservat, eller arter och livsmiljöer som är markerade med B, N eller n i bilaga 1 till artskyddsförordningen.⁹⁰ Denna dispensgrund är troligen sällan tillämplig för skogsbruksåtgärder men kan tänkas bli aktuell vid exempelvis naturvårdsbränning eller om en art behöver flyttas. Det är dock i första hand skälet till att arten behöver flyttas som bör prövas.

14 § andra stycket 3.b): för att undvika allvarlig skada, särskilt på gröda, boskap, skog, fiske, vatten eller annan egendom

Syftet med detta skäl bör vara att förebygga skada då det i art- och habitatdirektivet står *to prevent serious damage* i det engelska originalet, vilket betyder förhindra eller förebygga allvarliga skada. Begreppet *allvarlig skada* omfattar bland annat direkt eller indirekt ekonomisk och/eller finansiell förlust, förlorat värde på egendom eller förlust av produktionsmaterial.⁹¹

Ekonomiska intressen är ett godtagbart skäl för dispens, dock måste en eventuell skada som riskerar att uppkomma vara allvarlig för att räcka som skäl.⁹² EU-domstolen har konstaterat att vad gäller skogsbruk är det inte tillräckligt att verksamhetsutövare behöver använda någon annan teknik än vad som normalt används för den planerade skogsbruksåtgärden för att det ska anses utgöra en *allvarlig skada* i ekonomisk bemärkelse.⁹³ Inte heller anses ökat besvär och vanliga affärsverksamhetsrisker kunna utgöra grund för att bevilja dispens.

Vad som anses som allvarlig skada bör bedömas från fall till fall när problemet uppstår.⁹⁴ Inom skogsbruk skulle exempelvis en allvarlig skada kunna vara insektsangrepp, exempelvis granbarkborre, eller andra sjukdomar som medför allvarliga skador på skogen.

Det krävs inte att skada har uppkommit för att dispens ska kunna beviljas, men det är inte tillräckligt med bara möjligheten att skada kan inträffa. Risken att skada ska inträffa måste vara stor, liksom skadans omfattning.⁹⁵

14 § andra stycket 3.c): av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet eller av andra tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse

Detta skäl omfattar, utöver de specifikt angivna skälen av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet, även andra ospecificerade skäl förutsatt att det är fråga om tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse. Grundläggande för dispensgrunden är att den endast kan omfatta frågor av allmänintresse. Projekt som ligger helt i företags eller privatpersoners intresse omfattas därmed inte av denna punkt. I regel bör även ett allmänintresse anses överskuggande endast om det är fråga om ett långsiktigt intresse. Allmänna intressen som bara ger kortsiktiga fördelar väger inte tillräckligt tungt för att gå före det långsiktiga

⁹⁰ Naturvårdsverkets handbok 2009:2, Handbok för artskyddsförordningen del 1 – Fridlysning och dispenser, s. 33

⁹¹ EU-kommissionens vägledning (2021), s. 53

⁹² Naturvårdsverkets handbok 2009:2, Handbok för artskyddsförordningen del 1 – Fridlysning och dispenser, s. 33

⁹³ EU-domstolens avgörande av den 15 mars 2012 i mål C-46/11

⁹⁴ EU-kommissionens vägledning (2021), s. 53

⁹⁵ EU-kommissionens vägledning (2021), s. 53

intresset av att bevara arter.⁹⁶ Exempel på allmänna intressen som kan omfattas av denna punkt är totalförsvarets behov, större infrastrukturprojekt, miljöskydd och sådant som behövs för att nå ekonomiska och sociala samhällsmål. Det är svårt att se att skogsbruk skulle kunna vara ett sådant tvingande allmänintresse i det enskilda fallet.

Gällande fåglar är detta dispenssskäl svårtillämpat. Dispensgrunderna i artikel 16 i art- och habitatdirektivet och artikel 9 i fågeldirektivet skiljer sig något åt. I svensk rätt är dispensgrunderna dock desamma oavsett om det rör sig om fågel eller annan art. Till skillnad från art- och habitatdirektivet återfinns inte dispenssskälet *tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse* i fågeldirektivet. Även om det inte framgår direkt i 14 § andra stycket 3.c) artskyddsförordningen är möjligheten att lämna dispens för fåglar i 4 § artskyddsförordningen därav något begränsade jämfört med de arter som omfattas av 4 a § artskyddsförordningen.

Dispenssskälet *tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse* i 14 § andra stycket 3.c) artskyddsförordningen är dock formellt sett tillämplig även på fåglar. En grundläggande princip inom EU-rätten är däremot att en tillämpning av nationella bestämmelser som grundar sig på EU-direktiv måste tolkas mot bakgrund av direktivet. I oklara situationer är det därför viktigt att man inte tillämpar artskyddsförordningen på ett sätt som riskerar att strida mot fågeldirektivet, eller motverka direktivets syften. Enbart det faktum att dispenssskälet inte nämns i fågeldirektivet är troligen inte tillräckligt för att säga att detta dispenssskäl inte alls gäller för fåglar i Sverige. Med hänsyn till dessa omständigheter bör man tillämpa dispenssskälet *tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse* restriktivt för fåglar.

14 § andra stycket 3.d): för forsknings- eller utbildningsändamål

För forsknings- eller utbildningsprojekt måste alternativa metoder övervägas noggrant. Det är också nödvändigt att påvisa att syftet med sådan forskning överskuggar intresset av att strikt skydda arten. Dispenssskälet lär sällan bli tillämpligt för skogsbruksåtgärder. Möjligen vid försök om alternativa bruksmetoder.

14 § andra stycket 3.e) och f): för återinplantering eller återinförsel av arten, eller för den uppfödning av en djurart eller den artificiella förökning av en växtart som krävs för återinplantering eller återinförsel
Dispensskälen lär sällan bli tillämpliga för skogsbruksåtgärder.

För att användas som skäl för en dispens bör åtgärden vara en del i ett godkänt åtgärdsprogram för arten i fråga.⁹⁷

⁹⁶ EU-kommissionens vägledning (2021), s. 56

⁹⁷ Naturvårdsverkets handbok 2009:2, Handbok för artskyddsförordningen del 1 – Fridlysning och dispenser, s. 34

14 § andra stycket 3.g): för att under strängt kontrollerade förhållanden selektivt och i liten omfattning tillåta insamling och förvaring av vissa exemplar i en liten mängd

Detta dispenssskäl bedöms aldrig kunna bli relevant för skogsbruksåtgärder.

2.5.1.2 Steg två: Finns det någon annan lämplig lösning?

Det andra steget i prövningen av om det finns förutsättningar för att bevilja en dispens från förbuden är att enligt 14 § andra stycket 1 artskyddsförordningen bedöma och försäkra sig om att det inte finns någon annan lämplig lösning. Analysen av om det finns ”någon annan lämplig lösning” förutsätter att det finns ett specifikt problem eller en specifik situation som måste åtgärdas. Det alternativ som säkerställer ett så bra artskydd som möjligt, samtligt som syftet med den planerade dispensen kan uppfyllas, bör väljas. Andra lämpliga lösningar kan handla om andra platser eller rutter för åtgärden samt alternativa åtgärder, processer och metoder. När man förvissar sig om ifall det finns någon annan lämplig lösning för en specifik situation bör alla ekologiska, ekonomiska och sociala för- och nackdelar övervägas så att man kan hitta det optimala alternativet för det specifika fallet.

Om en alternativ åtgärd till viss del är lämplig, även om den inte uppfyller syftet med den ursprungliga idén i lika stor utsträckning, bör denna åtgärd vidtas först. Bedömningen av om det finns någon annan lämplig lösning måste också beakta om kostnaderna är proportionerliga. Den ekonomiska kostnaden kan dock inte vara den enda avgörande faktorn när alternativa lösningar analyseras. Lämpliga alternativa lösningar får i synnerhet inte avvisas redan från början med hänvisning till att de skulle vara för dyra. En annan lösning kan inte per automatik anses vara olämplig endast för att den skulle orsaka större olägenheter för verksamhetsutövaren.

Slutligen måste dispenser vara begränsade sett till tid, plats, antal individer som berörs, specifika individer som berörs, etc.⁹⁸

Ett bevarande i form av en frivillig avsättning skulle kunna vara en annan lämplig lösning om markägaren är intresserad av det. Om området är prioriterat enligt den nationella strategin om formellt skydd av skog kan dialog om formellt skydd erbjudas till markägaren. Det kan då vara en lämplig lösning om markägaren ger ett medgivande⁹⁹. Detta innebär att om en markägare tackar nej så är inte formellt områdesskydd en annan lämplig lösning.

2.5.1.3 Steg tre: Hur påverkas bevarandestatusen?

Det sista steget i prövningen av om det finns förutsättningar för att bevilja en dispens från förbuden är att enligt 14 § andra stycket 1 artskyddsförordningen bedöma och säkerställa att dispensen inte påverkar artens bevarandestatus negativt. En dispens från förbuden i 4, 4 a och 7 §§ artskyddsförordningen får inte försvåra upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde. Detta bör kontrolleras noggrant. Först bör bästa

⁹⁸ EU-kommissionens vägledning (2021), s. 66, med hänvisning till mål C-10/96

⁹⁹ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2023. Artskydd i skogen – strategier och arbetssätt för förebyggande åtgärder. Skogsstyrelsen rapport 2023/15

tillgängliga kunskap om artens bevarandestatus i dess svenska utbredningsområde inhämtas, i vissa fall även statusen i ett grannland om populationen delas med landet och det är relevant.

Därefter bör effekten av åtgärden på den lokala populationen bedömas. En lokal population är inte samma sak för en varg som för till exempel den större vattensalamandern. Vargen behöver bedömas utifrån hela den svenska populationen och kanske även den norska, medan en lokal population av större vattensalamander kan bestå av djur i en grupp av dammar i ett område. Bedömningen görs på den lokala nivån, sedan bör en bedömning göras av hur undantaget påverkar artens status. En dispens får inte försämra artens bevarandestatus eller möjlighet att nå gynnsam bevarandestatus på någon nivå: lokal, regional eller nationell.

Om båda förutsättningarna i 14 § andra stycket 1 och 2 artskyddsförordningen uppfylls är det med stöd av EU-domstolens avgörande i den s.k. finska vargdomen¹⁰⁰ möjligt att i särskilda fall lämna dispens även för en art med ogynnsam bevarandestatus. Detta förutsätter att åtgärden inte förvärrar den ogynnsamma statusen eller förhindra ett återställande av gynnsam status. I den s.k. finska vargdomen konstaterade EU-domstolen att även om vargens bevarandestatus var ogynnsam hade bevarandestatusen märkbart och konstant förbättrats under de senaste åren. Den planerade åtgärden ansågs sannolikt inte förhindra ett återställande av gynnsam status och åtgärden ansågs ha en neutral påverkan på artens bevarandestatus.

2.5.2 Dispens enligt 15 § från förbuden avseende de nationellt fridlysta arterna i 6, 8 och 9 §§

Länsstyrelsen får i enskilda fall ge dispens från förbuden i 6 § artskyddsförordningen avseende kräldjur, groddjur och ryggradslösa djur och från förbuden i 8 och 9 §§ artskyddsförordningen avseende vilt levande kärlväxter, mossor, lavar, svampar och alger. Om någon vill utföra en åtgärd som riskerar att påverka en art på ett sätt som är förbjudet enligt 6, 8 eller 9 §§ krävs en dispens enligt 15 § artskyddsförordningen. Dispensen kan avse hela eller delar av länet. Möjligheten att meddela dispens skiljer sig åt beroende på om förbuden i 8 § artskyddsförordningen leder till att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten *avsevärt försvåras* eller inte. Nedan presenteras först innebörden av *avsevärt försvåras*, dispensprövning om förbudet medför att pågående markanvändning *avsevärt försvåras* och slutligen dispensprövning om förbudet inte skulle medföra att pågående markanvändning *avsevärt försvåras*.

Observera att för bedömningen av en dispens behövs, dvs om artskyddsförbuden kan aktualiseras bör för de nationellt skyddade arterna fortfarande de så kallade Klintagenkriterierna (MÖD 2016:1) tillämpas, se även avsnitt 2.4.4.1. En ansökan om dispens för en åtgärd som inte är förbjuden bör avvisas.

Det s.k. Bombmurklemålet¹⁰¹ berörde tillämpningen av förbudet i 8 § artskyddsförordningen i samband med en dispensprövning för avverkning av skog. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade att förbudet i 8 §

¹⁰⁰ EU-domstolens avgörande av den 14 juni 2007 i mål C-342/05, Den finska vargdomen, p. 29

¹⁰¹ MÖD 2017:7

artskyddsförordningen är tillämpligt på pågående markanvändning. Dispens från förbuden i artskyddsförordningen behöver därför sökas när förbuden har aktualiserats på grund av skogsbruksåtgärder. Domstolen ansåg dock att en proportionalitetsbedömning ska ske i samband med dispensprövningen enligt 15 § artskyddsförordningen, med följderna att dispens kunde ges i fler situationer. Enligt Mark- och miljööverdomstolens senaste praxis¹⁰² ska dock inte längre en proportionalitetsbedömning av det enskilda intresset av pågående markanvändning ske på så sätt som skedde i Bombmurkledomen. De bedömningar som sker inom ramen för avverkningsanmälan, ansökan om dispens och en slutlig proportionalitetsbedömning i samband med ett ersättningskrav mot staten, tillgodoser tillsammans behovet av proportionalitetsbedömning. Proportionalitetsbedömning i samband med dispensprövningen ska endast ses som en slutlig kontroll av att en nekad dispens inte är orimlig med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Detta är en följd av HD:s dom i ”Tjäderspelet i Malsättra”¹⁰³ där det konstaterats att ersättning kan lämnas i vissa fall när Skogsstyrelsen har förbjudit avverkning och länsstyrelsen har nekat dispens från artskyddsförordningen.¹⁰⁴

Förutsättningar för att kunna bevilja dispens enligt 15 § artskyddsförordning är därför åter endast att det inte finns någon *annan lämplig lösning* och att dispensen *inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde*. Båda dessa förutsättningar behöver alltså vara uppfyllda för att dispens ska kunna beviljas, så länge en tillämpning av dessa förutsättningar inte avsevärt försvårar pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten.¹⁰⁵

Med *annan lämplig lösning* menas till exempel att syftet kan nås under en annan tidpunkt på året eller genom att använda någon annan skogsbruksmetod som påverkar arten mindre. Vad som anses vara en *annan lämplig lösning* bör avgöras på grundval av objektiva vetenskapliga och tekniska fakta. En annan lösning som är bättre för arten men som innebär ett nytt arbetssätt, är besvärligare eller något dyrare kan inte per automatik anses som en lösning som inte är lämplig. Åtgärden bör också begränsas så att den inte är mer ingripande än nödvändigt och anpassas så att den får en så liten påverkan på artens status som möjligt. Vad gäller skogsbruksåtgärder skulle det eventuellt kunna vara att åtgärden utförs med en annan skogsbruksmetod eller vid justerad tidpunkt, förutsatt att det inte innebär att *pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras*.¹⁰⁶

För att säkerställa att dispensen *inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde* bör bästa tillgängliga kunskap om artens bevarandestatus i dess svenska utbredningsområde inhämtas. Information om arters utbredningsområden och bevarandestatus finns

¹⁰² Mark- och miljööverdomstolens domar från den 28 februari 2024 i mål M 11525–22, M 11526–22, M 11530–22, M 11534–22, M 11536–22 och M 11538–22.

