

Stockholm  
den 21 juni 2022

## Bilaga till klagomål om Sveriges genomförande av EU-rätt i skogslagstiftningen

Detta dokument utgör en bilaga till det klagomål om Sveriges överträdelse av EU-lagstiftningen som Svenska Naturskyddsföreningen (föreningen) givit in till EU-kommissionen.

Den EU-lagstiftning som avses är främst **Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter** (livsmiljödirektivet) och **Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar** (fågeldirektivet).

### 1. Den svenska skogspolitiken och dess mål

Sverige är ett skogsland vars landyta till 69 procent täcks av skogsmark och varje år slutavverkas i genomsnitt cirka 2 000 kvadratkilometer skog, vilket motsvarar cirka en procent av den brukade skogsmarken.<sup>1</sup>

Sveriges nuvarande skogspolitik utreddes och formulerades i början av 1990-talet då Sverige ännu inte blivit medlem i EU. Skogspolitiken syftar till att nå två jämställda mål, ett produktionsmål om att skogen ska ge hög och värdefull virkesproduktion och ett miljömål om att skogens miljövärden ska bevaras och utvecklas.<sup>2</sup> Politiken bygger på principen ”frihet under ansvar”, vilket innebär att de två skogspolitiska målen i hög grad förväntas nås på frivillig väg. För att de två målen ska nås krävs att skogsbruket gör betydligt mer än vad lagen kräver. Det här brukar kallas för sektorsansvar eftersom det är ett gemensamt ansvar för skogssektorn där olika skogsägare mer eller mindre bidrar till att målet uppnås.

Sveriges miljöpolitik har sedan 1999 syftat till att nå det övergripande generationsmålet – att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta. De sexton miljömålen beskriver vad som behöver göras för att nå dit. Av de sexton miljömålen är främst målet *Levande skogar* av intresse. När miljömålen infördes, sex år efter att skogspolitikens jämställda mål beslutats, så uppgavs det att miljömålet *Levande skogar* täcker de skogspolitiska målen (prop. 1997/98:145 bilaga 57).

Miljömålet *Levande skogar* preciseras så att med målet avses bland annat att

---

<sup>1</sup> Skogforsk, <https://www.skogforsk.se/om-skogforsk/ars--och-hallbarhetsredovisning/oktober-2020-gallring--avverkning/>

<sup>2</sup> Skogsvårdslagen 1 §, prop. 1992/93:226, sidan 1 och 26 ff.

- skogens biologiska mångfald är bevarad i samtliga naturgeografiska regioner och arter har möjlighet att sprida sig inom sina naturliga utbredningsområden som en del i en grön infrastruktur,
- naturtyper och naturligt förekommande arter knutna till skogslandskapet har gynnsam bevarandestatus och tillräcklig genetisk variation inom och mellan populationer,
- hotade arter har återhämtat sig och livsmiljöer har återställts i värdefulla skogar.

Av preciseringarna framgår att miljömålet *Levande skogar* innefattar skyldigheter som följer av fågel- och livsmiljödirektivet.

Avslutningsvis är det värt att påpeka att skogs- och miljöpolitiken varken kan eller ska hållas isär. Den del av miljöpolitiken som rör skogen betraktas som en del av skogspolitiken. På samma sätt ses delar av skogspolitiken som en del av miljöpolitiken.<sup>3</sup>

## 2. Den svenska skogen som livsmiljö för skyddade arter

Omkring hälften av Sveriges arter finns i skogslandskapet. I norra och mellersta Sverige är också mer än hälften av de rödlistade arterna knutna till skogen, och i samtliga landsdelar gäller att skogslandskapet har den högsta andelen rödlistade arter av alla landskapstyper. Den främsta påverkansfaktorn för skogslevande arter är avverkning, som har stor negativ påverkan på omkring 1400 arter. De arter som påverkas negativt av avverkning är ofta beroende av skoglig kontinuitet. De har svårt att överleva hyggesfasen och klarar inte heller att återetablera sig i modernt brukad skog, eftersom deras livsmiljöer inte hinner skapas där.<sup>4</sup>

Att arter och livsmiljöer i skogen ska skyddas följer bland annat av kraven i livsmiljödirektivet. Direktivet ställer krav på att medlemsländerna ska vidta åtgärder som leder till en gynnsam bevarandestatus för naturligt förekommande livsmiljöer samt för arter av gemenskapsintresse. En naturtyps bevarandestatus anses som gynnsam när samtliga punkter nedan är uppfyllda:

- Dess naturliga eller hävdbevingade utbredningsområde och de ytor den täcker inom detta område är stabila eller ökande
- Den särskilda struktur och de särskilda funktioner som är nödvändiga för att den ska kunna bibehållas på sikt finns, och sannolikt kommer att finnas under överskådlig framtid
- Bevarandestatusen hos dess typiska arter är gynnsam enligt definitionen för en arts gynnsamma bevarandestatus.

I Sverige förekommer totalt 89 av de naturtyper som listas i direktivet, varav 15 utgör skogliga naturtyper. Trots att Sverige är ett så skogsrikt land hör de skogliga naturtyperna

<sup>3</sup> Skogsstyrelsens rapport (2001:8B), *Skogspolitiken idag – en beskrivning av den politik och övriga faktorer som påverkar skogen och skogsbruket*.

<sup>4</sup> Eide, W., et al. (red.), *Tillstånd och trender för arter och deras livsmiljöer – rödlistade arter i Sverige 2020*, SLU Artdatabanken, Uppsala.

till de med sämst bevarandestatus. Enligt den senaste rapporteringen är det bara inom den alpina regionen som man återfinner skogliga naturtyper som har gynnsam bevarandestatus. Det gäller endast skogbevuxen myr och fjällbjörkskog, vilka utgör mer än hälften av de omkring 6 miljoner hektar skog som bedöms hålla naturtypsklass i Sverige. Utanför den alpina regionen har de flesta skogstyper dålig bevarandestatus, och resterande otillfredsställande (enligt tabell 1, se nedan). Den främsta förklaringen till den dåliga situationen för skogliga naturtyper är skogsbrukets påverkan i det brukade landskapet och otillräckliga avsättningar till områdesskydd.<sup>5</sup>

Enligt artikel 3 i livsmiljödirektivet ska utpekandet av Natura 2000 skapa förutsättningar för att bibehålla, eller vid behov restaurera, naturtyper i gynnsam bevarandestatus. I jämförelse med andra medlemsstater har Sverige en relativt sett liten andel av skogen utpekad inom Natura 2000 och två tredjedelar av den naturtypsklassade arealen finns utanför Natura 2000. Skillnaderna mellan regioner är också stor. I alpin region finns 64 procent av den naturtypsklassade arealen inom Natura 2000 medan motsvarande andel för boreal region är tolv procent.<sup>6</sup>

Utöver att otillräckliga arealer är skyddade, finns brister i representativiteten i det formella skyddet. Vissa skogstyper är underrepresenterade och särskilt angelägna att utöka skyddet av. Men för att nå gynnsam bevarandestatus för de skogliga naturtyperna räcker det heller inte att alla befintliga skogar med höga naturvärden bevaras. Utöver det behöver mer än 2,5 miljoner hektar skogsmark restaureras.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Sveriges arter och naturtyper i EU:s art- och habitatdirektiv. Resultat från rapportering 2019 till EU av bevarandestatus 2013–2018, Naturvårdsverket, 2020.

<sup>6</sup> Fördjupat underlag avseende skogsnaturtyper, [bilaga-2-skog-paf-2021-09-23.pdf](#) ([naturvardsverket.se](#))

<sup>7</sup> Stärkt äganderätt, flexibla skyddsformer och naturvård i skogen, SOU 2020:73, sidan 455.