¹⁰³ NJA 2023 s. 291.

¹⁰⁴ Se även Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens gemensamma tolkningar av målen och HD:s dom.

¹⁰⁵ Naturvårdsverkets handbok 2009:2, Handbok för artskyddsförordningen del 1 - Fridlysning och dispenser, s. 38

¹⁰⁶ Naturvårdsverkets handbok 2009:2, Handbok för artskyddsförordningen del 1 - Fridlysning och dispenser, s. 39

bland annat hos SLU Artdatabanken. Därefter bör effekten av åtgärden på den lokala populationen bedömas. En lokal population är inte samma sak för alla arter. Några kan behöva bedömas utifrån hela den svenska populationen om den är samlad, medan andra kan bestå av en grupp av individer i ett mindre område. Slutligen bör en bedömning ske av hur undantaget påverkar artens bevarandestatus. Undantaget får inte försämra artens bevarandestatus eller möjlighet att nå gynnsam bevarandestatus på någon nivå.¹⁰⁷

Om båda förutsättningarna i 15 § är uppfyllda är det med stöd av EU-domstolens avgörande i den s.k. finska vargdomen¹⁰⁸ möjligt att i särskilda fall lämna dispens även för en art med ogynnsam bevarandestatus. Detta förutsätter att åtgärden inte förvärrar den ogynnsamma statusen eller förhindrar ett återställande av gynnsam status. I den s.k. finska vargdomen konstaterade EU-domstolen att även om vargens bevarandestatus var ogynnsam hade bevarandestatusen märkbart och konstant förbättrats under de senaste åren. Den planerade åtgärden ansågs sannolikt inte förhindra ett återställande av gynnsam status och åtgärden ansågs ha en neutral påverkan på artens bevarandestatus.

Enligt 16 kap. 2 § miljöbalken får dispens lämnas för begränsad tid och/eller förenas med villkor.

2.5.3 Uppföljning av beviljade dispenser

För de EU-rättsligt skyddade arterna i 4, 4 a, 7 §§ artskyddsförordningen bör länsstyrelsen övervaka dispensens konsekvenser och eventuella kompensationsåtgärders effektivitet.¹⁰⁹ Även för de nationellt skyddade arterna är det lämpligt att lämnade dispenser följs upp för att säkra att åtgärder inte får en negativ effekt eller att metoder för kompensation är tillräckligt effektiva. Uppföljning kan också vara ett bra sätt att öka kunskapen. Uppföljning görs lämpligen genom enklare kontrollprogram eller återinventeringar och bör anges i dispensbeslutet. Eventuella villkor bör också följas upp. I samband med att en dispens lämnas bör myndigheten formulera specifika mål för populationen (antal individer, antal reproducerande individer, antal ungar med mera) som sedan kan följas upp. Målen kan läggas in i ett kontrollprogram eller ingå i beslutet tillsammans med krav på uppföljning. Det är viktigt att det är tydligt för alla vad resultatet av en dispens och eventuella skyddsåtgärder och kompensationsåtgärder ska bli.

Enligt fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet ska Naturvårdsverket rapportera antalet dispenser som meddelats av länsstyrelsen och Naturvårdsverket till EU. Rapporten ska ange på vilka grunder dispenserna lämnats, antal exemplar som påverkats, vilka metoder som tillåtits och hur dispenserna utnyttjats. Därför bör Länsstyrelsen skicka en kopia på alla dispensbeslut till Naturvårdsverket. Länsstyrelsen bör också redovisa uppföljningen av dispensen, det vill säga hur

¹⁰⁷ Naturvårdsverkets handbok 2009:2, Handbok för artskyddsförordningen del 1 - Fridlysning och dispenser, s. 39

¹⁰⁸ EU-domstolens dom av den 14 juni 2007 i mål C-342/05, Den finska vargdomen, p. 29

¹⁰⁹ Artikel 16.3.e art- och habitatdirektivet, artikel 9.2.e fågeldirektivet. Se även EU-kommissionens vägledning (2021), avsnitt 3.4.2

dispensen använts, till exempel hur många av grodorna som ingick i dispensen som slutligen samlades in. Sådan information bör skickas till Naturvårdsverket.

2.6 Miljötillsynsförordningen

2.6.1 Tillsynsansvar i skogen

Skogsstyrelsen är enligt miljötillsynsförordningen (2011:13) tillsynsmyndighet när det gäller avverkning, hyggesbehandling, beståndsanläggning, beståndsvård, uttag av skogsbränsle, skogsbilvägar, skogsgödsling, kalkning i skogsmark och andra skogsbruksåtgärder, i den mån verksamheterna och åtgärderna är sådana som avses i 12 kap. 6 § miljöbalken och omfattas av skogsvårdslagen.¹¹⁰

Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet för andra verksamhetsåtgärder och åtgärder som avses i 12 kap. 6 § miljöbalken, som inte ingår i Skogsstyrelsens tillsyn.¹¹¹

Enligt miljötillsynsförordningen har länsstyrelsen ansvar för tillsynen över artskyddsförordningens bestämmelser.¹¹² Enligt Mark- och miljööverdomstolens vägledande praxis¹¹³ har även Skogsstyrelsen, vid sidan om länsstyrelsen, ett tillsynsansvar när det gäller artskyddsförordningens fridlysningsbestämmelser i fråga om skogsbruksåtgärder. Detta innebär att länsstyrelsen är tillsynsmyndighet för åtgärder i skogen som inte sker i skogsbrukssyfte, till exempel vid exploatering eller omvandling av skog till betesmark, men att Skogsstyrelsen är tillsynsmyndighet för skogsbruksåtgärder.

Skogsstyrelsen eller länsstyrelsen har däremot inte ansvar för tillsynen enligt miljöbalken för åtgärder inom Försvarmaktens, Fortifikationsverkets, Försvarets materielverks och Försvarets radioanstalts verksamheter. För sådana verksamheter och åtgärder är Förvarsinspektören för hälsa och miljö tillsynsmyndighet.¹¹⁴

Länsstyrelsen är den myndigheten som handlägger ansökningar om dispens från artskyddsförordningens förbud.¹¹⁵ Länsstyrelsen kan också som primär tillsynsmyndighet när det gäller frågor om artskydd enligt 8 kap. miljöbalken starta ett eget tillsynsärende och meddela ett föreläggande eller förbud enligt 26 kap. 9 § miljöbalken och artskyddsförordningen för att indirekt tvinga fram en dispensansökan. I miljötillsynsförordningen finns regler om att tillsyn ska planeras, följas upp och utvärderas, se vidare i Naturvårdsverkets handbok *Operativ tillsyn*¹¹⁶.

Enligt 1 kap. 16 § miljötillsynsförordningen ska en operativ tillsynsmyndighet som uppmärksammar en omständighet som kan leda till tillsynsåtgärder med stöd av miljöbalken, men som omfattas av en annan myndighets ansvarsområde, anmäla denna omständighet till den ansvariga myndigheten. Enligt 1 kap. 17 § första stycket miljötillsynsförordningen ska tillsynsmyndigheterna samordna tillsynen om det är ändamålsenligt och möjligt. Skogsstyrelsen och länsstyrelsen har alltså skyldighet att anmäla behov av tillsyn till varandra samt att samordna

¹¹⁰ 2 kap. 10 § 2 miljötillsynsförordningen

¹¹¹ 2 kap. 8 § första stycket 9 miljötillsynsförordningen

¹¹² 2 kap. 8 § första stycket 8 miljötillsynsförordningen

¹¹³ MÖD 2018:18

¹¹⁴ 2 kap. 4–5 §§ miljötillsynsförordningen

¹¹⁵ 14 och 15 §§ artskyddsförordningen

¹¹⁶ Naturvårdsverkets Handbok 2001:4 - Operativ tillsyn, Handbok för Tillsynsmyndigheten

tillsynen om det är ändamålsenligt och möjligt. När det gäller skogsbruksåtgärder som kan beröra fridlysta arter har således både Skogsstyrelsen och länsstyrelsen ett tillsynsansvar för att säkerställa att miljöbalken följs.

2.6.2 Tillsyn vid överträdelser i skogen

Tillsynsansvaret vid överträdelser i skogen är fördelat på samma sätt som när det gäller tillsyn vid anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Skogsstyrelsen är ansvarig tillsynsmyndighet för skogsbruksåtgärder¹¹⁷ och länsstyrelsen är ansvarig tillsynsmyndighet för andra åtgärder än skogsbruksåtgärder¹¹⁸, utom på sådan mark där Försvarsinspektören för hälsa och miljö är tillsynsmyndighet.¹¹⁹

Tillsyn av skogsbruksåtgärder enligt miljöbalken kan vara att följa upp beslut, att egenkontrollen har fungerat vid åtgärden och att artskyddsförordningens förbud har beaktats. Bestämmelserna om samarbete och information mellan tillsynsmyndigheter gäller även vid överträdelser.¹²⁰

Tillsynsmyndigheten ska skyndsamt anmäla överträdelser av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, till Polisen eller Åklagarmyndigheten, om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts.¹²¹

När det gäller överträdelser av bestämmelsen i 12 kap. 6 § miljöbalken eller fridlysningsreglerna i artskyddsförordningen har både länsstyrelsen och Skogsstyrelsen ett ansvar att anmäla misstanke om brott. Se vidare om hantering av åtalsanmälan vid misstänkt artskyddsbrott i avsnitt 3.3.3.

En tillsynsmyndighet har rätt att förbjuda en verksamhet eller åtgärd enligt 26 kap. 9 § miljöbalken, exempelvis om en förbjuden åtgärd pågår och måste stoppas omedelbart, för att inte ytterligare skada på en fridlyst art ska uppstå. Ett beslut om föreläggande eller förbud kan förenas med vite enligt 26 kap. 14 § miljöbalken. Tillsynsmyndigheten kan också med stöd av 26 kap. 26 § miljöbalken bestämma att beslutet ska gälla omedelbart även om det överklagas.

2.7 Skogsvårdslagen

Skogsvårdslagens tillämpningsområde är skogsbruksåtgärder på skogsmark. Det innebär att lagen inte kan användas för andra syften än de som innefattas i denna avgränsning. I skogsbruksåtgärder ingår normalt till exempel avverkning, röjning, gallring, plantering och byggande av skogsbilväg. Skogsvårdslagen anger också att föryngringsavverkning som omfattar minst 0,5 hektar ska anmälas till Skogsstyrelsen och för annan avverkning än gallring och röjning i ädellövskog och i fjällnära skog krävs tillstånd oavsett storlek på avverkningen.

I 30 § skogsvårdslagen, den så kallade hänsynsparagrafen, regleras den hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen vid skötsel av skog. Denna bestämmelse gäller vid all skötsel av skog, alltså även vid gallring, röjning,

¹¹⁷ 2 kap. 10 § 2 miljötillsynsförordningen

¹¹⁸ 2 kap. 8 § 9 miljötillsynsförordningen

¹¹⁹ 2 kap. 4–5 §§ miljötillsynsförordningen

¹²⁰ 1 kap. 17 § miljötillsynsförordningen

¹²¹ 26 kap. 2 § första stycket miljöbalken

plantering och andra skogsbruksåtgärder. I bestämmelsen finns också en begränsning som anger att föreskrifter med stöd av paragrafen inte får vara så ingripande att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras, den så kallade intrångsbegränsningen.¹²² Upp till denna intrångsbegränsning i skogsvårdslagen är markägaren skyldig att tåla ett intrång utan ersättning. Rödlisterade arter som inte är fridlysta hanteras i fråga om skogsbruksåtgärder på skogsmark i första hand inom 30 § skogsvårdslagen.

Av 7 kap. Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2011:7) till skogsvårdslagen framgår det vilken hänsyn som ska tas till naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen. Hänsynen ska tas vid all skötsel av skog på mark som omfattas av skogsvårdslagen och vid alla olika skogsbruksåtgärder under skogens omloppstid. I föreskrifterna finns bland annat bestämmelser om trädslagsblandning, träd, trädsmått och döda träd, hyggens storlek, skogsbilvägar och traktorvägar, hänsynskrävande biotoper, hänsyn till arter och skyddszoner. Flera av dessa föreskrifter tar sikte på värden som har stor betydelse för bevarandet av arter i skogen och även för skyddet av flera fridlysta arter.

Ett beslut om hänsyn med stöd av skogsvårdslagen och tillhörande föreskrifter kan bli aktuellt att kombinera med ett beslut med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken där eventuella försiktighetsmått anges för fridlysta arter. Hänsyn och försiktighetsmått som behöver tas med anledning av förekomst av fridlysta arter enligt artskyddsförordningen ska beslutas med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken. Där råder det inte någon intrångsbegränsning för hur långtgående krav som kan och ska ställas. För de arter som är fridlysta enligt artskyddsförordningen ska hänsynen anpassas till artens behov utifrån vad som är nödvändigt för att arten inte ska påverkas på ett förbjudet sätt. Se mer i avsnitt 3.4.1.

¹²² 30 § tredje stycket skogsvårdslagen (1979:429)

3 Övergripande om artskyddsärenden

3.1 Målet är att förebygga negativ påverkan på fridlysta arter

Syftet med artskyddsförordningen och med EU:s naturvårdsdirektiv är att bevara arterna som en del av den biologisk mångfalden och deras ekosystemtjänster långsiktigt. Därför bör målet alltid vara att i första hand förebygga att förbuden i fridlysningsbestämmelserna över huvud taget aktualiseras.

Fridlysningsbestämmelserna utgör en förbudslagstiftning. Praxis från både svenska domstolar och EU-domstolen¹²³ ger stöd för att handläggningen i första hand ska inriktas mot att undvika förbuden påverkan på de fridlysta arterna, särskilt för de arter som är upptagna i bilaga 1 till artskyddsförordningen, men också att genom skyddsåtgärder och försiktighetsmått begränsa påverkan på arterna.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har inom ramen för regeringsuppdraget Artskydd i skogen arbetat fram strategier och arbetssätt för förebyggande åtgärder¹²⁴. Syftet är att underlätta för skogsbruket att förebygga så att förbuden inte aktualiseras.

3.2 Artskyddet och anmälan om avverkning

En anmälan om avverkning är att se som en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.¹²⁵ Skogsstyrelsen får i egenskap av tillsynsmyndighet enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket miljöbalken förelägga den anmälningsskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön eller, om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, förbjuda verksamheten.¹²⁶

Vid prövning av en anmälan för samråd har Skogsstyrelsen att tillämpa de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Eftersom artskyddsförordningen är att se som en precisering av de allmänna hänsynsreglerna när det gäller skydd av arter måste prövningen även innefatta en bedömning av hur fridlysta arter påverkas av den planerade verksamheten.¹²⁷

Även om syftet med den planerade skogsbruksåtgärden är uppenbart ett annat än att avsiktligt fånga, döda eller störa en art har risken för detta godtagits genom åtgärden. Kravet på avsiktlighet är därmed uppfyllt, vilket innebär att artskyddsförordningen aktualiseras för skogsbruksåtgärder.¹²⁸

Finns det en risk för att verksamheten eller åtgärden kan aktualisera fridlysningsbestämmelserna, behöver en bedömning göras om åtgärden ändå är

¹²³ Se t.ex. MÖD 2013:13 och EU-domstolens avgörande av den 4 mars 2021 i de förenade målen C-473/19 och C-474/19, Skydda skogen

¹²⁴ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2023. Artskydd i skogen – strategier och arbetssätt för förebyggande åtgärder. Skogsstyrelsen rapport 2023/15

¹²⁵ 6 § förordning om anmälan för samråd och MÖD 2021:11

¹²⁶ Se bl.a. MÖD 2018:18, MÖD 2020:45 och MÖD 2021:11

¹²⁷ Se bl.a. MÖD 2013:13, MÖD 2018:18 och MÖD 2020:45

¹²⁸ EU-domstolens avgörande av den 4 mars 2021 i de förenade målen C-473/19 och C-474/19, Skydda skogen, EU-domstolens avgörande av den 30 januari 2002 i mål C-103/00, Caretta caretta

möjlig att genomföra med anpassningar och skyddsåtgärder. För att en sådan bedömning ska kunna göras måste ett tillräckligt utförligt och tillförlitligt underlag finnas för de aktuella riskerna. Därutöver är det fördelaktigt om verksamhetsutövarens förebyggande strategi redovisas. Vilka krav som ställs på underlag och försiktighetsmått varierar beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. För närmare vägledning om detta se avsnitt 4.2.2.

I EU-domstolens avgörande i den s.k. Skydda skogen-domen¹²⁹ har EU-domstolen tolkat hur art- och habitatdirektivet ska tillämpas gällande skogsbruksåtgärder. EU-domstolen framhöll att förbuden i artikel 12.1 i art-habitatdirektivet, som den nuvarande svenska regeringen i 4 a § artskyddsförordningen grundar sig på, innebär ett strikt skydd på individnivå för de djurarter som skyddas enligt den artikeln och att skyddet gäller oavsett om de har gynnsam bevarandestatus eller inte.¹³⁰ Det strikta skyddet som gäller på individnivå för de djurarter som omfattas av 4 a § artskyddsförordningen, markerade med N/n i bilaga 1 till artskyddsförordningen, gäller oavsett om arten har en gynnsam bevarandestatus eller inte. Det krävs därmed inte att det finns risk för att den berörda djurartens bevarandestatus påverkas negativt för att förbuden i 4 a § ska vara tillämpliga.¹³¹

Vad gäller fågeldirektivet anser Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen att det inte går att utläsa mer av EU-domstolens avgörande i den s.k. Skydda skogen-domen än att samtliga vilda fågelarter är fridlysta och att det ställs krav på att Sverige genomför konkreta och specifika skyddsåtgärder som gör det möjligt att säkerställa att förbuden i artikel 5 fågeldirektivet efterlevs. Se även Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens gemensamma tolkning av 4 § artskyddsförordningen om fridlysning av fåglar i samband med skogsbruk.

3.3 Artskyddet – ett gemensamt ansvar

Skogsstyrelsen och länsstyrelsen har ett gemensamt ansvar för hur artskyddet ska tillgodose vid skogsbruksåtgärder, även om myndigheterna har olika roller. Rollfördelningen innebär att Skogsstyrelsen är den myndighet som primärt fattar beslut med stöd av miljöbalken i fråga om skogsbruksåtgärder, om det är motiverat med hänsyn till artskyddsförordningens fridlysningsbestämmelser. Länsstyrelsen är i sin tur den myndighet som kan besluta om dispens från förbuden i artskyddsförordningen.

Att myndigheterna har ett gemensamt ansvar innebär att ingen av myndigheterna har tolkningsföreträde före den andra. Varje myndighet måste självständigt svara för sina beslut och alla bedömningar som har gjorts i varje enskilt ärende. Det slutliga ansvaret vilar alltså på den myndighet som ska fatta eller har fattat beslut i ett ärende.

¹²⁹ EU-domstolens avgörande av den 4 mars 2021 i de förenade målen C-473/19 och C-474/19, Skydda skogen, p. 50, 54 och 66

¹³⁰ EU-domstolens avgörande av den 4 mars 2021 i de förenade målen C-473/19 och C-474/19, Skydda skogen, p. 50, 54 och 66

¹³¹ EU-domstolens avgörande av den 4 mars 2021 i de förenade målen n C-473/19 och C-474/19, Skydda skogen, p. 61, och Mark- och miljööverdomstolens dom av den 26 april 2022 i mål nr M 610-21

Eftersom ansvaret för tillsynen är delat bör myndigheterna alltid sträva efter samverkan och att vara överens i frågor som gäller artskyddet. Se även avsnitt 2.6.1 och 2.6.2. Myndigheterna ska samordna tillsynen om det är ändamålsenligt och möjligt.

Länsstyrelserna ansvarar för artskyddstillsynen i respektive län, med undantag för den tillsyn som utövas av Skogsstyrelsen och Förvarsinspektören för hälsa och miljö. Skogsstyrelsen ansvarar för tillsynsvägledning i frågor om bland annat tillämpningen av 12 kap. 6 § miljöbalken i de fall frågorna rör skogsbruk och regleras i skogsvårdslagen.¹³² Naturvårdsverket ansvarar för tillsynsvägledning i andra frågor som rör tillämpningen av miljöbalken, vilket exempelvis innefattar vägledning i frågor om 12 kap. 6 § miljöbalken och artskydd¹³³.

I regional samverkan gällande artskyddet bör länsstyrelsen ta initiativ till en förebyggande dialog mellan myndigheterna, gärna årligen.

Under tiden som ett enskilt ärende utreds gällande en skogsbruksåtgärds eventuella påverkan på fridlysta arter bör ärendet handläggas av Skogsstyrelsen. I handlägningsprocessen ingår att Skogsstyrelsen vid behov samråder med länsstyrelsen om artskyddet, genom att inhämta yttranden eller på annat lämpligt sätt. Skogsstyrelsen gör dock slutligen en självständig bedömning utifrån uppgifterna i ärendet.

3.3.1 Samverkan mellan myndigheter

Samverkan mellan länsstyrelsen och Skogsstyrelsen i artskyddsfrågor kan ske dels på övergripande nivå, dels i enskilda ärenden. På övergripande nivå bör det framför allt handla om att ha en regelbunden, förebyggande dialog kring artskydd. Dialogen kan exempelvis handla om att bedöma vilka fågelarter som riskerar att förlora en tillfredställande nivå på den regionala populationen, identifiera regionalt viktiga arter eller områden och hur de bör hanteras, samt vilka risker som finns. Syftet med dialogen bör vara att skapa samsyn mellan myndigheterna om vilka hänsynsåtgärder som är tillräckliga för att artskyddsförordningens förbud inte ska aktualiseras. Med tanke på den snabba rättsutvecklingen om artskydd i skogen är det viktigt att samsynen mellan myndigheterna hålls uppdaterad och att samverkan sker löpande.

I enskilda ärenden kan samverkan mellan länsstyrelsen och Skogsstyrelsen ske genom att synpunkter hämtas in inför en specifik åtgärd. Det kan till exempel handla om att Skogsstyrelsen, om behov föreligger, ger länsstyrelsen möjlighet att yttra sig innan ett beslut fattas i ett artskyddsärende. Samverkan kan också ske genom att myndigheterna tillhandahåller varandra kunskapsunderlag och annan information i enskilda ärenden.

Kontakter mellan myndigheterna, som är av betydelse i enskilda ärenden, ska dokumenteras i tjänsteanteckningar som diarieförs i ärendet. Även muntliga kontakter som sker som är av betydelse i enskilda ärenden ska dokumenteras i en tjänsteanteckning som diarieförs i ärendet. Denna dokumentation är ett krav enligt

¹³² 3 kap. 10 § 1 miljötillsynsförordningen

¹³³ 3 kap. 2 § miljötillsynsförordningen

förvaltningslagen (2017:900).¹³⁴ Dokumentationen är också viktig dels för att det tydligt ska framgå vad bedömningar i ärendet grundar sig på, dels för att det ger stöd för mer konsekventa bedömningar.

När Skogsstyrelsen behöver kontakta länsstyrelsen i ett ärende kan det göras muntligt eller i form av en skriftlig remiss, exempelvis via e-post till länsstyrelsens registrator. Länsstyrelsen har då möjlighet att antingen öppna ett eget ärende eller på annat sätt hålla dokumentationen av kontakterna ordnad. Muntliga kontakter som sker som är av betydelse i enskilda ärenden ska dokumenteras i en tjänsteanteckning som diarieförs i ärendet.¹³⁵

EU:s allmänna dataskyddsförordning och bestämmelser om behandling av personuppgifter¹³⁶ medför att det måste finnas både lagstöd och ett tydligt ändamål för att myndigheter ska kunna skicka kopior av samtliga beslut av en viss ärendetyp mellan sig, om besluten innehåller personuppgifter. Kopior av respektive tillsynsmyndighets beslut som rör ärenden gällande artskydd i skogen bör dock kunna skickas i det enskilda fallet till den andra myndigheten i syfte att samordna tillsynen, om myndigheterna kommer överens om detta inom ramen för den regionala samverkan. Observera att det inte alltid är möjligt att skicka över kopior på beslut eller andra handlingar elektroniskt. Det behöver alltid göras en bedömning av hur kopiorna av dokumenten ska skickas till den andra myndigheten för att säkerställa en korrekt hantering av till exempel personuppgifter samt uppgifter som kan omfattas av sekretess.

3.3.2 Verksamhetsutövares skyldighet att samråda

Det är verksamhetsutövaren som ska bedöma om verksamheten eller åtgärden omfattas av Skogsstyrelsens föreskrifter om samrådsskyldighet¹³⁷, eller om den kan innebära en sådan väsentlig ändring av naturmiljön att anmälningsskyldighet gäller enligt 12 kap. 6 § första stycket miljöbalken. Den som har gjort en anmälan om avverkning enligt skogsvårdslagen till Skogsstyrelsen ska också anses ha gjort en anmälan för samråd för åtgärden enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.¹³⁸

Av Naturvårdsverkets allmänna råd till 12 kap. 6 § första stycket miljöbalken¹³⁹ framgår att vid bedömningen av vad som är en väsentlig ändring av naturmiljön bör beaktas dels områdets karaktär och känslighet, dels åtgärden som sådan och dess inverkan på naturmiljön. I ett område med dokumenterat höga natur- eller kulturmiljövärden eller i ett område som annars är känsligt kan även en förhållandevis liten åtgärd innebära väsentlig ändring av naturmiljön. Påverkan på

¹³⁴ 27 § förvaltningslagen (2017:900)

¹³⁵ 27 § förvaltningslagen

¹³⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning). Se även bl.a. lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och förordning (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning

¹³⁷ Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2013:3) om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder

¹³⁸ 6 § förordning om anmälan för samråd och MÖD 2021:11

¹³⁹ Naturvårdsverkets allmänna råd (NFS 2001:15) om anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken

arter och livsmiljöer bör vägas in i bedömningen av vad som utgör en väsentlig ändring.

De grundläggande bestämmelserna i miljöbalken riktar sig till alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan medföra skada eller olägenhet för miljön. Det betyder att för verksamheter eller åtgärder som omfattas av anmälningsskyldighet enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken tillämpas. En verksamhetsutövare är skyldig att följa de allmänna hänsynsreglerna, i det här sammanhanget i första hand bevisbörderegeln, kunskapskravet, försiktighetsprincipen och lokaliseringsprincipen.

3.3.2.1 Samrådsanmälans innehåll

En anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska alltid vara skriftlig och innehålla en karta samt en beskrivning av vad som avses göras och vilka försiktighetsmått som verksamhetsutövaren planerar för att uppfylla hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Anmälan ska innehålla uppgifter om fastighetsägare och nyttjanderättshavare som berörs av verksamheten eller åtgärden.¹⁴⁰ Hur omfattande en anmälan ska vara bör avgöras av verksamhetens eller åtgärdens förväntade påverkan på naturmiljön, det berörda områdets känslighet och vad aktuella fridlysta arter har för krav på sin miljö.

Ytterligare bestämmelser om vad en anmälan för samråd till Skogsstyrelsen ska innehålla finns i Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2013:3) om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder.¹⁴¹ Om inte dessa uppgifter framgår av en avverkningsanmälan enligt skogsvårdslagen, eller en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, kan anmälan behöva kompletteras för att anmälan ska anses vara giltig och kunna hanteras enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Se även Skogsstyrelsens *Handbok – Handläggning av ärenden som rör anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken*.

Naturvårdsverkets allmänna råd om anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken¹⁴² innehåller också allmänna råd om innehållet i en anmälan.

Myndigheten kan i enskilda ärenden behöva begära in kompletteringar. Bevisbörderegeln och kunskapskravet i 2 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken innebär att det alltid är verksamhetsutövaren som ska ha den kunskap som behövs för att uppfylla anmälningsplikten. Kraven på det underlag som kan begäras kan vara långtgående, men samtidigt inte gå längre än vad tillsynsmyndigheten behöver för att fullgöra sina skyldigheter. Begränsningen är att det i det enskilda fallet inte får ses som oskäligt enligt 2 kap. 7 § miljöbalken.

Vad som kan betraktas som oskäligt är en bedömning som får göras från fall till fall, men en omfattande åtgärd med hög risk att negativt påverka en fridlyst art

¹⁴⁰ 8 § förordning om anmälan för samråd

¹⁴¹ Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2013:3) om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder

¹⁴² Naturvårdsverkets allmänna råd (NFS 2001:15) om anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken

med specifika krav på sin livsmiljö gör att mer långtgående krav kan ställas på verksamhetsutövarens kunskapsinhämtning.

3.3.2.2 Sexveckorsregeln

En verksamhet eller en åtgärd som ska anmälas för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken får påbörjas tidigast sex veckor efter att en giltig anmälan inkommit till myndigheten, om inte tillsynsmyndigheten medger något annat.¹⁴³ Anmälan ska uppfylla formkraven i 8 § förordning om anmälan för samråd (1998:904) samt Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder, för att en formellt korrekt anmälan ska anses vara gjord.