Naturtyp	Region		
	Alpin	Boreal	Kontinental
Taiga	●	●	●
Nordlig ädellövskog		●	●
Landhöjningsskog		●	
Fjällbjörkskog	●		
Näringsrik granskog	●	●	
Åsbarrskog		●	
Lövsumpskog		●	●
Näringsfattig bokskog		●	●
Näringsrik bokskog		●	●
Näringsrik ekskog		●	●
Ädellövskog i branter		●	●
Näringsfattig ekskog		●	●
Skogsbevuxen myr	●	●	●
Svämlövskog	●	●	●
Svämädellövskog		●	●

● Gynnsam  
 ● Otillfredställande  
 ● Dålig

Tabell 1 Bevarandestatus för skogliga naturtyper, Sveriges rapportering enligt EU:s livsmiljödirektiv 2019.

Skogsbruket påverkar också flera av de arter och artgrupper som listas i livsmiljödirektivet. Bland rapporterade påverkansfaktorer och hot för arter är skogsbruk det som påverkar störst andel av arterna (över 30 procent). De skogslevande arterna särskiljs inte i rapporteringen, men om skogslevande arter definieras som de arter för vilka skog är en viktig landskapstyp, har omkring 40 procent av arterna i boreal och kontinental region gynnsam bevarandestatus. Motsvarande andel för alpin region är nära 90 procent.

Fjärilar och skalbaggar knutna till skogens naturtyper hör till arterna med sämst bevarandestatus. De skogslevande fjärilarna kräver betydande hänsyn och klarar sig i regel inte i den rationellt brukade skogen.

De vedlevande leddjuren som förekommer i Sverige hör hemma i olika skogstyper. Bland dessa är det enbart ekoxen som har gynnsam bevarandestatus. Flertalet arter har dålig bevarandestatus och hotas främst av bristen på död ved och skoglig kontinuitet. Brist på död ved missgynnar även mossor och lavar som växer på ved och bark.

Bland kärlväxterna har det skett en försämring av bevarandestatus hos skogslevande arter. Intensivt skogsbruk är en av de främsta orsakerna till att skogslevande kärlväxter inte har gynnsam bevarandestatus.

Skogsbruket har också negativ påverkan på arter knutna till andra miljöer än skog. Det gäller till exempel musslor, som påverkas negativt vid grumling i samband med skogsbruksåtgärder.

### 3. Den svenska skogslagstiftningen

Den svenska skogspolitiken tar sitt rättsliga uttryck genom [skogsvårdslagen](#) medan miljöpolitiken och miljömålssystemet tar sig uttryck genom [miljöbalken](#). De två lagstiftningarna gäller parallellt med varandra och båda lagstiftningarna är därför av intresse för att besvara frågan om Sverige lever upp till EU-rättens krav. Det är dock så att den absoluta merparten av skogsavverkningarna i praktiken endast hanteras enligt skogsvårdslagen.

#### 3.1 Skogsvårdslagen

Enligt 14 § skogsvårdslagen är markägaren skyldig att underrätta Skogsstyrelsen om bland annat avverkning. En sådan underrättelse kallas för *avverkningsanmälan* och av anmälan ska det framgå vad markägaren avser att göra för att tillgodose bland annat naturvårdens intressen i samband med avverkning. En avverkning får påbörjas tidigast sex veckor efter det att en anmälan gjorts och en anmälan är giltig i fem år från den dag den kom in till Skogsstyrelsen, se 15 b och c §§ [skogsvårdsförordningen](#). Av 15 § skogsvårdsförordningen framgår att avverkningen som är mindre än 0,5 hektar inte omfattas av anmälningsplikt. En avverkningen som avser ädellövskog eller fjällnära skog kan inte anmälas utan kräver tillstånd, se 15 och 27 §§ skogsvårdslagen.

Uppgifter om hänsyn som lämnas i samband med en avverkningsanmälan är inte rättsligt bindande. Avverkningsanmälan ska innehålla uppgifter om vad markägaren *avser* att göra för att visa hänsyn till bland annat skyddade arter. Däremot saknas bestämmelser som anger att den hänsyn som markägaren anger i anmälan ska stämma överens med den hänsyn som faktiskt tas.

Av 30 § skogsvårdslagen framgår att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om den hänsyn som ska tas till bl.a. naturvårdens intressen vid skötseln av skog. Dessa föreskrifter om hänsyn är bindande för markägaren oavsett om motsvarande hänsyn anges i avverkningsanmälan eller inte. Överträdelse av

föreskrifterna är dock endast sanktionerade om Skogsstyrelsen först meddelat ett föreläggande eller förbud, se 38 § skogsvårdslagen.

Av 30 § skogsvårdsförordningen framgår att regeringen har gett Skogsstyrelsen bemyndigande att utfärda föreskrifter om sådan hänsyn. Skogsstyrelsen har med stöd av bemyndigandet meddelat föreskrifter och allmänna råd (SKSFS 2011:7) till skogsvårdslagen ([Skogsstyrelsens föreskrifter](#)).

I sjunde kapitlet av Skogsstyrelsens föreskrifter återfinns bestämmelser och allmänna råd om hänsyn till naturvården. Av 7 kap. 8 § framgår att vid avverkning ska, av hänsyn till bl.a. arter, buskar och enskilda träd, trädsamlingar och döda träd lämnas kvar. Av de allmänna råden till bestämmelsen framgår att ”biologiskt värdefulla träd som kan utgöra livsmiljö eller boplatser för skyddsvärda arter” är exempel på träd som bör lämnas kvar.

Av 7 kap. 19 § i föreskrifterna framgår att skador till följd av skogsbruksåtgärder ska förhindras eller begränsas i livsmiljöer och på substrat där det förekommer prioriterade fågelarter, vilka framgår av bilaga 4 till föreskrifterna, samt arter markerade med N och n i bilaga 1 till artskyddsförordningen (2007:845) eller som betecknas som akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade. Av de allmänna råden till bestämmelsen framgår bland annat att med skador bör här även avses avsiktligt dödande, störande, förstörande av ägg eller skadande eller förstörande av djurens fortplantningsområden eller viloplats. Enligt föreningen måste 7 kap. 19 § i Skogsstyrelsens föreskrifter ses som en del av Sveriges genomförande av fågel- och livsmiljödirektivet.

Av 30 § skogsvårdslagen framgår att bemyndigandet att meddela föreskrifter om den hänsyn som ska tas till bland annat naturvårdens intressen begränsas av att det inte medför befogenhet att meddela föreskrifter som är så ingripande att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Begränsningen har den praktiska innebörden att det finns en ekonomisk gräns för hur mycket hänsyn som kan krävas av en markägare när denne vill avverka skog. Gränsen kallas för intrångsbegränsning och beräknas av Skogsstyrelsen med utgångspunkt i skogsobjektets värde, för ett mindre skogsobjekt uppgår intrångsbegränsningen till tio procent av objektets värde och för ett större objekt är gränsen lägre än så.<sup>8</sup>

Av 7 kap. 33 a § föreskrifterna framgår att om det inte är möjligt att inom intrångsbegränsningen ta all den hänsyn som krävs enligt föreskrifterna så får en prioritering ske. Av bestämmelsens andra stycke framgår att vid förekomst av prioriterade fågelarter enligt bilaga 4 till föreskrifterna eller arter som är markerade med N eller n i bilaga 1 till artskyddsförordningen (2007:845) ska hänsynen anpassas till arternas särskilda behov.

<sup>8</sup> Se Skogsstyrelsens webbsida [www.skogsstyrelsen.se/lag-och-tillsyn/skogsvardslagen/miljohansyn-som-maste-tas/](http://www.skogsstyrelsen.se/lag-och-tillsyn/skogsvardslagen/miljohansyn-som-maste-tas/)

### 3.2 Miljöbalken

Som nämnts ovan tillämpas miljöbalken parallellt med skogsvårdslagen. Miljöbalken har en generell tillämplighet och innehåller bland annat regler om allmänna hänsynsregler, miljö kvalitetsnormer och områdesskydd. Bestämmelserna i miljöbalken är oftast allmänt hållna och preciseras genom förordningar och föreskrifter.