En avverkningsanmälan är giltig först när den anses vara komplett enligt både skogsvårdslagen och enligt miljöbalken.¹⁴⁴ Om anmälan inte uppfyller de krav som ställs på en anmälan kommer markägaren bli ålagd att komplettera underlaget. Det är först när anmälan är komplett enligt båda lagstiftningarna som sexveckorsfristen börjar löpa. I det fall anmälan inte är komplett, och ärendet tas upp för samråd av Skogsstyrelsen, bör åtgärden förbjudas interimistiskt till dess att underlaget i ärendet anses komplett utifrån samrådsbestämmelserna och myndigheten kan ta slutlig ställning i ärendet.¹⁴⁵ Se vidare i avsnitt 4.2.1.

Det finns inget krav på att tillsynsmyndigheten avgör ett ärende innan sexveckorsperioden löper ut varken enligt skogsvårdslagen eller miljöbalken. För att Skogsstyrelsen ska ha möjlighet att inom ramen för anmälningsärendet fatta ett beslut med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken efter att sex veckor passerat från det att en giltig anmälan inkom, behöver dock ett beslut om interimistiskt förbud mot att påbörja åtgärden ha fattats i anmälningsärendet inom sexveckorsperioden. Har myndigheten inte interimistiskt förbjudit åtgärden och inte heller fattat ett aktivt beslut inom sexveckorsperioden, anses myndigheten ha fattat ett så kallat nollbeslut när det sex veckorna passerat. Om myndigheten inte har avgjort ärendet inom sexveckorsperioden får verksamhetsutövaren ändå påbörja verksamheten, så länge det inte finns ett interimistiskt beslut om förbud i ärendet.

Det finns dock möjlighet för myndigheten att även efter sex veckor fatta ett ingripande beslut med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken inom ramen för ett tillsynsärende. De krav på försiktighetsmått och skyddsåtgärder som följer av miljöbalkens hänsynsregler ska ändå alltid uppfyllas.

Tillsynsmyndigheten kan även senare ingripa med föreläggande om rättelse eller åtalsanmälan om reglerna inte följs.

3.3.2.3 Beslut enligt 12 kap. 6 § miljöbalken

När myndigheten har tillräckligt underlag för att ta ställning i frågan kan det resultera i någon av följande bedömningar: 1) tillsynsmyndigheten har ingen erinran mot den planerade verksamheten eller åtgärden, 2) verksamhetsutövarens

¹⁴³ 12 kap. 6 § tredje stycket miljöbalken

¹⁴⁴ Mark- och miljööverdomstolens slutliga beslut från den 20 december 2024 i mål ÖM 6957-24

¹⁴⁵ Mark- och miljööverdomstolens slutliga beslut från den 20 december 2024 i mål ÖM 6957-24

förslag till försiktighetsmått bedöms inte vara tillräckliga eller 3) åtgärden bedöms inte vara tillåten oavsett vilka försiktighetsmått som vidtas.

Bestämmelserna om föreläggande och förbud i samband med 12:6-samråd bör användas i förebyggande syfte för att få till stånd till exempel försiktighetsmått för en verksamhet eller åtgärd som har anmälts för samråd där en fridlysta art riskerar att påverkas på ett förbjudet sätt.

Om ett föreläggande för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön inte är tillräckligt, och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, får tillsynsmyndigheten förbjuda verksamheten.¹⁴⁶ Om en verksamhetsutövare inte följer ett beslut enligt 12 kap. 6 § miljöbalken kan det vara förenat med straffansvar.¹⁴⁷ Ett beslut enligt 12 kap. 6 § miljöbalken kan förenas med vite.¹⁴⁸ Om myndigheten beslutar om ett vitesföreläggande som innebär en skyldighet för adressaten att vidta en viss åtgärd ska det av föreläggandet framgå vid vilken tidpunkt eller inom vilken tidsfrist åtgärden ska vidtas.¹⁴⁹

Upplysningar som är viktiga för verksamhetsutövaren är lämpliga att ge i samband med beslut i samrådsärenden. Det bör ske under en egen rubrik i beslutet som heter ”Övriga upplysningar” eller i en bilaga med informationsmaterial. Sådana upplysningar kan handla om andra regler som kan vara aktuella för verksamheten eller åtgärden, exempelvis att det krävs dispens för att få vidta en åtgärd som är förbjuden enligt artskyddsförordningen och att dispens i aktuella fall söks hos länsstyrelsen.

3.3.3 Anmälan om misstanke om brott

Som framgår ovan under avsnitt 2.6.1 är Skogsstyrelsen tillsynsmyndighet för skogsbruksåtgärder som omfattas av 12 kap. 6 § miljöbalken och länsstyrelsen är tillsynsmyndighet för andra åtgärder som omfattas av 12 kap. 6 § miljöbalken samt artskyddsförordningen.¹⁵⁰ Länsstyrelsen har det primära ansvaret för tillsynen över artskyddsförordningens bestämmelser men enligt vägledande praxis från Mark- och miljööverdomstolen har även Skogsstyrelsen ett tillsynsansvar när det gäller artskyddsförordningens fridlysningsbestämmelser i fråga om skogsbruksåtgärder.¹⁵¹ I artskyddsärenden kopplade till skogsbruksåtgärder finns det således två myndigheter som är skyldiga att åtalsanmäla en misstänkt överträdelse av miljöbalkens och artskyddsförordningens bestämmelser. Med hänsyn till att Skogsstyrelsen är tillsynsmyndighet för skogsbruksåtgärder anser Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen att Skogsstyrelsen bär det primära ansvaret för att upprätta en anmälan om misstanke om brott i fråga om skogsbruksåtgärder. I ärenden som inte utgör skogsbruksåtgärder eller om det är oklart om den misstänkta överträdelsen orsakats av en skogsbruksåtgärd är det istället länsstyrelsen som bär det primära ansvaret att anmäla en misstanke om brott. Om

¹⁴⁶ 12 kap. 6 § fjärde stycket miljöbalken

¹⁴⁷ 29 kap. 8 § första stycket 7 miljöbalken

¹⁴⁸ 26 kap. 14 § miljöbalken

¹⁴⁹ 2 § lag (1985:206) om viten

¹⁵⁰ Med undantag för åtgärder och verksamheter inom Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk och Försvarets radioanstalt, där Försvarsinspektören för hälsa och miljö är tillsynsmyndighet enligt 2 kap. 4–5 §§ miljötillsynsförordningen

¹⁵¹ 2 kap. 8 § första stycket 8 miljötillsynsförordningen och MÖD 2018:18

det är oklart huruvida en åtgärd är en skogsbruksåtgärd eller inte är det lämpligt att myndigheterna utreder det tillsammans.

Inom ramen för myndigheternas skyldighet att samarbeta och samverka kan det uppstå behov av att den myndighet som fått kännedom om en misstänkt överträdelse måste informera den andra myndigheten, till exempel om det inkommer relevanta tips.¹⁵²

Det är varken upp till Skogsstyrelsen eller länsstyrelsen att göra en bedömning av om en misstänkt överträdelse kan leda till en fällande dom eller om det är fråga om ett ringa brott. Myndigheterna ska inte heller själva göra någon utredning av den misstänkta överträdelsen, utan bara anmäla de faktiska förhållandena så snart en överträdelse kan misstänkas. Handläggaren behöver däremot göra en översiktlig sannolikhetsbedömning av de uppgifter som finns tillgängliga och sammanställa befintlig information. Sannolikhetsbedömningen kan utgöras av att till exempel kontrollera om länsstyrelsen har beviljat dispens från förbuden i artskyddsförordningen för åtgärden, eller om Skogsstyrelsen har fattat beslut med stöd av skogsvårdslagen eller 12 kap. 6 § miljöbalken.

En anmälan om misstanke om brott ska enligt 26 kap. 2 § miljöbalken ske så snart det finns anledning att anta att ett brott har begåtts. Exempel på en misstänkt överträdelse vad gäller artskydd inom skogsbruket skulle kunna vara att ett träd med ett bo för en rovfågel har avverkats.

Om ett beslut som har förenats med vite inte efterlevs kan tillsynsmyndigheten ansöka om utdömande av vite. Finns det samtidigt en misstanke om att ett brott har begåtts har myndigheten enligt 26 kap. 2 § miljöbalken en skyldighet att anmäla detta. Det är då viktigt att det av åtalsanmälan även framgår att myndigheten har ansökt om utdömande av vite. Det är sedan upp till åklagaren och domstolen att avgöra om det kan bli fråga om dubbelbestraffning. Väljer myndigheten att inte göra en åtalsanmälan bör det skrivas en tjänsteanteckning i ärendet om att myndigheten valt att inte göra en åtalsanmälan för att undvika dubbelbestraffning med stöd av 29 kap. 11 § tredje stycket miljöbalken. Risk för dubbelbestraffning föreligger om det misstänkta brottet är en gärning som också omfattas av föreläggandet, och inte om sådan överlappning saknas.

Förutom anmälan om misstanke om brott kan tillsynsmyndigheten också besluta om föreläggande för att åstadkomma rättelse. I sådana tillsynsfrågor har tillsynsmyndigheten fullt ut ansvar för utredningen och det är viktigt att hålla isär tillsynsmyndighetens utredningsansvar i ärendet om rättelse från polis och åklagares utredningsansvar i ärendet om det misstänkta brottet. Om det i ett ärende är aktuellt att förelägga om återställande bör en avstämning först ske med polis eller åklagare som utreder anmälan om misstanke om brott så att ärendet om återställande inte hindrar utredningen av den misstänkta överträdelsen. I Naturvårdsverkets handbok *Operativ tillsyn* finns mer att läsa om detta.

¹⁵² Se beslut från Justitieombudsmannen av den 13 oktober 2014, dnr 1812-2014

3.4 Handläggning av artskyddsärenden

3.4.1 Artskyddsärenden handläggs enligt miljöbalken

Skogsstyrelsen handlägger artskyddsärenden med fridlysta arter inom ramen för 12 kap. 6 § miljöbalken (bortsett från i fjällnära skog, se avsnitt 3.4.3). Åtgärder inom skogsbruket som påverkar fridlysta arter negativt kan innebära en väsentlig ändring av naturmiljön som medför krav på att markägaren anmäler åtgärden för samråd till Skogsstyrelsen. Samtliga underrättelser om avverkning, uttag av skogsbränsle och skyddsdikning enligt skogsvårdslagen utgör också en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.¹⁵³

Mot bakgrund av att artskyddsförordningen är en förordning beslutad med stöd av 8 kap. miljöbalken och anses utgöra en precisering av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken¹⁵⁴, samt mot bakgrund av rättsutvecklingen i mark- och miljödomstolarna under senare år, sker handläggningen av artskyddsärenden utifrån miljöbalken. Om en planerad skogsbruksåtgärd, som Skogsstyrelsen blivit underrättad om i en anmälan eller ansökan enligt skogsvårdslagen, behöver anpassas för att undvika konflikt med artskyddsförordningens förbud kan ärendet följaktligen avslutas med ett föreläggande om försiktighetsmått med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken. I de ärenden där verksamhetsutövaren inte har planerat att ta hänsyn till fridlysta arter genom tillräckligt omfattande förebyggande strategier kan beslut behöva fattas med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken. Åtgärden kan också enligt samma bestämmelse helt behöva förbjudas. Både länsstyrelsen och Skogsstyrelsen kan vid skogsbruksåtgärder även besluta om försiktighetsmått eller förbjuda en åtgärd till skydd för fridlysta arter med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken.¹⁵⁵

Vid prövning av en anmälan för samråd har Skogsstyrelsen en skyldighet att bedöma om det föreligger risk för skada på en fridlyst art.¹⁵⁶ I varje ärende som handläggs utifrån dessa riktlinjer behöver det alltså göras en bedömning av hur den planerade åtgärden kan komma att påverka fridlysta arter. Bedömningen och ställningstagandet som görs kan i vissa fall behöva mynna ut i ett föreläggande om försiktighetsåtgärder med stöd av miljöbalken. I andra fall kan ställningstagandet utgöras av en bedömning att risk för förbjuden påverkan på fridlysta arter inte föreligger, och att myndigheten därför inte gör något ingripande med ett föreläggande eller förbud enligt miljöbalken. I Skogsstyrelsens *Handbok – Handläggning av ärenden som rör anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken* finns stöd för handläggningens olika steg.

3.4.2 Bestämmelser om fridlysta arter i skogsvårdslagen

Av avsnitt 2.7.1 ovan framgår att Skogsstyrelsen har meddelat föreskrifter och allmänna råd till 30 § skogsvårdslagen som bland annat innehåller regler om hänsyn till arter. Fridlysta arter enligt artskyddsförordningen ska hanteras inom

¹⁵³ 6 § förordning om anmälan för samråd samt MÖD 2021:11

¹⁵⁴ MÖD 2013:13

¹⁵⁵ 2 kap. 8 § 8 miljötillsynsförordningen

¹⁵⁶ MÖD 2013:13, MÖD 2018:18, MÖD 2020:45 och MÖD 2021:11

miljöbalken eftersom artskyddsförordningen är en precisering av miljöbalkens allmänna hänsynsregler¹⁵⁷.

Miljöbalken gäller parallellt med skogsvårdslagen och anmälningar och ansökningar om avverkning enligt skogsvårdslagen är samtidigt en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.¹⁵⁸

3.4.3 Beslut i samband med ansökan om tillstånd till avverkning i ädellövskog och fjällnära skog

I samband med tillståndsprövningen vid avverkning i ädellövskog behöver även artskyddsförordningens bestämmelser prövas. Det finns då möjlighet att fatta beslut om hänsyn till en fridlyst art enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Hanteringen av fridlysta arter inom tillståndsprövningen vid avverkning i ädellövskog hanteras på samma sätt som vid anmälningspliktiga avverkningar. Se även Skogsstyrelsens handböcker *Handbok – Avverkning i ädellövskog* och *Handbok – Handläggning av ärenden som rör anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken*.

När det gäller tillståndsprövningen vid avverkning i fjällnära skog hanteras fridlysta arter dock inom ramen för skogsvårdslagen. Bakgrunden är att tillståndsprövningen i fjällnära skog innefattar en bedömning av områdets betydelse för naturvärden enligt 18 § och 18 b § skogsvårdslagen. Prövningen av åtgärdens påverkan på fridlysta arter är en del av denna bedömning. Denna hantering skiljer sig från hanteringen av ansökningar om avverkning i ädellövskog där bedömning av påverkan på naturvärden inte ingår i tillståndsprövningen.

I ärenden som gäller tillstånd till avverkning i fjällnära skog hanteras fridlysta arter således med stöd av 18 eller 18 b §§ skogsvårdslagen. Om den planerade avverkningen berör en fridlyst art som generellt kan anses påverkas negativt av åtgärden ska Skogsstyrelsen med stöd av 18 b § skogsvårdslagen föreskriva den hänsyn som behövs för att inte förbuden i artskyddsförordningen ska överträdas. Det är den hänsyn som krävs för att åtgärden ska vara tillåten enligt artskyddsförordningen som ska föreskrivas i dessa fall. Mer stöd i denna handläggning beskrivs finns i Skogsstyrelsens *Handbok – Avverkning i fjällnära skog*.

3.5 Fördelning av ansvar för kunskapsunderlag

Ansvaret för kunskapsinhämtning rörande arters livsmiljöer och förekomster i skogen fördelas på olika sätt mellan staten och markägaren eller verksamhetsutövaren. Kunskapskravet i 2 kap. miljöbalken träffar alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd. Det är alltså verksamhetsutövaren eller den som avser att vidta en åtgärd som har ansvaret för att skaffa sig den kunskap som behövs. Eftersom det är markägaren som har den faktiska och rättsliga möjligheten att påverka hur en skogsbruksåtgärd ska utföras är utgångspunkten att det är markägaren som ska ses som verksamhetsutövare enligt miljöbalken. Det finns dock situationer då markägaren inte är den som utför

¹⁵⁷ Se bl.a. MÖD 2013:13, MÖD 2018:18, MÖD 2020:45 och MÖD 2021:11

¹⁵⁸ Se bland annat prop. 1997/98:90, *Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.*, s. 238 ff., 6 § förordning om anmälan för samråd, MÖD 2020:45, MÖD 2021:11 och SOU 2021:51, *Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar*, Del 2, s 883 ff.

själva skogsbruksåtgärden. I dessa fall har även den som utför åtgärden ett ansvar att skaffa sig den kunskap som behövs.¹⁵⁹ Ett vanligt exempel är när en mindre markägare överlåter rätten att avverka till en annan aktör, exempelvis ett skogsbolag eller en skogsägarförening.

3.5.1 Statens ansvar

Staten har ett ansvar för att vägleda om lagregler och deras tillämpning. Staten har även ansvar för att på en övergripande nivå tillhandahålla kunskap och information om fridlysta arter samt vilken hänsyn som generellt ofta kan behövas för att undvika att de fridlysta arterna påverkas på ett förbjudet sätt. Informationen kan exempelvis utgöras av artfakta, fakta om livsmiljöer eller digitala kartunderlag. Då staten även har ett krav på sig att tillhandahålla kunskapen på ett kostnadseffektivt sätt så är den huvudsakliga kommunikationskanalen för denna kunskap myndigheternas webbplatser. Staten kan även under vissa förutsättningar genomföra nationella och regionala inventeringar av arter om det exempelvis står beskrivet i myndighetens regleringsbrev att så ska ske.

Information om fridlysta arter samt deras status och behov finns på SLU Artdatabankens webbsida artfakta.se. SLU:s rapportsystem Artportalen innehåller information om artfynd. För vissa fridlysta arter, framför allt fåglar, har SLU och Skogsstyrelsen också tagit fram så kallade artvisa vägledningarna som är ett kunskapsunderlag där det beskrivs vilken hänsyn som kan behövas vid skogsbruksåtgärder. De artvisa vägledningarna finns på Skogsstyrelsens webbplats.¹⁶⁰ För vissa fridlysta arter finns åtgärdsprogram som går att hitta på Naturvårdsverkets webbplats.¹⁶¹ I regeringsuppdraget om artskydd i skogen redovisas olika typer av underlag, som exempelvis vägledning kopplad till arters livsmiljöer samt listor med sammanställning över fridlysta arter och deras behov, som Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen planerar att ta fram.¹⁶² Se även bilaga 1 för en lista över olika kunskapsunderlag och var man kan hitta dessa.

3.5.2 Markägarens/verksamhetsutövarens ansvar

Förutom att ha kunskap om de lagar och regler som gäller för en tänkt skogsbruksåtgärd har markägaren ansvar för att skaffa och tillämpa kunskap om vilken påverkan på miljön som den planerade verksamheten eller åtgärden kan få. Detta innebär att markägaren måste ha kunskap om den aktuella skogsbruksåtgärdens effekt på bland annat fridlysta arter.

Markägaren behöver kontrollera artförekomster i det berörda området och, utifrån vilka potentiella livsmiljöer som finns, eftersöka relevanta fridlysta arter. Markägaren behöver även bedöma konsekvenserna av skogsbruksåtgärden utifrån den övergripande information och de kunskapsunderlag som staten tillhandahåller. Avsaknad av information från staten innebär inte att markägaren undgår sitt ansvar att inhämta kunskap. Om åtgärden skulle kunna innebära skada

¹⁵⁹ Se bl.a. SOU 2020:73, Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen, Del 2.1, s. 776 ff. och SOU 2021:51, Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar, Del 2, s. 890 samt prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*, Del 1, s. 210 ff.

¹⁶⁰ [Skogsstyrelsen - Skogsstyrelsen](https://www.skogsstyrelsen.se)

¹⁶¹ [Naturvårdsverket \(naturvardsverket.se\)](https://naturvardsverket.se)

¹⁶² Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen 2023. Artskydd i skogen – strategier och arbetssätt för förebyggande åtgärder. Skogsstyrelsen rapport 2023/15

på en fridlyst art kan det, i det enskilda fallet, finnas skäl att ställa högre krav på markägaren och vilken utredning som krävs.

Ansaret för markägarens kunskapsinhämtning omfattar endast den egna fastigheten. Om platsspecifika undersökningar, exempelvis artinventeringar, behöver genomföras i fält kan markägaren alltså inte åläggas att göra sådana på någon annans fastighet. Det kan dock vara fördelaktigt för markägare att samordna undersökningar av artförekomster med grannfastigheterna i samband med planering av skogsbruksåtgärder. Markägaren kan också behöva väga in tillgänglig information om landskapet utanför den egna fastigheten för att kunna bedöma den planerade åtgärdens påverkan på fridlysta arter. Det kan till exempel handla om att granska kartor eller annat befintligt underlag.

Eftersom det är markägaren som alltid har den faktiska och rättsliga möjligheten att påverka hur en skogsbruksåtgärd ska utföras är utgångspunkten att det är markägaren som ska ses som verksamhetsutövare enligt miljöbalken.¹⁶³ I de fall en markägare har överlåtit ansvaret för genomförandet av skogsbruksåtgärden till någon annan genom en nyttjanderätt, får en bedömning av vilket ansvar som ska ligga på markägaren respektive verksamhetsutövaren göras i det enskilda fallet och beroende på hur nyttjanderätten är utformad.

För att de en anmälan enligt 12 kap. 6 § ska anses vara giltig krävs att anmälan innehåller de uppgifter som behövs för att ärendet ska kunna prövas i sak.¹⁶⁴ Om anmälan inte uppfyller de krav som ställs på en anmälan för 12:6-samråd kommer markägaren bli ålagd att komplettera underlaget. Som framgår ovan måste markägaren även kontrollera och redovisa artförekomster eller avsaknad av artförekomster för att Skogsstyrelsen ska kunna ta ställning till om artskyddsförordningens förbudsbestämmelser aktualiseras. Utifrån ett effektivitets- och förutsebarhetsperspektiv finns det stora fördelar för markägaren med att redan vid upprättandet av avverkningsanmälan redovisa ett utförligt kunskapsunderlag. Ett bra redovisat underlag minskar behovet av kompletteringar och ökar även möjligheten för en förutsebar ärendehandläggning.

3.5.3 Kompletteringar av underlag kan begäras in

Om anmälan eller ansökan innehåller samtliga uppgifter som den ska innehålla för att kunna pröva anmälan i sak, är den att betrakta som komplett och sexveckorsperioden börjar löpa, se även avsnitt 4.2.1. Även om en anmälan eller ansökan innehåller samtliga uppgifter som behövs, kan underlaget vara otillräckligt för att myndigheten ska kunna avgöra om och i vilken utsträckning en fridlyst art riskerar att påverkas av en åtgärd, se även avsnitt 4.2.2. Enligt miljöbalkens regler är det verksamhetsutövaren som ska ha tillräcklig kunskap om hur människors hälsa och miljö påverkas och kan skyddas i förhållande till verksamheten eller åtgärderna.¹⁶⁵ Detta innebär att även om anmälan är komplett kan myndigheten begära att verksamhetsutövaren ska komplettera underlaget,

¹⁶³ Se bl.a. SOU 2020:73, Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen, Del 2.1, s. 776 ff. och SOU 2021:51, Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar, Del 2, s. 890

¹⁶⁴ Mark- och miljööverdomstolens slutliga beslut från den 20 december 2024 i mål ÖM 6957-24

¹⁶⁵ 2 kap. 2 § miljöbalken, ÖM 6957-2024

eftersom myndigheten enligt förvaltningslagen ska se till att ärendet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver.

Då myndigheterna själva i många fall har egen kunskap bör denna utnyttjas vid handläggningen av ärenden. Handläggare på länsstyrelsen och Skogsstyrelsen kan ha kunskap om olika arter och deras krav samt om specifika områdens förutsättningar för olika arter. Dessa riktlinjer anger därför att underlag till att börja med bör kompletteras med befintlig kunskap¹⁶⁶ av myndigheterna. Eftersom anmälningar och ansökningar om skogsbruksåtgärder handläggs av Skogsstyrelsen är det Skogsstyrelsen som bedömer om det är skäligt att begära kompletteringar av underlaget i ärendet. För stöd i bedömning av behovet av komplettering, se avsnitt 4.2.3.

¹⁶⁶ Befintlig kunskap avser det som handläggarna känner till om arten eller området utan vidare efterforskning.

4 Handläggarestöd för bedömningar

Detta avsnitt syftar till att vara ett stöd för handläggare som hanterar ärenden med fridlysta arter. Observera att avsnittet är avsett som stöd gällande artskyddet, men det kan finnas andra skäl till att man utreder ett ärende vidare eller lämnar det utan vidare utredning än de som tas upp här. Bedömningar i enskilda ärenden görs alltid av den som handlägger ärendet. I Skogsstyrelsens *Handbok – Handläggning av ärenden som rör anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken* finns mer information om Skogsstyrelsens handläggning och utredning av ärenden.

4.1 Inledande hantering av fridlysta arter

4.1.1 Hantering när kända artuppgifter saknas

Det kan bli aktuellt att initiera utredning av fridlysta arter trots att specifika artobservationer saknas i området, exempelvis om en viss skogstyp eller biotop indikerar hög sannolikhet att fridlysta arter nyttjar området. Det kan även, av samma anledning, vara aktuellt att initiera utredning av andra fridlysta arter än de som redan finns rapporterade i området.

I alla ärenden där en skogsbruksåtgärd prövas hos Skogsstyrelsen behöver myndigheten kunna visa att den bedömt och tagit ställning till eventuell påverkan på fridlysta arter. Dokumentationen i ärendet behöver hålla tillräcklig kvalitet för att utgöra underlag för myndighetens ställningstagande. Vilken nivå på kvalitet som är tillräcklig behöver bedömas i det enskilda fallet.

Om miljön i ett visst område signalerar att det sannolikt finns fridlysta arter som kan påverkas på ett förbjudet sätt, men det saknas information om faktiska fynd av sådana arter, kan det innebära att kraven på den kunskap som behöver tas fram av verksamhetsutövaren ökar. Det kan i sådana fall därför finnas skäl för handläggaren att inhämta mer information om området, eller ställa krav på att ytterligare undersökningar genomförs. Till exempel kan verksamhetsutövaren behöva inkomma med information om vilka undersökningar som har gjorts i området och hur de gått till, se vidare under avsnitt 4.2 nedan.

Om kända uppgifter om förekomst av fridlysta arter saknas, kan kunskap om potentiella livsmiljöer för fridlysta arter alltså vara ett alternativ. Om den anmälda åtgärden planeras att utföras på ett sådant sätt att det helt saknas risk för förbjuden påverkan på fridlysta arter som skulle kunna finnas i sådana livsmiljöer, kan det innebära att ingen ytterligare information om fridlysta arter behöver inhämtas. Ärendet kan då avslutas utan att beslut om försiktighetsåtgärder fattas. Se vidare under avsnitt 4.2.2.1.

Vissa fridlysta arter är knutna till mycket speciella miljöer. Andra fridlysta arter kan förekomma i många olika typer av områden. För arter som är tydligt kopplade till vissa typer av biotoper, strukturer och liknande kan miljön i ett område ge god ledning om var arten kan förväntas finnas. Där det är stor sannolikhet att fridlysta arter som kan påverkas på ett förbjudet sätt förekommer kan kravet på kunskapsunderlag i ärendet ofta ställas högre. Man behöver dock även väga in hur vanlig arten är. Ju större sannolikhet att arten kan påverkas på ett förbjudet sätt, desto större krav kan alltså ställas på utredningen.

Nedan listas några exempel på miljöer och strukturer som generellt kan indikera att området har betydelse för fridlysta arter.

- Hänsynskrävande biotoper. En hänsynskrävande biotop är ett område med påtagliga naturvärden där särskild hänsyn bör tas vid alla skötselåtgärder. Storleken och naturvärdena hos de hänsynskrävande biotoperna varierar. I de allmänna råden till 7 kap. 17 § Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen (SKSFS 2011:7) ges exempel på vad som kan vara en hänsynskrävande biotop. Även områden i nära anslutning till hänsynskrävande biotoper kan vara viktiga för vissa fridlysta arter.
- Hålträd, äldre lövträd, grova träd och andra biologiskt värdefulla träd.
- Död ved i olika former.
- Synliga spår av fridlysta arter, till exempel hackmärken från hackspettar.
- Områden med stor variation, till exempel när det gäller skogens ålder, trädslagsblandning och diameterspridning. Gäller även terrängförhållanden som lutning, blockighet och markfuktighet.
- Kantzoner. Övergångszoner mellan olika miljöer och typer av mark, exempelvis mellan impediment och skog, vatten och skog eller inägomark och skog, är ofta viktiga för många arter.
- Äldre skog och skog med lång kontinuitet.
- Lövskog

Utöver punkterna ovan kan markhistoriken ofta ge ledtrådar om sannolikheten att fridlysta arter finns i ett område. Historiska kartor är ett bra hjälpmedel för att undersöka var det till exempel finns områden som är kultur- eller brandpåverkade, eller var det har funnits en lång skoglig kontinuitet.

4.1.2 Verifiering av befintliga artuppgifter

Rapporter om fridlysta arter som förekommer i eller nyttjar ett visst område kan bland annat finnas i Artportalen eller andra digitala källor, eller inkomma till myndigheterna som tips från exempelvis föreningar eller privatpersoner.

När det finns befintliga uppgifter om fridlysta arter kopplade till en inkommen anmälan eller ansökan behöver Skogsstyrelsens handläggare i normalfallet göra en inledande verifiering av uppgifterna för att kontrollera om de är aktuella att utreda vidare. Uppgifter som är uppenbart irrelevanta kan då sällas bort. Det kan till exempel röra sig om registreringar på så långt avstånd från det berörda området att det genast går att dra slutsatsen att det överhuvudtaget inte finns någon risk för att arten påverkas av den planerade skogsbruksåtgärden. Generellt bör rapporterade uppgifter om arter i ett område dock betraktas som en indikation på att de finns eller har funnits där, och behöver utredas vidare. I Artportalen är kvaliteten på fynddata ofta förhållandevis hög.