De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken, som ska följas vid alla verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada eller olägenhet för miljön, är tillämpliga på skogsbruksåtgärder. Reglerna är allmänt hållna men har stor betydelse när balkens övriga regler ska tillämpas. I 7 kap. miljöbalken finns bestämmelser om områdesskydd där bland annat bestämmelserna om särskilda skydds- och bevarandeområden (Natura 2000-områden) i fågel- respektive livsmiljödirektivet genomförts i svensk rätt. Utöver reglerna i miljöbalken berörs skogsbruket av förordningar om bland annat områdesskydd, miljö kvalitetsnormer för vatten, artskydd och anmälan för samråd.

Med stöd av bemyndigandena i 8 kap. miljöbalken har regeringen meddelat artskyddsförordningen. I 4 och 14 §§ artskyddsförordningen genomförs förbudet samt undantagen från förbudet i artiklarna 5 och 9 i fågeldirektivet respektive artiklarna 12 och 16 i livsmiljödirektivet. Precis som miljöbalken har artskyddsförordningen generell tillämplighet och den kan tillämpas på skogsbruk. Som vi kommer återkomma till nedan är det dock endast i ett fåtal ärenden varje år där Skogsstyrelsen avslutar sin ärendehandläggning med ett beslut meddelat med stöd av miljöbalken eller förordningar meddelade med stöd av balken.

### 4. Hur den svenska skogslagstiftningen tillämpas

Den som vill avverka skog ska underrätta eller anmäla detta till Skogsstyrelsen. Under 2021 inkom 70 434 anmälningar om föryngringsavverkning till Skogsstyrelsen.<sup>9</sup>

Enligt 14 § skogsvårdslagen ska det av en avverkningsanmälan framgå vad markägaren avser att göra för att tillgodose bland annat naturvårdens intressen i samband med avverkning. Den hänsyn som anges är inte bindande utan det som anges av markägaren i blanketten är just vad som *planeras* och inte vad som *ska* göras. Av den blankett som tagits fram för avverkningsanmälningar framgår vad detta krav innebär i praktiken. I blanketten kan markägaren ange vilken hänsyn som planeras att tas till biotoper, arter, mark och vatten samt träd, trädsamlingar och döda träd. Därutöver kan markägaren ange om skyddszoner planeras att lämnas.<sup>10</sup> Innehållet i blanketten motsvarar vad som ingår i de digitala system som skogsbrukets aktörer i stor utsträckning använder för att anmäla avverkningar.

Lagstiftningen saknar krav på att markägaren ska redogöra för förhållandena i det område som berörs av skogsbruksåtgärden och hur markägaren har kommit fram till att den hänsyn

<sup>9</sup> Skogsstyrelsens Årsredovisning 2021, sidan 71. [www.skogsstyrelsen.se/globalassets/om-oss/var-verksamhet/arsredovisning/arsredovisning-2021.pdf](http://www.skogsstyrelsen.se/globalassets/om-oss/var-verksamhet/arsredovisning/arsredovisning-2021.pdf)

<sup>10</sup> Se [Blankett för anmälan om avverkning](#), avsnitt F, s. 3 f

som angetts på blanketten är lämplig eller ändamålsenlig att vidta. Blanketten saknar dessutom utrymme för att markägaren ska kunna uppge sådana uppgifter. Avverkningsanmälan förser därför inte Skogsstyrelsen med en helhetsbild av den miljö som avverkningen berör och det saknas uppgifter om den miljö som markägaren *inte* avser lämna hänsyn till.

Avsnittet F3 i blanketten, som handlar om hänsyn till arter, ger markägaren möjlighet att ange vilken hänsyn som denne planerar att ta till rödlistade arter eller andra särskilt skyddsvärda arter inom eller angränsande mot avverkningsområdet och kan endast besvaras genom fritextsvar. Övriga avsnitt i blanketten, F1 och F4-6, är flervalsfrågor som även kan besvaras med fritext.

Hänsynsredovisningen utförs ofta tidigt i processen mot bakgrund av ett begränsat underlag. Redovisningen sker utifrån en naturvärdesbedömning för att identifiera att objektet inte härrör från en kontroversiell källa vilket är ett krav som uppställs av certifieringarna. Allt som oftast sker den mer utförliga planeringen, den s.k. traktplaneringen, där hänsynskrävande biotoper och andra naturvärden identifieras och avgränsas efter det att en avverkningsanmälan skickats in till Skogsstyrelsen. Traktplaneringen innehåller dock sällan detaljhänsyn, den beaktas av maskinförarna först i samband med att avverkningen utförs. Exempel på detaljhänsyn är naturvärdesträd dit träd med bohål och risbon räknas – dvs. träd som utgör rastplatser för skyddade fladdermössarter eller utgör bo för exempelvis hackspettar och ugglor.<sup>11</sup>

Skogsstyrelsen hanterar avverkningsanmälningar genom en process i flera steg. Först görs en automatisk kontroll av att ärendet är komplett utifrån formella krav. Därefter analyseras samtliga avverkningsanmälningar digitalt. I analysen används, utöver information i avverkningsanmälningarna, material från Skogsstyrelsens egna och externa parter inventeringar samt geodata. Analysen prioriterar ett urval av anmälningarna till manuell handläggning. I mars 2021 infördes en ny digital analys. Som ett resultat av den digitala analysen steg andelen ärenden som endast granskades digitalt och automatiskt till 47 procent av de inkomna avverkningsanmälningarna.<sup>12</sup>

Under 2021 resulterade Skogsstyrelsens manuella ärendehandläggning i 708 förelägganden och förbud om miljöhänsyn enligt 30 § skogsvårdslagen och 168 förelägganden och förbud enligt miljöbalken. Av dessa avsåg 384 av besluten enligt skogsvårdslagen respektive 105 av besluten enligt miljöbalken hänsyn till fridlysta arter. Huruvida besluten avsåg arter som omfattas av skyddet i fågel- och livsmiljödirektivet framgår inte.<sup>13</sup> Detta ska jämföras med den tidigare nämnda uppgiften om 70 434 inkomna anmälningar samma år. Det är alltså en

<sup>11</sup> SOU 2020:73 s. 813 och Skogsstyrelsens målbild för god miljöhänsyn, [Levande träd och buskar med naturvärden](#)

<sup>12</sup> Skogsstyrelsens årsredovisning s. 71.

<sup>13</sup> Skogsstyrelsens årsredovisning s. 76 och 78.



väldigt liten andel, knappt 0,7 procent, av de inkomna avverkningsanmälningarna som resulterar i rättsligt bindande beslut som motiveras av hänsyn till skyddade.

## 5. Brister i den svenska lagstiftningen

Nedan redogör föreningen för de brister som föreningen angett i blanketten för klagomål. Redogörelsen bör läsas mot bakgrund av det som framförts ovan.

### 5.1 Beslut meddelade enligt skogsvårdslagen kan inte överklagas

**Föreningen är av uppfattningen att den svenska lagstiftningen**, som innebär att en i behörig ordning bildad miljöorganisation, som verkar i enlighet med kraven i nationell rätt, inte kan överklaga ett beslut som meddelats med stöd av nationella bestämmelser som genomför förbuden i artikel 5 fågeldirektivet och artikel 12.1 livsmiljödirektivet till domstol, **står i strid med artikel 9.3 Århuskonventionen i förening med artikel 47 Rättighetsstadgan och artikel 19.1 Fördraget om Europeiska unionen.**

Av artikel 19.1 i fördraget om Europeiska unionen framgår att medlemsstaterna ska fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten. Av artikel 47 i Rättighetsstadgan framgår att var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol. Föreningen anser att den svenska lagstiftningen står i strid med dessa bestämmelser.