Uppgifter om fynd av fridlysta arter kan vara osäkra av flera olika anledningar. Beroende på vad osäkerheten består i ställs olika krav på åtgärder för att verifiera eller bedöma kvaliteten på fynduppgiften. I tabellen nedan redovisas några olika typer av osäkerheter, samt hur dessa kan hanteras i samband med en skogsbruksåtgärd.

Typ av osäkerhet	Beskrivning
Osäkerheter kring uppgiftens aktualitet	Om en fynduppgift är gammal kan det behöva bedömas om den aktuella arten fortfarande kan finnas i området. Vissa fridlysta arter är mycket långlivade och/eller hemortstrogna, medan andra har en mer slumpmässig och tillfällig förekomst och kan variera kraftigt i utbredning och populationsstorlek mellan olika år. <i>Vid bedömning av en fynduppgifts aktualitet kan handläggaren kontrollera om förändringar skett i området sedan fynduppgiften lämnades, dvs. om artens livsmiljö är intakt och om det fortfarande finns förutsättningar för arten. Här har artens ekologi, känslighet för förändringar i närmiljön och benägenhet att återvända till samma plats också stor betydelse.</i>
Osäkerheter i lägesangivelsen för en fynduppgift	Fynduppgifter kan lämnas in med olika detaljerade lägesangivelser. <i>Om det inte är möjligt att utifrån de uppgifter som finns registrerade i samband med artfyndet bedöma läget för fyndet kan den berörda naturtypen ibland ge ledning om var fyndet sannolikt gjorts.</i>
Svårbestämda arter	Det finns många fridlysta arter som kan förväxlas med varandra eller med mer vanliga arter som inte omfattas av artskyddsförordningen. Inom vissa artgrupper kan det krävas expertkunskaper för att göra säkra artbestämningar. <i>Svårbestämda arter kan kräva hjälp av experter, till exempel via foton, fältbesök eller bedömning utifrån den berörda naturtypen.</i>
Osäkerhet kring uppgiftens riktighet	Fynduppgifter som inkommit från personer som har en erkänt god kunskap om arten eller artgruppen är generellt sett mer säkra än uppgifter från personer utan specialkunskaper eller erfarenhet av att identifiera eller på annat sätt arbeta med arten.

Typ av osäkerhet	Beskrivning
	<i>En bedömning av uppgiftens riktighet och sannolikheten att uppgiftslämnaren har gjort en korrekt artbestämning bör alltid ske. Kontrollfrågor för att avgöra detta kan om möjligt behöva ställas till den som lämnat uppgiften. Exempel på frågor som kan behöva ställas är om personen i fråga har dokumenterad utbildning, sakkunskap eller tidigare erfarenhet av artbestämning/inventering, eller om personen exempelvis är knuten till en institution eller intresseförening. Den berörda naturtypen kan också ligga till grund för bedömningen av om det verkar rimligt att den aktuella arten förekommer där. Samma sak gäller det geografiska läget.</i>
Osäkerheter kring det berörda områdets betydelse för den skyddade arten	Bland arter som rör sig över större områden och vars livsmiljöer omfattas av skydd enligt artskyddsförordningen är det viktigt att fastställa om en fynduppgift indikerar att det berörda området utgör livsmiljö/fortplantningsområde/viloplatser eller om det rör sig om ströobservationer i områden som har begränsad betydelse för arten. <i>Om det inte är möjligt att utifrån de uppgifter som finns registrerade i samband med artfyndet bedöma vilken funktion området har för en fridlyst art, till exempel födosöksområden och rastplatser för fåglar, kan den berörda naturtypen ofta ge viss ledning. När det gäller fåglar finns också ofta detaljerad information genom det så kallade häckningskriteriet i Artportalen.</i> Om det vid den inledande verifieringen av artuppgiften är oklart vilken funktion området har för en fridlyst art kan verksamhetsutövaren i nästa steg behöva ta fram information som ger ett tillräckligt bedömningsunderlag.¹⁶⁷

4.2 Bedömning om komplettering krävs

4.2.1 Formellt komplett anmälan eller ansökan och påverkan på sexveckorsperioden

När en anmälan eller ansökan kommer in till myndigheten ska myndigheten kontrollera att den innehåller samtliga uppgifter som den ska innehålla.

¹⁶⁷ MÖD 9596-22

I Skogsstyrelsens *Handbok – Handläggning av ärenden som rör anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken* finns det beskrivet.

4.2.2 Bedömning av underlag

4.2.2.1 Ta ställning till förebyggande strategier

En verksamhetsutövers förebyggande strategi för artskydd har en tydlig koppling till Skogsstyrelsens handläggning och tillsyn. Verksamhetsutövare som följer en förebyggande strategi har ett arbetssätt som bör leda till tillräckliga förebyggande åtgärder för att undvika att artskyddsförordningens förbud aktualiseras. Inför genomförande av åtgärder där en förebyggande strategi tillämpas i tillräcklig omfattning behöver verksamhetsutövaren inte nödvändigtvis utreda förekomst av fridlysta arter inför varje enskild åtgärd eftersom kunskap och bedömning om hänsynsbehov redan finns. Att verksamhetsutövaren använder förebyggande strategier bör kunna leda till att behovet av att tillsynsmyndigheten ingriper med tillsynsåtgärder minskar. Att verksamhetsutövaren har arbetat enligt en förebyggande strategi och vidtagit förebyggande åtgärder redovisas med fördel av verksamhetsutövaren i avverkningsanmälan. Det är dock viktigt att komma ihåg att den förebyggande strategi som myndigheterna beskrivit är frivillig att följa, medan myndigheternas tillsyn utgår från lagkrav. Att arbeta förebyggande är dock inte frivilligt. Om den strategi som tillämpas och de förebyggande åtgärder som redovisas, bedöms som otillräckliga för att undvika att artskyddsförbuden aktualiseras kan Skogsstyrelsen förelägga om försiktighetsåtgärder.

Skogsstyrelsen har skyldighet att vid prövning av åtgärder bedöma om det föreligger risk för skada på en fridlyst art och, under vissa förutsättningar, förelägga om försiktighetsåtgärder för att undvika förbjuden påverkan. Skyldigheten att i ett enskilt ärende bedöma om det föreligger risk för skada på en fridlyst art måste alltid uppfyllas. Bedömningen av om myndigheten därefter bör förelägga om försiktighetsåtgärder behöver göras i det enskilda ärendet utifrån omständigheterna där.

Vid bedömning av hur en fridlyst art kommer att påverkas av en skogsbruksåtgärd behöver handläggaren väga in de förebyggande strategier som eventuellt har tillämpats och redovisats av verksamhetsutövaren. Det kan till exempel röra sig om insamlat kunskapsunderlag, skogsbruksplaner med planerad hänsyn till fridlysta arter, information om hur undersökningar gått till, eller vilka avvägningar och bedömningar som gjorts vid planering av försiktighetsåtgärder.

Ärenden där påverkan på fridlysta arter utretts av Skogsstyrelsen avslutas som regel lämpligast med ett formellt beslut. Om den anmälda åtgärden riskerar att påverka fridlysta arter på ett otillåtet sätt kan ärendet avslutas med ett beslut om förbud eller föreläggande om försiktighetsmått. Om det saknas anledning att avsluta ärendet med ett ingripande beslut kan ärendet också avslutas med ett beslut om att Skogsstyrelsen inte vidtar någon ytterligare åtgärd. Se även Skogsstyrelsens *Handbok – Att skriva beslut*.

4.2.2.2 Inledande bedömningar för olika artgrupper

När en giltig anmälan eller ansökan inkommit till Skogsstyrelsen, och handläggaren har fått en övergripande bild av ärendet, behöver handläggaren bedöma vilken ytterligare information som eventuellt behövs. Ett första steg är att

handläggaren kontrollerar och verifierar eventuella befintliga artuppgifter i ärendet (se avsnitt 4.1.2). Områdets beskaffenhet i övrigt bör också kontrolleras översiktligt, exempelvis genom att handläggaren granskar information i digitala kartsikt och bedömer om det kan finnas livsmiljöer för fridlysta arter. Handläggaren gör sedan en inledande bedömning om huruvida fridlysta arter sannolikt kan påverkas på ett sätt som aktualiserar artskyddsförordningens förbud.

- För fåglar behöver en bedömning göras på olika nivåer:
 - Risk för avsiktligt dödande av fåglar samt skada på bon eller ägg bedöms oavsett påverkan på population. Dessa typer av dödande eller skador är alltså förbjudna även om ingen fågelart påverkas på populationsnivån av åtgärden. Avverkningsåtgärder ses som en avsiktlig handling som omfattas av förbuden om man anses ha godtagit risken för att fåglar dödas eller att bon eller ägg förstörs eller skadas i samband med att man utför sin åtgärd. Bedömningen om när man anses ha godtagit risken för att fåglar dödas eller bon eller ägg förstörs eller skadas, är något som behöver avgöras i det enskilda fallet bland annat utifrån vetenskapliga uppgifter och observationer av olika fåglar samt skogens typ och ålder. Om en verksamhetsutövare, genom att följa en förebyggande strategi, vidtar tillräckliga, förebyggande åtgärder så att den kvarvarande eventuella påverkan blir obetydlig, så bör åtgärden inte betraktas som avsiktlig i artskyddsförordningens mening. Är en åtgärd inte att anse som avsiktlig är den heller inte förbjuden enligt bestämmelserna.
 - Risk för avsiktlig störning bedöms utifrån om åtgärden kan påverka möjligheten att bibehålla populationen av arten på en tillfredsställande nivå, eller återupprätta populationen till den nivån. Som stöd för att bedöma tillfredsställande population på fåglar finns en lista med fågelarter som alltid kräver bedömning. Listan är framtagen av SLU, finns på Skogsstyrelsens webbplats och heter *Bedömning av tillfredsställande nivå på fågelpopulation*. De regionala listor som tagits fram av Skogsstyrelsen och länsstyrelserna gemensamt i vissa län kan också utgöra ett bra stöd. Utöver bedömningarna av de fågelarter som finns upptagna på listorna behöver det dock alltid beaktas om åtgärden, på grund av sin karaktär eller den lokala förekomsten av fågelarten, kan beröra några andra fågelarter på ett sådant sätt att fridlysningsbestämmelserna aktualiseras. Lokala och regionala variationer i förhållande till nationell förekomst behöver också vägas in.
- För fridlysta djurarter betecknade med N eller n i bilaga 1 till artskyddsförordningen bedöms risk för störning eller dödande på individnivå, samt om den kontinuerliga ekologiska funktionen hos djurens fortplantningsområden eller viloplats riskerar att påverkas negativt av åtgärden.

- För fridlysta växter markerade med N i bilaga 1 till artskyddsförordningen bedöms om åtgärden medför att växterna eller deras växtbetingelser skadas på ett sådant sätt att upprätthållandet av en livskraftig population på lokal, regional och nationell nivå försvåras.
- För arter som finns upptagna i bilaga 2 till artskyddsförordningen bedöms om artens bevarandestatus i området riskerar att påverkas negativt av åtgärden. Det kan röra sig om en art som är rödlistad och där åtgärden skulle leda till att bevarandestatusen i området försämras, men det kan också röra sig om en art som är klassad som livskraftig (LC) men där åtgärden kan leda till att bevarandestatus i området inte längre kan upprätthållas. Med område menas det område som en population av en art behöver för att bevarandestatus inte ska påverkas negativt.

Om det underlag som finns i ärendet i detta skede inte är tillräckligt för att bedömningar enligt ovan ska kunna göras, behövs kompletterande information.

4.2.3 Behov av kompletterande uppgifter i ärendet

Om underlaget i ett ärende inte är tillräckligt för att myndigheten ska kunna ta slutlig ställning till den planerade åtgärden behöver handläggaren bedöma vilken ytterligare information som behöver inhämtas. Skogsstyrelsen och länsstyrelsen bör till att börja med komplettera med befintlig kunskap som finns inom myndigheterna.¹⁶⁸

Enligt miljöbalken ligger kunskapskravet och bevisbördan på verksamhetsutövaren¹⁶⁹. Enligt miljöbalken är det därför markägaren/verksamhetsutövaren som ska ta fram underlag vid utredning om åtgärdens tillåtlighet eller under vilka former den kan bedrivas. Om ansvarsfördelning vid kunskapsinhämtning, se avsnitt 3.5. Det är dock tillsynsmyndigheten som har det övergripande ansvaret för att se till att ärendet blir utrett i tillräcklig omfattning. Detta innebär att handläggaren kan behöva uppge vilken information som saknas i ett ärende, eller vilka frågor som behöver kunna besvaras av det underlag som verksamhetsutövaren har att ta fram. Tillsynsmyndigheten bör också inom ramen för tillsynsansvar och serviceskyldighet kunna hänvisa verksamhetsutövaren till var det finns stödjande information i dessa frågor.

Om underlaget och utredningen behöver kompletteras i ett ärende där ansvaret för utredningen ligger på markägaren/verksamhetsutövare behöver Skogsstyrelsen i det enskilda fallet göra en bedömning av om det är rimligt att begära in en sådan utredning. Vilket beslutsunderlag myndigheten kan begära av markägaren/verksamhetsutövaren behöver avgöras i det enskilda fallet genom en rimlighetsavvägning.¹⁷⁰

Vad som kan betraktas som rimligt är en bedömning som får göras från fall till fall. Ju större konsekvenser en åtgärd bedöms kunna medföra, desto större krav

¹⁶⁸ Befintlig kunskap avser det som handläggarna känner till om arten eller området utan vidare efterforskning.

¹⁶⁹ 2 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken

¹⁷⁰ 2 kap. 7 § miljöbalken

kan ställas på den information som behöver tillföras ärendet. Kraven på kunskap sträcker sig dock endast till uppgifter som behövs för tillsynen. Om det blir fråga om att förelägga en verksamhetsutövare att lämna in information eller utföra undersökningar uttrycks proportionalitetsavvägningen också i 26 kap. 9 § miljöbalken som att *mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas*. Mer om proportionalitet i beslut finns i avsnitt 4.3.7.

Bedömningen av vilket underlag som krävs för att myndigheten ska kunna ta ställning till den planerade verksamheten eller åtgärden bör ske med stöd av den senaste artikel 17-rapporteringen och regionala bedömningar utifrån den. Det innebär att om det är sannolikt att en verksamhet innebär att förbuden enligt 4, 4 a eller 7 §§ artskyddsförordningen aktualiseras bör kraven på utredning höjas. För arter som är fridlysta enligt 6, 8 och 9 §§ artskyddsförordningen, upptagna i bilaga 2 till artskyddsförordningen, bör motsvarande bedömning ske beroende på artens rödlistestatus där kraven för arter med status akut hotad (CR), starkt hotad (EN), sårbar (VU) och nära hotad (NT) bör vara högre än för de livskraftiga (LC).

I vissa fall kan även indikationer utanför ett avverkningsanmält område ge skäl för att ärendet måste utredas noggrannare. I en dom från Mark- och miljööverdomstolen gällande fladdermöss framgår det att det finns uppgifter om fyra dygns observationer av fladdermöss 500 meter utanför det aktuella avverkningsanmälda området.¹⁷¹ Domstolen ansåg att även om det inte observerats någon fladdermus inom det avverkningsanmälda området, var det en tillräckligt stark indikation för att man inte kunde utesluta att även det avverkningsanmälda området kunde utgöra en lämplig miljö för fladdermöss. Med hänsyn till att det inte hade gjorts någon detaljerad utredning avseende fladdermöss med anledning av den aktuella avverkningsanmälan ansåg domstolen att det behövde utredas närmare om åtgärden kunde påverka fladdermöss. Det exakta avståndet till observationsplatserna i det här fallet bör inte i sig ses som vägledande, utan är också beroende av andra relevanta omständigheter i ett ärende.

Markägaren/verksamhetsutövaren kan inte genom ett beslut (föreläggande) åläggas att utföra platsspecifika undersökningar i fält utanför sin fastighetsgräns. Det finns dock inget som hindrar en verksamhetsutövare och myndigheten från att beakta befintligt underlag som berör faktorer utanför det avverkningsanmälda området eller fastighetsgränsen, exempelvis olika kartverktyg. I så stor utsträckning som det är möjligt bör hänsyn tas till kumulativa effekter. Hur en begäran eller ett föreläggande om komplettering om mer uppgifter kan formuleras finns beskrivet i Skogsstyrelsens *Handbok – Handläggning av ärenden som rör anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken*.

4.2.3.1 Bedömning av kompletterande information

När information kommer in i ett ärende, till exempel efter att handläggaren begärt eller förelagt om komplettering, behöver den granskas. Handläggaren har då att bedöma om det inkomna underlaget är tillräckligt för att det ska gå att ta ställning

¹⁷¹ Mark- och miljööverdomstolens dom av den 8 juni 2023 i mål nr M 293-22

till den planerade åtgärden och fastställa vilka anpassningar som eventuellt behövs.

Om det är en mera översiktlig undersökning som har genomförts kan följande frågor vara till stöd vid bedömningen av inkomna uppgifter:

- Framgår det med tillräcklig tydlighet hur undersökningen har genomförts? Har man till exempel undersökt hela området eller endast vissa delar? Är det relevanta delar som har undersökts?
- När genomfördes undersökningen? Var det till exempel barmark eller snö? Fanns det en rimlig möjlighet att upptäcka det som behövdes under tidpunkten som undersökningen genomfördes?
- Om de uppgifter som verksamhetsutövaren själv lämnar in skiljer sig mycket från vad som exempelvis finns redovisat i Artportalen eller i andra källor, finns det någon trolig förklaring till det (till exempel att miljön i området förändrats sedan uppgifterna i Artportalen registrerades) eller finns det anledning att göra en mera noggrann undersökning?
- Är miljön och eventuellt naturvärden i området väl beskrivna, till exempel i en naturvärdesbedömning?

Om det är en inventering som har genomförts kan följande frågor vara till stöd för bedömningen av inkomna uppgifter:

- Är inventeringen utförd med tillräckligt bra metodik, exempelvis som naturvärdesinventering (NVI) enligt svensk standard?
- Om inventering inte genomförts med gängse inventeringsmetodik, har tillräckligt antal besök och tid använts för ändamålet?
- Har inventeringen genomförts vid rätt tidpunkt och/eller vid tillräckligt många tillfällen för att få ett tillförlitligt underlag?
- Är inventeringen utförd av någon som har tillräcklig kompetens, till exempel sakkunskap när det gäller berörd art?

Ibland kan värderingen av inkomna uppgifter kräva att en kontroll i fält genomförs av Skogsstyrelsen. Det kan till exempel bli aktuellt om motstridiga uppgifter kommit in från olika källor och ett platsbesök är det bästa sättet att verifiera dem.

4.2.3.2 Förbud på grund av bristfälligt underlag

Om det, trots förelägganden om kompletteringar, inte kommer in tillräckligt med underlag för att Skogsstyrelsen ska kunna göra en bedömning av åtgärdens förenlighet med artskyddsförordningen kan myndigheten med stöd av försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § miljöbalken behöva förbjuda åtgärden på grund av bristfälligt underlag med stöd av 26 kap. 9 § miljöbalken.

I praktiken innebär det att om underlaget är otillräckligt och det därför inte går att ta ställning till om artskyddsförordningens förbud aktualiseras eller vilka försiktighetsmått som i och för sig hade kunnat vara tillräckliga, kan handläggaren helt förbjuda åtgärden på grund av bristfälligt underlag. Ett beslut om förbud på grund av bristfälligt underlag ska ha föregåtts av ett föreläggande om att inom en viss tid inkomma med uppgifter. Det ska dessutom ha gått ut en påminnelse om att ingen komplettering har inkommit inom den första utsatta tiden i föreläggandet. Mer information finns i Skogsstyrelsens *Handbok – Handläggning av ärenden som rör anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken*.

4.2.3.3 Samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken

Under handläggning av en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken har Skogsstyrelsen möjlighet att genomföra samråd med verksamhetsutövaren. Att genomföra ett samråd är ytterligare ett sätt att få in mer information i utredningen av ärendet. Se även avsnitt 2.3.2 och Skogsstyrelsens *Handbok – Handläggning av ärenden som rör anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken*.

4.3 Stöd för bedömningar av om en åtgärd är förbjuden enligt artskyddsförordningen

Syftet med artskyddet är att arterna ska uppnå och vidmakthålla en gynnsam bevarandestatus på biogeografisk nivå, men det inkluderar förekomsterna inom det naturliga utbredningsområdet (se definitionen av gynnsam bevarandestatus). Det är därför viktigt att man tillämpar försiktighetsprincipen. Det är inte frågan om att skapa den perfekta situationen för den fridlysta arten utan det som krävs för att artens status inte ska påverkas negativt. För rödlistade arter finns därför större anledning att använda sig av försiktighetsprincipen när man avgör en åtgärds eventuella påverkan på en fridlyst art än om arten inte är rödlistad. Det bör vara en högre grad av sannolikhet att åtgärderna är tillräckliga för att förhindra försämring eller förstörelse om det till exempel gäller en hotad art med ogynnsam bevarandestatus än om det gäller en vanligare art med gynnsam bevarandestatus.

Handläggaren behöver typiskt sett svara på några frågor för att avgöra om det är ett artskyddsärende och hur det i så fall behöver hanteras vidare:

1. Förekommer fridlysta arter eller livsmiljöer för sådana arter i det aktuella området?

Förutsätter att verksamhetsutövaren har kontrollerat och redovisat artförekomster, miljöer lämpliga för artförekomster, eller avsaknad av artförekomster och lämpliga miljöer, i berörda områden. Finns inte tillräckligt med underlag finns möjligheten att begära komplettering, se avsnitt 4.2.3.

2. Riskerar fridlysta arter att påverkas av en åtgärd på ett sätt som strider mot artskyddsförordningen?

Vad som är förbjuden påverkan skiljer sig åt mellan olika arter beroende på vilken förbudsbestämmelse de omfattas av. Bedömningen måste därför ske utifrån relevant förbudsbestämmelse i artskyddsförordningen.

3. Vilka försiktighetsåtgärder kan föreskrivas för att en skada eller störning som är förbjuden enligt artskyddsförordningen inte ska uppstå?

Vilka skyddsåtgärder som är nödvändiga beror på artens behov. Stöd för bedömningar finns exempelvis i artvisa vägledningar och SLU Artdatabankens databas Artfakta.

Frågor som kan vara till stöd för bedömningen för alla fridlysta arter är:

- Vilka areal- och biotopkrav har arten?
- Vilka perioder nyttjar arten området?
- Finns det indirekta effekter att ta hänsyn till?
- Finns det kumulativa effekter att ta hänsyn till utifrån artens behov?
- Riskerar den planerade åtgärden att störa den fridlysta arten under en känslig period i dess livscykel?

Frågeställningar som är mer specifika per artgrupp, och kan vara till stöd för bedömningar om artskyddsförordningens förbud riskerar att aktualiseras finns i följande avsnitt.

4.3.1 Frågeställningar i ärenden med 4 § artskyddsförordningen (fåglar)

4.3.1.1 Generellt

Frågeställningar som ofta är relevanta när fåglar bedöms är exempelvis:

- Hur har området undersökts?
- Vad indikerar de eventuella artuppgifter som finns i ärendet? Rör det sig om återkommande/många fynd (indikerar att området används frekvent eller permanent), vilka häckningskriterier har rapporterats, när har observationen gjorts?

4.3.1.2 För bedömning av punkt 4 (avsiktlig störning, påverkan på populationsnivå):

- Är arten rödlistad, upptagen i fågeldirektivets bilaga 1 eller har den genomgått en kraftig populationsminskning sedan 1980-talet? Dessa faktorer är några av de som tillsammans eller var och en för sig kan tala för att artens populationsnivå inte är tillfredsställande. Lokala och regionala variationer i förhållande till nationell förekomst behöver också vägas in. Till stöd för denna bedömning finns en lista framtagen av SLU med fågelarter som alltid kräver bedömning. Listan finns på Skogsstyrelsens webbplats och heter *Bedömning av tillfredsställande nivå på fågelpopulation*. De regionala listor som tagits fram av Skogsstyrelsen och länsstyrelserna gemensamt i vissa län är också ett stöd.
- Riskerar den planerade åtgärden att påverka fågelartens möjlighet att långsiktigt finnas kvar inom sitt naturliga utbredningsområde? Även om arten inte är rödlistad, upptagen i fågeldirektivets bilaga 1 eller har

genomgått en kraftig populationsminskning kan det i vissa fall finnas skäl att utreda om åtgärden kan ha en sådan påverkan. Det kan till exempel bli aktuellt inom områden som utgör gränzon för artens utbredningsområde och som därmed har särskilt stor betydelse för en fågelarts populationsnivå.

- Riskerar den planerade åtgärden att påverka ett område som har betydelse för att antingen bibehålla artens population på en tillfredsställande nivå på lång sikt, eller återupprätta populationen till den nivån? Här kan en inledande bedömning av områdets karaktär och miljöer behöva göras exempelvis utifrån kartmaterial. Om åtgärden innebär att ett områdes kontinuerliga ekologiska funktion (KEF) som fortplantningsområde eller viloplats för en fågelart som saknar/riskerar sakna tillfredsställande nivå på populationen inte kan upprätthållas, kan störningen i de flesta fall inte anses sakna betydelse. Bedömning av om påverkan på livsmiljön kan komma att påverka möjligheten att behålla eller återställa en tillfredsställande populationsnivån måste dock göras från fall till fall.

4.3.1.3 För bedömning av punkt 1 och 2 (avsiktligt döda eller skada fåglar, ägg och bon)

1. Bedömning av miljön

Vid bedömningen av om det finns risk under häckningssäsong för direkt dödande eller att bon eller ägg förstörs eller skadas är miljön som berörs av åtgärden viktig. I vissa typer av miljöer är sannolikheten att fåglar häckar, eller att de häckar i stort antal, särskilt stor. Det rör sig bland annat om:

- Skogsavsnitt som domineras av löv- eller ädellövträd
- Skog där det finns rikligt med skiktning och underväxt i form av buskar och småträd som ger skydd
- Områden med tydligt inslag av naturvärdesträd, det vill säga träd med egenskaper som gynnar naturvärden, exempelvis grova och/eller gamla träd, träd med hål, risbon osv, avvikande strukturer som grov bark, tickor, yvigt grenverk osv
- Områden med ett stort inslag av död ved, såväl liggande som stående.
- Hänsynskrävande biotoper enligt de allmänna råden till 7 kap. 17 § Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd till skogsvårdslagen (SKSFS 2011:7). Bland sådana biotoper finns kärr och småvatten, äldre skog på uddar och mindre öar, berg- och rasbranter, äldre hållmarksskog, naturskogsrester, tidigare åkerholmar som ingår i skogsmark, brynmiljöer i anslutning till öppen jordbruksmark, äldre skogsbeten samt igenvuxna hagmarker och lövängar som varit trädbevuxna länge.
- Områden i nära anslutning till våtmarker, strandskogar eller ängar eller vatten med rikt fågelliv (fågelsjöar och liknande).

- Gammal skog enligt definitionerna i förordning om anmälan för samråd samt i Skogsstyrelsens föreskrifter om vissa kriterier för gammal skog (SKSFS 2025:4) samt gammal skog som inte täcks in av den definitionen.

2. Bedömning av förebyggande åtgärder

Genom förebyggande åtgärder går det att minska risken för att förbuden i punkt 1 och 2 överträds. Detta exempelvis genom att

- Undvika föryngringsavverkning och gallring under häckningstid i de typer av miljöer som listas under punkt 1 ovan. Det kan även bli aktuellt att anpassa tidpunkten för andra typer av skogsbruksåtgärder som kan påverka häckande fåglar. Häckningstid inkluderar generellt perioden 1 april till 31 juli men kan variera beroende på art och del av landet. För mer ledning om artspecifika häckningstider, se de artvisa vägledningarna.
- Oavsett tidpunkt alltid lämna kvar hål- och boträd samt träd med risbon. Bon som bara används en säsong och sedan förfaller (exempelvis bon för bofink, många sångare, trastar mm) bedöms inte vara skyddade när de inte hyser ägg eller ungar. Bon som återanvänds, exempelvis bohål i träd (används bl.a. av hackspettar, skogsmesar, skogsduva) eller större risbon (tex för rov- och kråkfåglar) har ett skydd även när de inte hyser ägg eller ungar eftersom de ofta återanvänds.
- Om åtgärder utförs under häckningstid i ett område (som inte utgör en sådan miljö som listas under punkt 1 ovan):
 - Lämna all död lövved, all död barrved äldre än ett år samt alla naturvärdesträd.
 - Lämna orörda kantzoner mellan olika ägoslag, exempelvis kantzoner mot våtmarker och vatten samt brynmiljöer mot ängar, åkrar och andra öppna marker.
 - Tillämpa den hänsyn som anges i artvisa vägledningar för fåglar. Utgå både ifrån vilka fågelarter som kan antas finnas i det aktuella området, och eventuella kända fågelhäckningar

4.3.2 Frågeställningar i ärenden med 4 a § artskyddsförordningen (strikt skyddade djurarter markerade med N i bilaga 1 till artskyddsförordningen)

- Vad indikerar det aktuella fyndet? Rör det sig till exempel om många eller återkommande fynd, hur aktuella är de?
- Finns spridningskorridorer för den aktuella arten eller hindras artens spridning/utbredning av barriärer? Här behöver artens spridningsförmåga och ekologi vägas in.
- Finns risk för att exemplar av djuret dödas eller störs?
- Vad gäller fortplantningsområden eller viloplatser, finns det risk att åtgärden omöjliggör upprätthållandet av en kontinuerlig ekologisk

funktion för arten? Se även avsnitt 1.6 för definition av begreppet kontinuerlig ekologisk funktion och EU-kommissionens vägledning¹⁷² för mer om hur det kan hanteras.