Som nämnts ovan ska de två lagstiftningarna, skogsvårdslagen och miljöbalken, tillämpas parallellt med varandra. Skogsstyrelsens årsredovisning visar dock att den absoluta merparten av ärendena endast hanteras utifrån skogsvårdslagens bestämmelser. Under 2021 resulterade Skogsstyrelsens handläggning av avverkningsanmälningar i 168 beslut meddelade med stöd enligt miljöbalken.

Enligt 16 kap. 13 § miljöbalken, som genomför artiklarna 9.2 och 9.3 i Århuskonventionen i svensk rätt, kan beslut meddelade med stöd av miljöbalken överklagas av miljöorganisationer. Skogsvårdslagen saknar bestämmelser om vem som kan överklaga beslut som meddelats med stöd av lagen. I stället tillämpas de generella bestämmelserna i [förvaltningslagen](#).

Frågan om en miljöorganisation kan överklaga beslut som meddelats med stöd av skogsvårdslagen har varit föremål för flera avgöranden från de allmänna förvaltningsdomstolarna. Det viktigaste avgörandet är Högsta förvaltningsdomstolens dom den 6 mars 2020 i mål nr 5893-18 ([HFD 2020 ref. 12](#)). I målet hade Högsta förvaltningsdomstolen att bedöma om en vägledning är att anse som ett beslut som kan överklagas och om det i så fall kan överklagas av en miljöorganisation. I den aktuella vägledningen uttalade sig Skogsstyrelsen bl.a. om vilken hänsyn som markägaren behövde

ta för att inte påverka vissa fåglar. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att (vår kursivering):

”En myndighets handling eller underlåtenhet i ett visst avseende omfattas av artikel 9.3 [Århuskonventionen] om det i den nationella miljölagstiftningen, *inbegripet tillämplig unionsrättslig miljölagstiftning*, finns bestämmelser som styr myndighetens handlande i frågan. Det ska således finnas en plikt för myndigheten att handla på ett visst sätt.”

”Någon skyldighet för Skogsstyrelsen att fatta beslut om tillstånd till avverkning av sådan skog som är aktuell i detta mål finns inte. Inte heller kan ur skogsvårdslagen eller de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen utläsas någon skyldighet att under vissa förutsättningar meddela förbud eller förelägganden. Då det inte ur författningsregleringen kan härledas något krav på att vidta en viss åtgärd omfattas inte Skogsstyrelsens ställningstaganden i vägledningen av Århuskonventionens bestämmelser om tillgång till rättslig prövning”.<sup>14</sup>

Därefter övergår domstolen till att pröva om vägledningen utifrån nationell rätt kan överklagas vilket domstolen fann att den inte kunde. Efter HFD 2020 ref 12 har förvaltningsdomstolarna dömt i mål som handlat om miljöorganisationer får överklaga förbud som Skogsstyrelsen meddelat med stöd av skogsvårdslagen.

Kammarrätten i Göteborg har i mål 515-21, med hänvisning till HFD 2020 ref. 12, ansett att en miljöorganisation inte heller kan överklaga beslut om förbud som Skogsstyrelsen meddelat med anledning av en underrättelse om avverkning enligt 14 § skogsvårdslagen. Förbuden var meddelade med stöd av 7 kap. 19 § Skogsstyrelsens föreskrifter och motiverades av hänsyn till åkergröda, spillkråka och mindre hackspett. Miljöorganisationen ansåg att den hänsyn som Skogsstyrelsen krävde att markägaren skulle visa vid en avverkning inte var så pass långtgående att de säkerställde att förbuden i fågel- och livsmiljödirektivet inte aktualiserades.

Kammarrätten fann vid sin bedömning, med hänvisning till HFD 2020 ref 12, att Skogsstyrelsen i egenskap av tillsynsmyndighet inte har någon skyldighet att meddela förelägganden eller förbud och det går därför inte att tvinga fram sådana beslut. Kammarrätten ansåg därför att en talan om att ett förbud ska utvidgas inte kan bli föremål för prövning i förvaltningsdomstol.

Kammarrättens beslut överklagades till Högsta förvaltningsdomstolen och i överklagandet begärde föreningen att förhandsavgörande skulle inhämtas från EU-domstolen för att bringa klarhet i om den svenska rättstillämpningen var förenlig med artikel 9.3 Århuskonventionen i förening med artikel 47 rättighetsstadgan. Högsta

<sup>14</sup> HFD 2020 ref 12 p. 25-26.

förvaltningsdomstolen meddelade inte prövningstillstånd och avslag föreningarnas begäran om att inhämta förhandsavgörande.

Föreningen är medveten om att den domstolspraxis som återgetts i styckena ovan fortfarande utmanas av miljöorganisationer i förvaltningsrätterna. Föreningen menar ändock, mot bakgrund av att frågan prövats av Högsta förvaltningsdomstolen i HFD 2020 ref. 12 samt att samma domstol därefter avslagit föreningens begäran om förhandsavgörande, att möjligheterna att använda nationella rättsliga verktyg för att komma till rätta med överträdelsen av unionsrätten har uttömts. Föreningen anser att den svenska lagstiftningen, så som den tolkats och tillämpats av förvaltningsdomstolarna, står i strid med artikel 9.3 Århuskonventionen i förening med artikel 47 Rättighetsstadgan och artikel 19.1 Fördraget om Europeiska unionen.

## 5.2 Skogsstyrelsens föreskrifter genomför inte förbuden i EU-rätten korrekt

**Föreningen anser att Sverige inte har genomfört förbuden i artikel 5 fågeldirektivet och artikel 12.1 livsmiljödirektivet på ett korrekt sätt** eftersom 7 kap. 19 § Skogsstyrelsens föreskrifter inte omfattar alla vilda fåglar. Därutöver kräver 7 kap. 19 § Skogsstyrelsens föreskrifter inte att avsiktligt dödande, störande, förstörande av ägg eller skadande eller förstörande av djurens fortplantningsområden eller viloplats förhindras, enligt föreskrifterna räcker det att sådan påverkan på arterna *begränsas*.

Enligt artikel 5 i fågeldirektivet är det förbjudet att avsiktligt döda eller fånga fåglar, att avsiktligt förstöra eller skada bon och ägg samt att avsiktligt störa fåglar i den mån störningarna inte saknar betydelse för att uppnå syftet med direktivet. Enligt artikel 12.1 i livsmiljödirektivet är det, avseende arter som finns förtecknade i bilaga 4a till direktivet, förbjudet att avsiktligt fånga eller döda exemplar av dessa arter eller deras ägg, att avsiktligt störa dessa arter samt att skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser. Dess förbud är enligt EU-domstolens praxis tillämpliga på skogsbruk.<sup>15</sup>

Sverige har först och främst genomfört direktivets förbud genom 4 § artskyddsförordningen. Som föreningen visat, med hänvisning till Skogsstyrelsens årsredovisningar, är det endast ett fåtal av avverkningsanmälningarna som avslutas med ett beslut som avser hänsyn till skyddade arter. Av dessa beslut är det i sin tur endast en femtedel som avslutats genom beslut meddelat med stöd av miljöbalken och artskyddsförordningen. Den absoluta merparten av besluten har meddelats med stöd av skogsvårdslagen.

<sup>15</sup> Se EU-domstolens dom av den 17 april 2018 i mål C-441/17, Kommissionen mot Polen (*Białowieża*), punkt 259 och EU-domstolens dom av den 4 mars 2021 i de förenade målen C-473/19 och C-474/19 (*Skydda skogen*), punkt 53.

Föreningen anser att 7 kap. 19 § i Skogsstyrelsens föreskrifter är att se som ett genomförande av direktivens förbud i den svenska skogsvårdslagstiftningen. Bestämmelsen har följande lydelse:

**Hänsyn till arter**

19 § Skador till följd av skogsbruksåtgärder ska förhindras eller begränsas i livsmiljöer och på substrat där det förekommer prioriterade fågelarter, vilka framgår av bilaga 4, samt arter markerade med N och n i bilaga 1 till artskyddsförordningen (2007:845) eller som betecknas som akut hotade, starkt hotade, sårbara eller nära hotade.

Av föreskriftens lydelse framgår tydligt att bestämmelsen inte omfattar samtliga fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium på vilket fördraget tillämpas. Det svenska genomförandet i 7 kap. 19 § i Skogsstyrelsens föreskrifter står därför i strid med artikel 5 i fågeldirektivet så som den tolkas av EU-domstolen.<sup>16</sup>

Vidare framgår av lydelsen att skador ska förhindras *eller begränsas*. Enligt de allmänna råden avses med skador, utöver det som framgår av bestämmelsens lydelse, även avsiktligt dödande, störande, förstörande av ägg eller skadande eller förstörande av djurens fortplantningsområden eller viloplatser. Föreningen anser att 7 kap. 19 § Skogsstyrelsens föreskrifter inte utgör ett korrekt genomförande av artikel 5 i fågeldirektivet och artikel 12.1 i livsmiljödirektivet eftersom det inte är tillfyllest att enbart begränsa de handlingarna som är förbjudna enligt direktivet.

Mindre än en procent av de inkomna avverkningsanmälningarna resulterar i att Skogsstyrelsen meddelar ett rättsligt bindande beslut om hänsyn till skyddade arter. Som nämnts ovan är det dock så att föreskrifterna om hänsyn är bindande för markägaren oavsett om Skogsstyrelsen meddelat ett föreläggande eller förbud om hänsyn eller om markägaren angett motsvarande hänsyn i avverkningsanmälan. Föreningen menar att när lagstiftningen överlämnar till den enskilde markägaren att själv tolka och tillämpa de bestämmelser som genomför direktivens förbud i den absoluta merparten av avverkningsärendena, så måste bestämmelsens innebörd vara tydlig för att inte den ändamålsenliga verkan av unionsrätten ska riskera att gå förlorad. När bestämmelsen så tydligt ger uttryck för, att det som i unionsrätten är förbjudet, enligt svensk skogslagstiftning ska förhindras *eller begränsas*, så är det enligt föreningen uppenbart att det svenska genomförandet innebär en överträdelse av unionsrätten.

Föreskrifterna om hänsyn är som ovan nämnts bindande för markägaren även om Skogsstyrelsen inte har meddelat ett föreläggande eller förbud om hänsyn. Det är dock så att den som bryter mot föreskrifterna kan inte drabbas av vare sig någon förvaltningsrättslig eller straffrättslig sanktion. För att sådana sanktioner ska kunna drabba den som bryter mot föreskrifterna krävs att Skogsstyrelsen först har meddelat ett beslut med stöd av 35 §

<sup>16</sup> Se C-473/19, *Skydda skogen*, p. 45.

skogsvårdslagen. Det är alltså inte föreskrifterna i sig utan det är beslutet i det enskilda fallet som kan utlösa sanktioner. Som framgått ovan meddelas sådana beslut avseende arter för mindre än 1 procent av avverkningsanmälningarna.

### 5.3 Skogsstyrelsens ärendehantering står i strid med *People over wind*

**Föreningen anser att Sverige inte har genomfört förbuden i artikel 6.3 livsmiljödirektivet, så som den bestämmelsen tolkats av EU-domstolen, på ett korrekt sätt.** Tvärtom tillämpar svenska myndigheter det svenska genomförandet i 7 kap. 28 a § miljöbalken på ett sådant sätt att den ändamålsenliga verkan av bestämmelsen äventyras enligt EU-domstolen.

Av EU-domstolens förhandsavgörande *People over wind* (C-323/17) framgår att det, vid fastställandet av huruvida det är nödvändigt att genomföra en lämplig bedömning av en plans eller ett projekts konsekvenser för ett Natura 2000-område, är olämpligt att i det inledande skedet av den föregående prövningen beakta åtgärder som syftar till att undvika eller begränsa planens eller projektets skadliga effekter på detta område.<sup>17</sup>

Av 7 kap. 28 a § miljöbalken framgår att det krävs tillstånd för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område. Bestämmelsen genomför artikel 6.3 i livsmiljödirektivet i svensk rätt.

Det är länsstyrelsen som är behörig att pröva om skogsbruksåtgärder kan få tillstånd enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken, se 7 kap. 29 b § miljöbalken. Däremot ska Skogsstyrelsen bevaka att skogsbruksåtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön inom ett Natura 2000-område inte utförs utan att verksamhetsutövaren söker tillstånd för åtgärden hos länsstyrelsen, se 2 kap. 10 § 3 p [miljötillsynsförordningen](#).

Enligt Skogsstyrelsens tidigare arbetssätt har myndigheten i det enskilda ärendet bedömt om det finns en risk för påverkan på Natura 2000-området. I de fall där Skogsstyrelsens handläggare har bedömt att det har funnits en risk för påverkan har ett råd enligt miljöbalken om anpassningar lämnats, som syftat till att tillståndsansökan inte ska behöva komma till stånd. Föreningen har överklagat ärenden och på andra sätt påpekat för Skogsstyrelsen att detta arbetssätt inte är förenligt med unionsrätten och Skogsstyrelsen ändrade sitt arbetssätt under hösten 2021.

Som beskrivits ovan så sker den inledande handläggningen av avverkningsanmälningar automatiskt. Enligt det nya arbetssättet så kommer det automatiskt att skickas ut ett brev till markägaren för samtliga inkomna avverkningsärenden inom 150 meter från ett Natura 2000-område. Brevet innehåller information om att det aktuella ärendet ligger i eller i närheten av ett Natura 2000-område. Informationen är generell och upplyser markägaren att

<sup>17</sup> EU-domstolens dom av den 12 april 2018 i mål C-323/17 (*People over wind*).

om det finns risk för en betydande påverkan behöver hen söka tillstånd för sin åtgärd hos länsstyrelsen.

Som nämnts ovan så hanteras nästan hälften av avverkningsanmälningarna endast automatiskt. I Skogsstyrelsens handläggsystem Navet körs, för varje inkommet avverkningsärende, en GIS-analys mot förvalda kartsnitt. För Natura 2000-områden är buffertzonen 150 meter angiven för att analysen ska signalera en träff på Natura 2000. Samtliga ärenden som berör terrestra Natura 2000-områden går vidare för manuell handläggning i urvalssystemet för ärendehandläggning.

Däremot går inte anmälningar som ligger i närheten av ett Natura 2000-vatten automatiskt vidare till manuell handläggning. Här görs en analys om det finns en angiven hänsyn som syftar till att undvika skada på vattnet i anmälan. Detta innebär att ärendet kan bli handlagt automatiskt. Föreningen menar att, eftersom den automatiska handläggningen har riggats på ett sådant sätt att den beaktar skyddsåtgärder som angivits i avverkningsanmälan, så innebär det att Skogsstyrelsen, i det inledande skedet av prövningen om det behövs görs en lämplig bedömning, beaktar åtgärder som syftar till att undvika eller begränsa skogsåtgärdens skadliga effekter på Natura 2000-områden. Därför står Skogsstyrelsens tillämpning av 7 kap. 28 § miljöbalken i konflikt med artikel 6.3 livsmiljödirektivet så som den bestämmelsen tolkats av EU-domstolen i *People over wind*.

Som nämnts ovan är den hänsyn som markägaren anger inte på något vis bindande utan markägaren anger vilken hänsyn som planeras. Denna omständighet gör att systemet för granskningar av avverkningsanmälningar i än större utsträckning riskerar att äventyra den ändamålsenliga verkan av artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.