Observera att arter skyddade i 4 a § artskyddsförordningen har ett strikt individskydd och att förbuden i artskyddsförordningen gäller även de arter vars population har gynnsam bevarandestatus.

4.3.3 Frågeställningar i ärenden med 7 § artskyddsförordningen (växter)

- Finns det risk för att växten till exempel körs över i en sådan omfattning att populationen av växten inte kan finnas kvar på platsen långsiktigt?
- Förstörs artens växtbetingelser genom att de hydrologiska eller biologiska förhållandena ändras på ett sådant sätt att växten inte kan finnas kvar?

Om det skulle uppstå en fråga om att flytta en fridlyst art, som en skyddsåtgärd, är detta en åtgärd direkt riktad mot arten, vilket innebär att en dispens från fridlysningsbestämmelserna skulle behövas. Syftet är då att till exempel gräva upp arten, vilket för en fridlyst mossa eller växt är en förbjuden åtgärd. Det behövs dessutom ett tydligt underlag som visar att åtgärden kommer att fungera. Förfarandet med att flytta fridlysta arter är dock sällsynt inom pågående markanvändning som skogsbruk.

4.3.4 Frågeställningar i ärenden med 6, 8 och 9 §§ artskyddsförordningen (nationellt fridlysta arter upptagna i bilaga 2 till artskyddsförordningen)

- Hur är artens bevarandestatus nationellt, regionalt och lokalt? Här är rödlistan ett viktigt verktyg för bedömningen. Hur avgränsningen ska göras måste anpassas till den aktuella arten.
- Hur ser den lokala populationen för arten ut? Finns det till exempel många och/eller livskraftiga förekomster (exempelvis många konstaterade exemplar) rapporterade i landskapet runtomkring det aktuella området eller saknas sådana uppgifter?
- Verkar det röra sig om en förekomst som är av vikt för att bibehålla eller förbättra den lokala bevarandestatusen eller är bedömningen att bevarandestatusen inte skulle påverkas om förekomsten minskade eller försvann? Här behöver aspekter som artens ekologiska krav, livscykel och spridningsförmåga vägas in.

4.3.5 Bedömning av avsiktlighet

Eventuella förluster av fridlysta arter som omfattas av EU:s naturvårdsdirektiv bör med tillämpande av tillräckliga förebyggande åtgärder vara obetydliga och därmed falla utanför förbudens definition av avsiktlighet. Är åtgärden inte att anse som avsiktlig är den heller inte förbjuden. Notera att innebörden av avsiktlighet i artskyddsförordningen skiljer sig från avsiktlighet enligt annan svensk lagstiftning. För definition av avsiktlighet enligt artskyddsförordningens mening, se avsnitt 1.6. Om en verksamhetsutövare tillämpar en förebyggande strategi och

¹⁷² EU-kommissionens vägledning (2021): EU-kommissionens vägledning om strikt skydd för djurarter av gemenskapsintresse enligt habitatdirektivet

vidtar tillräckligt med förebyggande åtgärder för att hindra en förbjuden påverkan på fridlysta arter kan det leda till att behovet för tillsynsmyndigheten att ingripa med tillsynsåtgärder i form av beslut minskar. Se även avsnitt 4.2.2.1. I praktiken innebär detta att om verksamhetsutövaren i sin anmälan eller ansökan, eller i de kompletteringar i ärendet som inkommit under handläggningens gång, redovisat planerade försiktighetsåtgärder som bedöms vara tillräckliga för att inte artskyddsförordningens förbud ska aktualiseras, bör åtgärden inte anses vara avsiktlig i artskyddsförordningens mening. Detta gäller dock bara för de arter vars skydd är reglerat genom EU:s naturvårdsdirektiv, alltså arter upptagna i bilaga 1 till artskyddsförordningen markerade med N, n samt alla fåglar, och endast för de delar av förbuden som är kopplade till en avsiktlighet. Se även avsnitt 2. Vid handläggning av det enskilda ärendet avgör Skogsstyrelsen om de förebyggande åtgärderna är tillräckliga. Det är dock verksamhetsutövaren som ansvarar för att inledningsvis beskriva och sedan tillämpa tillräckliga förebyggande åtgärd

4.3.6 Bedömningar av populationsnivå och bevarandestatus

För att göra bedömning av populationsnivå (vid störning av fåglar) och bevarandestatus behöver lokala förekomster och regional status beaktas i förhållande till förekomsten på nationell nivå. Storleken på den lokala förekomsten avgörs av den berörda artens behov. Den regionala bedömningen kan av praktiska skäl ofta göras länsvis, men i vissa fall, exempelvis om man befinner sig nära gränsen av två län eller om landskapet förändras kraftigt inom länet så behöver snarare den biogeografiska regionen beaktas. Mer om biogeografiska regioner finns på Naturvårdsverkets webbplats [Biogeografisk uppföljning av naturtyper och arter \(naturvardsverket.se\)](http://naturvardsverket.se). Vid bedömning av en åtgärds eventuella påverkan på fågelarters population i enlighet med 4 § punkt 4 artskyddsförordningen eller bevarandestatus i enlighet med 6, 8 eller 9 §§ för en fridlyst art listad i bilaga 2 till artskyddsförordningen bör man ta hjälp av:

- Biogeografisk bedömning av bevarandestatus (artikel 17-rapporteringen) (endast EU-arter)
- Nationell rödlista
- Artens geografiska utbredning
- Trenden för artens populationsutveckling, både i stort och i aktuell del av utbredningsområdet (för fåglar: häckfågeltaxering, samt art 12-rapportering, för övriga art 17-rapporten)
- Storlek på populationen i området lokalt och regionalt
- Kunskap om artens reproduktion
- Som utgångspunkt för vilka fågelarter som saknar tillfredställande nivå på sin population, ta stöd av Skogsstyrelsens sammanställning som finns här: [Sammanställning av fågelarter där bedömning av tillfredsställande nivå behöver göras inför skogsbruksåtgärd](#).

4.3.7 Bedömning av proportionalitet i beslut

Krav på proportionalitet är något som gäller för alla myndighetsbeslut som innebär ett ingripande i ett enskilt intresse, jämför 5 § tredje stycket förvaltningslagen (2017:900). I fråga om 12 kap. 6 § miljöbalken finns kravet på proportionalitet inbyggt i själva bestämmelsen. Ett beslut om försiktighetsmått med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken får inte vara mer ingripande än vad som krävs för att uppnå syftet med föreläggandet. Om syftet är att undvika att fridlysningsförbuden aktualiseras får föreläggandet inte gå längre än vad som krävs för att avvärja den risken. Ett förbud mot avverkning ska aldrig beslutas om det är möjligt att uppnå ett tillräckligt skydd för arter genom krav på försiktighetsåtgärder eller krav på åtgärdernas utformning, tidpunkt för utförande eller liknande. Hela ytan som omfattas av en avverkningsanmälan bör inte heller omfattas av ett föreläggande eller förbud om det kan anses tillräckligt att rikta krav mot markägaren avseende en mindre yta.

Samtidigt får Skogsstyrelsen i sin handläggning inte besluta om mindre hänsynskrav än vad som anses nödvändigt för att hindra att fridlysningsförbuden aktualiseras. Det är därför inte tillåtet för Skogsstyrelsen att tillämpa rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken på ett sådant sätt att en åtgärd som är förbjuden enligt artskyddsförordningen ändå tillåts. Skogsstyrelsen får alltså inte genom en tillämpning av rimlighetsavvägningen i 2 kap. 7 § miljöbalken tillåta att en förbjuden åtgärd vidtas. En åtgärd som är förbjuden enligt artskyddsförordningen kräver dispens. Dispens från artskyddsförordningens fridlysningsbestämmelser prövas av länsstyrelsen. Se även avsnitt 2.5.

Ett beslut om förbud med stöd av 12 kap. 6 § miljöbalken, som grundas på bedömningen att åtgärden kräver dispens från artskyddsförordningen, innebär inte ett slutgiltigt besked i frågan om den planerade skogsbruksåtgärden kan tillåtas. Skogsstyrelsens beslut behöver i sig vara proportionerligt enligt ovan, men innebär samtidigt inte ett slutligt ställningstagande i de proportionalitetsfrågor som kan aktualiseras vid dispensprövningen. Mer om beslut i Skogsstyrelsens *Handbok – Att skriva beslut*. Mer om dispens i avsnitt 2.5.

Vid länsstyrelsens handläggning av dispensansökan från fridlysningsbestämmelserna görs också en proportionalitetsbedömning och i denna kan arter fridlysta enligt bilaga 1 eller 2 till artskyddsförordningen komma att behandlas olika. Detta beror att kriterierna för dispens i lagstiftningen ser delvis olika ut. Det beror också på att skyddet för de arter som finns upptagna i bilaga 1 till artskyddsförordningen har EU-rättslig bakgrund, vilket skyddet för de arter som finns upptagna i bilaga 2 till artskyddsförordningen inte har, och att olika rättspraxis aktualiseras beroende på skyddets bakgrund. Proportionalitetsbedömningen i dispensprövningen bör ta hänsyn till syftet med respektive skydd.

5 Källförteckning

ArtDatabanken SLU: Sveriges arter och naturtyper i art- och habitatdirektivet – Resultat från rapporteringen 2019 till EU av bevarandestatus 2013-2019

Artskyddsförordning (2007:845)

Bedömning av tillfredsställande nivå på fågelpopulation (Skogsstyrelsen.se)

Bengtsson et al. (JUNO, version 19) Miljöbalken.

EU-kommissionens vägledning (2021): EU-kommissionens vägledning om strikt skydd för djurarter av gemenskapsintresse enligt habitatdirektivet

EU Bird List: https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/eu-species/index_en.htm

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar

Förordning (1998:904) om anmälan för samråd

Förordning (1998:1252) om områdesskydd

Förordning (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning

Förordningsmotiv till Förordning om ändring i artskyddsförordningen (2007:845), Fm 2022:5

Förvaltningslagen (2017:900)

Lag (1985:206) om viten

Lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning

Michanek, Zetterberg. Den svenska miljörätten, uppl. 5, 2021.

Miljöbalken (1998:808)

Miljötillsynsförordningen (2011:13)

Naturvårdsverkets allmänna råd om anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, NFS 2001:15

Naturvårdsverkets allmänna råd om tillsyn, NFS 2001:3

Naturvårdsverkets handbok: Anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken, handbok 2001:6, utgåva 1, november 2001

Naturvårdsverkets handbok: Handbok för artskyddsförordningen, Del 1, handbok 2009:2, utgåva 1, april 2009

Naturvårdsverkets handbok: Operativ tillsyn, Handbok för Tillsynsmyndigheten, handbok 2001:4

Naturvårdsverkets rapport 7010, Dispens från förbud att skada naturen

Naturvårdsverket 2020, Sveriges arter och naturtyper i EU:s art- och habitatdirektiv, resultat från rapportering 2019, till EU av bevarandestatus 2013–2018

Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens gemensamma tolkning av bombmurkledomens konsekvenser för artskyddet, PM 2017-03-27

Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens gemensamma tolkning av Mark- och miljööverdomstolens domar från den 28 februari 2024 i mål nr M 11525–22 med flera, PM 2024-03-08

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)

Regeringens proposition 1997/98:45: Miljöbalk

Regeringens proposition 1997/98:90, Följdlagstiftning till miljöbalken m.m

Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter

Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2011:7) till skogsvårdslagen.

Skogsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2013:3) om anmälningsskyldighet för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken avseende skogsbruksåtgärder.

Skogsstyrelsens handbok: Handbok – Att skriva beslut

Skogsstyrelsens handbok: Handbok – Avverkning i fjällnära skog

Skogsstyrelsens handbok: Handbok – Avverkning i ädellövskog

Skogsstyrelsens handbok: Handbok – Handläggning av ärenden som rör anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken

Skogsstyrelsens handbok: Handbok – Tillsyn efter skogsbruksåtgärd

Skogsvårdslagen (1979:429)

Skogsvårdsförordning (1993:1096)

Stadskontorets studie Tänk till om tillsynen, 2012

SOU 2020:73, Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen,
Del 2

SOU 2021:51, Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar,

Bilaga 1 – Kunskapsunderlag för bedömningar

Kunskapsunderlag	Ansvarig	Länk till källa
Artfakta som inkluderar rödlistade arter	Artdatabanken, SLU	Artdatabanken: https://artfakta.se/artbestamning
Bedömning av tillfredsställande nivå på fågelpopulation (skogsfåglar)	Skogsstyrelsen	Sammanställning av fågelarter där bedömning av tillfredsställande nivå behöver göras inför skogsbruksåtgärd (skogsstyrelsen.se)
Sveriges artikel-17-rapportering: Art- och habitatdirektivet 2019	Artdatabanken, SLU	Naturvårdsverkets rapport 2020: https://www.naturvardsverket.se/om-oss/publikationer/6900/sveriges-arter-och-naturtyper-i-eus-art--och-habitatdirektiv/
Sveriges artikel-12-rapportering: Fågeldirektivet 2019	Naturvårdsverket	European Environment Agency, EIONET Central Data Repository: http://cdr.eionet.europa.eu/Converters/run_conversion?file=se/eu/art12/en_vxbcxqa/SE_birds_reports_20191031-150346.xml&conv=612&source=remote
Vägledningar för Natura 2000-arter och -naturtyper	Naturvårdsverket	Natura 2000 i Sverige (naturvardsverket.se)

Kunskapsunderlag	Ansvarig	Länk till källa
Åtgärdsprogram för hotade arter och naturtyper	Naturvårdsverket	Om åtgärdsprogrammen (naturvardsverket.se) Åtgärdsprogram för hotade arter och naturtyper (naturvardsverket.se)
Handbok för artskyddsförordningen del 1 – fridlysning och dispenser	Naturvårdsverket	Naturvårdsverkets publikation 2009: https://www.naturvardsverket.se/om-oss/publikationer/0100/handbok-for-artskyddsforordningen.-del-1/
Skogsstyrelsens vägledningar och kunskapsstöd artskydd	Skogsstyrelsen	Vägledningar och kunskapsstöd artskydd - Skogsstyrelsen
Skogssektorns målbilder för god miljöhänsyn	Skogssektorn	https://www.skogsstyrelsen.se/mer-om-skog/malbilder-for-god-miljohansyn/
Svensk fågeltaxering	Lunds universitet	http://www.fageltaxering.lu.se/
Analysportalen för biodiversitetsdata	Artdatabanken	Fynddata