5.4 Det svenska skyddssystemet är inte strikt och gör det inte möjligt att på ett effektivt sätt förhindra att skyddade arter skadas

**Föreningen anser att Sverige inte har genomfört artiklarna 5 i fågeldirektivet och 12 i livsmiljödirektivet på ett korrekt sätt** eftersom Sverige saknar ett heltäckande regelverk som är strikt, Sverige inte säkerställer att konkreta och specifika skyddsåtgärder vidtas samt att Sverige inte vidtar förebyggande åtgärder som är sammanhängande och samordnade. Det innebär att den svenska lagstiftningen som reglerar skogsbruket inte gör det möjligt att på ett effektivt sätt förhindra att skyddade arter skadas. Det får i sin tur till följd att den ändamålsenliga verkan av artiklarna 5 i fågeldirektivet och 12 i livsmiljödirektivet äventyras och att målen med direktiven riskerar att inte uppnås för skogslevande arter och skogliga naturtyper i Sverige.

Enligt artikel 12 livsmiljödirektivet ska Sverige införa ett strikt skyddssystem i det naturliga utbredningsområdet för de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4 a till direktivet. Vidare ska Sverige inte enbart genomföra förbuden i artikel 12.1 i den nationella

rätten, vilket har gjorts generellt i 4 § artskyddsförordningen och specifikt för skogsbruket i 7 kap. 19 § Skogsstyrelsens föreskrifter. För att Sverige ska följa artikel 12.1 a–c krävs enligt EU-domstolen att konkreta och specifika skyddsåtgärder vidtas. Ett strikt skyddssystem förutsätter på motsvarande sätt vidtagandet av förebyggande åtgärder som är sammanhängande och samordnade. Ett strikt skyddssystem ska således göra det möjligt att på ett effektivt sätt förhindra att skyddade arter skadas.<sup>18</sup>

Föreningen menar att vad EU-domstolen uttalat om det strikta skyddssystemet i artikel 12 även är giltigt för det generella systemet för skydd och de förbud som Sverige ska genomföra enligt artikel 5 fågeldirektivet. Föreningen landar i denna slutsats eftersom fågel- och livsmiljödirektivet har stora likheter med varandra. Det finns skillnader gällande såväl val av begrepp som bestämmelsernas materiella innehåll. EU-domstolen har i sina domar hittills inte lagt någon vikt vid skillnaderna mellan de två direktiven. Tvärtom har EU-domstolen i *Vårjakt på ejderhanar* uttalat ”att tolkningen av de båda direktiven, även om varje direktivs särdrag beaktas vid tolkningen, inte kan anses skilja sig åt, eftersom denna tolkning, inom ramen för deras särdrag, omfattar liknande överväganden som bland annat rör deras respektive skyddssystem”.<sup>19</sup> I *Bialoweża* uttalar EU-domstolen att artikel 5 fågeldirektivet, i likhet med vad som föreskrivs i dess motsvarighet i livsmiljödirektivet, kräver att medlemsstaterna antar ett heltäckande och effektivt regelverk.<sup>20</sup>

#### *5.4.1 Det saknas ett heltäckande regelverk och Skogsstyrelsen är inte skyldiga att fatta rättsligt bindande beslut*

Som nämnts ovan så ska skogsvårdslagen och miljöbalken tillämpas parallellt. Skogsvårdslagen är en sektorslagstiftning som genom föreskrifter meddelade med stöd av 30 § innehåller relativt specifika krav på skyddsåtgärder som ska vidtas i samband med skogsbruk. Som nämnts ovan är föreskrifterna dock inte tvingande på så vis att en överträdelse kan åtföljas av en sanktion. För att en sanktion ska kunna drabba den som inte följer föreskrifterna måste Skogsstyrelsen ha meddelat ett beslut om föreläggande eller förbud. Beslut om hänsyn till arter som fattats med stöd av skogsvårdslagen meddelades under år 2021 för endast 384 av de 70 434 inkomna avverkningsanmälningarna.

Skogsstyrelsen meddelar alltså rättsligt bindande beslut om skydd för arter i väldigt få ärenden. Som nämnts ovan har Högsta förvaltningsdomstolen i sitt avgörande HFD 2020 ref. 12 uttalat att det inte ur skogsvårdslagen eller de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, inbegripet tillämplig unionsrättslig miljölagstiftning, kan utläsas någon skyldighet för Skogsstyrelsen att under vissa förutsättningar meddela förbud eller förelägganden.

<sup>18</sup> Skydda skogen, punkt 75.

<sup>19</sup> EU-domstolens dom av den 23 april 2020 i mål C-217/19, Kommissionen mot Finland (*Vårjakt på ejderhanar*), punkt 84.

<sup>20</sup> *Bialoweża*, punkt 252.

Föreningen anser att Sverige inte har genomfört artiklarna 5 i fågeldirektivet och 12 i livsmiljödirektivet på ett korrekt sätt eftersom skogsvårdslagstiftningen inte innebär att Skogsstyrelsen är skyldiga att meddela förelägganden eller förbud i de fall då en art, som omfattas av förbuden i de nyss nämnda artiklarna, påverkas av en planerad avverkning.

Eftersom skogsvårdslagen och miljöbalken ska tillämpas parallellt med varandra så skulle det kunna argumenteras för att miljöbalken täcker upp för de brister som finns i genomförandet av artikel 12.1 livsmiljödirektivet i skogsvårdslagen med föreskrifter. Mark- och miljööverdomstolen har efter HFD 2020 ref. 12 uttalat att Skogsstyrelsen enligt miljöbalken har en skyldighet att bedöma om det föreligger risk för skada på en fridlyst art och att, under vissa förutsättningar, förelägga om åtgärder.<sup>21</sup>

Av den statistik som nämnts ovan framgår att under 2021 resulterade Skogsstyrelsens ärendehandläggning i 708 förelägganden och förbud om miljöhänsyn enligt skogsvårdslagen och 168 förelägganden och förbud enligt miljöbalken. Statistiken visar att rättsligt bindande beslut som kan följas av sanktioner meddelades för endast drygt en procent av avverkningsanmälningarna. Statistiken visar därutöver att beslut meddelade enligt skogsvårdslagen är mer än fyra gånger vanligare än beslut meddelade enligt miljöbalken. Om i stället den statistik som avser beslut om skydd för arter används så är det knappt 0,7 procent av avverkningsanmälningarna som resulterar i ett sådant beslut och skogsvårdslagen är den lagstiftning som ligger till grund för nästan 80 procent av besluten.

Föreningen menar att det faktum att miljöbalken används av Skogsstyrelsen i så oerhört begränsad omfattning innebär att bristerna i skogsvårdslagen inte kan anses läkta genom den närmast teoretiska möjligheten att använda miljöbalken. Siffrorna i Skogsstyrelsens årsredovisning visar att den skyldighet som enligt Mark- och miljööverdomstolen åligger Skogsstyrelsen enligt miljöbalken, utmynnar i beslut om skydd för arter för endast en och en halv promille av avverkningsanmälningarna. Mot bakgrund av omfattningen av det svenska skogsbruket samt att skogsbruket har en stor påverkan på skyddade arter så menar föreningen att Sverige inte kan anses genomfört artiklarna 5 i fågeldirektivet och 12 i livsmiljödirektivet på ett korrekt sätt i den lagstiftning som reglerar skogsbruket.

#### *5.4.2 Det finns inte kunskapsunderlag som möjliggör den särskilda prövning som krävs enligt EU-domstolen*

För att kunna vidta konkreta och specifika skyddsåtgärder krävs kunskap om de arter som ska skyddas. Enligt EU-domstolen måste svenska myndigheter och domstolar särskilt pröva huruvida de djurarter som omfattas av livsmiljödirektivet förekommer inom det avverkningsområde som är aktuellt.<sup>22</sup> Föreningen är, av skäl som angetts ovan, av

<sup>21</sup> MÖD 2020:45

<sup>22</sup> Skydda skogen, punkt 67.



uppfattningen att EU-domstolens uttalanden är gällande även i förhållande till fågeldirektivet och dess generella system för skydd.

Som nämnts ovan så saknar blanketten utrymme för att redovisa vilka arter som förekommer inom det område som planeras att avverkas. Någon sådan information efterfrågas inte heller av Skogsstyrelsen. Det som efterfrågas är vilken hänsyn som planeras att tas till rödlistade arter eller andra särskilt skyddsvärda arter, begrepp som inte motsvarar de arter som skyddas av direktiven. Arter som markägaren inte planerar att ta hänsyn till begär Skogsstyrelsen inte att få kännedom om. Det underlag som Skogsstyrelsen begär in är inte heltäckande och kan därför inte ensamt ligga till grund för att göra den särskilda prövning som enligt EU-domstolen ska ske.

Skogsstyrelsen har utöver den information som angetts i avverkningsanmälan tillgång till geodata där uppgifter om förekomst av skyddade arter finns att tillgå från Artportalen och egna inventeringar. Föreningen menar att den geodata som kompletterar informationen i avverkningsanmälan inte innebär att Skogsstyrelsen har ett underlag som är tillfyllest för att göra den särskilda prövning som krävs enligt EU-domstolen.

Föreningen vill i denna del hänvisa till ett forskningsprogram finansierat och publicerat av Naturvårdsverket som bland annat belyst brister i kunskapsunderlaget för artskyddet och dess beslutsprocesser. Jan Darpö, professor i miljörett, har studerat beslut och samråd om artskydd i fyra av Skogsstyrelsens olika distrikt under 2018 och 2019. Två av distrikten, Skaraborg-Fyrbodal och Göteborg, ligger i sydvästra Sverige och de återstående två, Södra Jämtland och Norra Jämtland ligger i norra Sveriges inland. Skillnaderna mellan de norra och de södra distrikten beskrivs som påtagliga, de södra distrikten har fler artskyddsbeslut än de norra. Södra Jämtland sticker ut genom att det där endast meddelats fyra stycken artskyddsbeslut under den studerade tidsperioden. Darpö skriver därefter följande.

”Det finns ingen anledning att tro att förklaringen till dessa skillnader ligger i skilda ambitioner eller olika personella och finansiella resurser hos distrikten, även om faktorer som kortare fältsäsong och längre farvägar spelar in. Istället står nog orsaken att finna i en av de viktigaste svagheter i systemet, nämligen kunskapsförsörjningen när det gäller skyddade arter. Det finns helt enkelt betydligt fler observationer av prioriterade fågelarter och andra naturvärden i den södra delen av landet, där såväl Göteborg som Skaraborg-Fyrbodal har skogsområden som är ivrigt frekventerade av ornitologer, biologer och andra intresserade. Observationer från dessa rapporteras sedan in till Artportalen, varefter de blir tillgängliga för länsstyrelsen och Skogsstyrelsen. Utan sådana observationer blir det alltså inga flaggor för prioriterade fågelarter hos Skogsstyrelsen genom att kunskapen saknas. Det här blir också tydligt om man studerar den tidsmässiga fördelningen av artskyddsbesluten i de södra distrikten. Antal beslut går ned radikalt efter det att Artportalen införde avgifter under 2019, vilket gjorde att Skogsstyrelsen klev av

systemet. Sammanfattningsvis illustrerar detta att kunskapsförsörjningen är avgörande för artskyddet.”<sup>23</sup>

Föreningen anser att Artportalen är av oerhört stor betydelse för miljöarbetet. Men de brister som framgår av citatet ovan innebär att i stora delar av Sverige kan uppgifter från Artportalen, tillsammans med de uppgifter som markägaren uppgett i avverkningsanmälan, inte anses utgöra ett tillräckligt underlag för att göra den särskilda prövning som enligt EU-domstolen krävs för att Sverige ska leva upp till sina skyldigheter enligt artikel 12.1 i livsmiljödirektivet.

Skogsstyrelsen har möjlighet att göra fältbesök för att inhämta information om bland annat miljön i den skog som berörs av en planerad avverkning. Av den ovan citerade rapporten framgår att Göteborgs distrikt uppgett att de gör fältbesök i högst fem procent av de fall som handläggs av en tjänsteman. Sveriges största dagstidning har i en artikel publicerad förra året sammanställt statistik om utvecklingen av andelen ärenden där det sker fältbesök. Av artikeln framgår att andelen ärenden där det sker fältbesök innan avverkning har minskat från 8,7 procent 2011 till 4,2 procent 2020. Av artikeln framgår vidare att andelen ärenden där det sker fältbesök efter en avverkning har minskat ännu mer, från 14,9 procent 2011 till 0,9 procent 2020.<sup>24</sup>

Skogsstyrelsen meddelade i februari att det nya rättsläget som uppstått efter EU-domstolens avgörande i *Skydda skogen* innebar att skogsägare behöver ta mer hänsyn till skyddade arter. Skogsstyrelsen har även givit uttryck för att de i fler ärenden kommer kräva att markägaren utför fågelinventeringar i den skog som planeras att avverkas. Av den svenska medierapporteringen och den politiska debatten har det framstått som att var och varannan skogsägare kommer behöva utföra inventeringar enligt godkända standarder. Enligt branschtidningen ATL har Skogsstyrelsen dock endast i ”någon promille” av de ärenden som inkommit beslutat om att kräva inventering av markägaren.<sup>25</sup>

Mot bakgrund av vad som anförts ovan menar föreningen att det underlag som kommer Skogsstyrelsen till del, genom uppgifter i avverkningsanmälningar och uppgifter från geodata så som Artportalen, i en stor del av ärendena inte möjliggör en särskild prövning av om de djurarter som omfattas av livsmiljödirektivet förekommer inom det avverkningsområde som är aktuellt. Eftersom Skogsstyrelsen endast besöker en liten andel av den skog som varje år anmäls för avverkning kan fältbesöken inte i sig anses läka bristerna i kunskapsunderlaget. Inte heller kan Skogsstyrelsen genom förelägganden om

<sup>23</sup> Naturvårdsverkets Rapport 7009, *Artskydd och beslutsprocesser – ett interdisciplinärt forskningsprogram om integreringen av naturvetenskaplig kunskap och riskvärdering i förvaltning och domstolsprövning*, s. 130 f.

<sup>24</sup> Dagens Nyheter, *Allt färre avverkningar kontrolleras på plats av Skogsstyrelsen*, publicerad 2021-01-24 och uppdaterad 2021-01-25, läst via deras [hemsida](#) 2022-06-20

<sup>25</sup> ATL, *Få förelägganden om inventering efter skärpt artskydd*, publicerad 2022-06-17, läst via deras [hemsida](#) 2022-06-18

inventeringar anses ha tagit del av uppgifter som möjliggör den särskilda prövning som EU-domstolen kräver. Det svenska systemet är därför inte förenligt med artikel 12.1 i livsmiljödirektivet. Enligt föreningens mening gäller detta även för artikel 5 i fågeldirektivet.

Avslutningsvis vill föreningen erinra om att Högsta förvaltningsdomstolen i HFD 2020 ref. 12 uttalat att det ur skogsvårdslagen inte kan utläsas något som styr Skogsstyrelsens handlande eller som innebär ett krav att Skogsstyrelsen ska vidta en viss åtgärd. En särskild prövning utmynnar enligt föreningens mening i ett beslut. Mot bakgrund av att Skogsstyrelsens handläggning endast i 0,7 procent av ärendena utmynnar i ett beslut om skyddade arter så ifrågasätter föreningen om Skogsstyrelsen utför en sådan särskild prövning som krävs enligt EU-domstolen.

#### *5.4.3 Det säkerställs inte att förebyggande åtgärder vidtas som är sammanhängande och samordnade*

I Sverige har artskyddet tolkats så att för verksamheter, där själva syftet eller avsikten inte är att exempelvis döda eller störa dessa arter, inträffar förbuden först om berörda arters populationsnivå försämras om verksamheten genomförs. EU-domstolen konstaterade i Skydda skogen-domen att en sådan praxis inte är förenlig med direktiven. Domstolen konstaterade vidare att förbuden är tillämpliga på verksamheter så som skogsbruk<sup>26</sup>.

Skogsbruk syftar inte till att skada skyddade arter och deras livsmiljöer men utan tillräckliga anpassningar, försiktighetsmått och förebyggande planering får denna skada eller försämring anses var en accepterad konsekvens av verksamheten. Föreningen menar därmed att det svenska skogsbruket medför en överträdelse av artikel 5 fågeldirektivet och artikel 12 livsmiljödirektivet på det sätt som skogsbruket i majoriteten av alla fall bedrivs.

För det första har Sverige ingen landskapsplanering för skogsbruket som kopplar till vilket behov som finns för skyddade arter och deras livsmiljöer. Det saknas alltså en erforderlig förebyggande strategi som är förenligt med bevarandekraven i livsmiljödirektivet.<sup>27</sup> En landskapsplanering skulle kunna ge en ökad efterlevnad av naturvårdsdirektiven genom anvisning av var och med vilken metod som skogsbruk kan bedrivas med hänsyn till skyddade arter och livsmiljöer.

En landskapsplanering kan bidra till ökad konnektivitet mellan områden med höga naturvärden, säkerställa att kontinuerlig ekologisk funktion skapas eller upprätthålls och

<sup>26</sup> Att kraven i livsmiljödirektivet och fågeldirektivet gäller även för skogsbruksåtgärder har bekräftats tidigare av EU-domstolen i C-98/03 och mål C-441/17, Białowieża.

<sup>27</sup> Skydda skogen-domen punkt 70.

även skapa förutsägbarhet och tydlighet för vilka typer av skogsbruk som kan ske på olika ställen i landskapet.<sup>28</sup>

Skogsstyrelsens bedömning är, som vi redan har beskrivit i den föregående, till stora delar automatiserad och uppgifterna avser planerad hänsyn som inte är rättsligt bindande. Den skog som avverkas i Sverige är, ur ett vidare livsmiljöperspektiv, slumpmässigt utvald och styrs främst av vilka fastigheter som skogsägarna anmäler för avverkning. Det område som ska avverkas bedöms isolerat från det omkringliggande skogslandskapet. Det är först i samband med att en anmälan om avverkning inkommer till Skogsstyrelsen som det kan ske en tillämpning av den nationella lagstiftningen som genomför artiklarna 5 i fågeldirektivet och 12 i livsmiljödirektivet. Detta är alldeles för sent och ad-hoc för att kunna anses utgöra ett strikt skyddssystem som baseras på en förebyggande strategi. Följden av att ingen översiktlig och förebyggande planering, med fokus på skyddade arter och livsmiljöer, görs av skogen i förväg, innan en skog anmäls för avverkning, blir att den skog som avverkas sist är den där hänsyn till arter tas<sup>29</sup>.

För det andra gör föreningen gällande att de hänsynstaganden till arter och livsmiljöer som görs i skogsbruket är otillräckliga och till stor del bygger på frivillighet. Av 14 § skogsvårdslagen följer att markägaren i samband med avverkning ska ange vad hen avser att göra för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen.

Hänsynsplaneringen avser dock endast det som planeras och måste inte återspegla den hänsyn som sedan faktiskt tas. Den hänsyn som ska tas enligt Skogsstyrelsens föreskrifter kan, om de överträds, inte åtföljas av en sanktion om inte Skogsstyrelsen först har meddelat ett föreläggande eller ett förbud på det sätt som beskrivits ovan i avsnitt 4. Detta får konsekvensen att hänsyn tas i alltför få fall och ofta på för låg nivå, med knappt några bindande beslut till förmån för skyddade arter. Enligt Skogsstyrelsens föreskrifter är det också tillräckligt att skadan begränsas, jfr avsnitt 5.2.

Kommissionen har konstaterat att skogsbruksåtgärder skulle kunna vara förenliga med artikel 12 om de planerades på ett sådant sätt att man undvek att någon av de situationer som beskrivs i artikel 12 uppstod från början. Detta skulle kunna göras genom en lämplig förebyggande strategi om den utesluter alla skadliga skogsbruksmetoder när arten är som mest utsatt, till exempel under fortplantningsperioden. Under övrig tid utanför fortplantningsperioden bör de åtgärder som krävs i artikel 12 identifieras från fall till fall, grundat på

<sup>28</sup> *Landskapsplanering av skog – för biologisk mångfald och ett varierat skogsbruk*, rapport 6909, december 2009, Gabriel Michanek, Göran Bostedt, Johnny de Jong, Hans Ekvall, Maria Forsberg, Anouschka Hof, Jörgen Sjögren, Astrid Zabel von Felten, Naturvårdsverket miljöforskning, sidan 9 ff.

<sup>29</sup> Aa. sidan 41.

arternas ekologiska behov, helst inom ramen för skogsbruksplaner och med syftet att undvika all skada på eller förstörelse av parningsplatser eller rastplatser.<sup>30</sup>

För att förhindra att en eventuell skada av en skyddad art inträffar behöver markägaren alltså vidta alla tillgängliga försiktighetsmått i enlighet med bästa möjliga teknik, metod och kunskap.<sup>31</sup> Endast då kan en eventuell skada anses som oavsiktlig<sup>32</sup> och träffas då inte av förbuden i fågel- och livsmiljödirektivet.

För att undvika en prövning i varje enskilt fall av alla de cirka 70 000 ärenden som inkommer till myndigheten varje år behöver det av myndigheterna fastställas vilka generella försiktighetsmått som behöver vidtas vid förekomst av olika skyddade arter och deras livsmiljöer. Ett sådant system saknas i Sverige. Trakthyggesbruk, det vill säga kalavverkning, är den skogsbruksmetod som är förhärskande i Sverige. Det är möjligt att det vid val av en annan brukningsmetod skulle kunna utföras skogsbruk utan att förbuden i naturvårdsdirektiven träder in. Skogsstyrelsen bedömer emellertid inte om andra skogsbruksmetoder än kalavverkning skulle vara möjliga att vidta på den aktuella platsen som är anmäld för avverkning, förutsatt att inte markägaren själv har föreslagit en annan metod<sup>33</sup>.

Mot bakgrund av att alla arter som omfattas av fridlysning enligt bilaga 4 a livsmiljödirektivet är skyddade på exemplarnivå, oavsett bevarandestatus, och att alla fåglar är fridlysta enligt fågeldirektivet behöver Skogsstyrelsen tydligt ta ställning till vilka generella försiktighetsmått som krävs för att förbuden inte ska bli tillämpliga i varje enskilt fall utifrån en förebyggande strategi för artbevarande. Naturskyddsföreningen gör gällande att Skogsstyrelsen inte vidtar tillräckliga åtgärder för att undvika att förbuden aktualiseras och att det därmed inte säkerställs att konkreta och specifika skyddsåtgärder vidtas.

## 6. Sammanfattning

Naturskyddsföreningen gör gällande att den svenska skogslagstiftningen inte säkerställer att kravet på ett förebyggande och hållbart skogsbruk som är förenligt med bevarandekraven i livsmiljödirektivet och fågeldirektivet inte efterlevs. Det föreligger betydande brister i det strikta respektive det generella systemet för skydd i och med otillräckligt genomförande av

<sup>30</sup> *Vägledning om strikt skydd för djurarter av gemenskapsintresse enligt habitatdirektivet*, EU-kommissionen, oktober 2021, sidan 20.

<sup>31</sup> Gränsen mellan avsiktlighet och oavsiktlighet och förhållandet till skyddsåtgärder diskuteras utförligt i *Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar*, (SOU 2021:51), sidorna 1029 ff. och 1607.

<sup>32</sup> En oavsiktlig överträdelse av artikel 12.1 omfattas däremot av rapporteringsskyldighet enligt artikel 12.4 livsmiljödirektivet. Någon sådan koppling är emellertid inte reglerad nationellt i Sverige. Ett sådant förslag finns i Artskyddsutredningens betänkande från juni 2021, som Sverige emellertid inte har omsatt i lagstiftning.

<sup>33</sup> Se exempelvis Skogsstyrelsens överklagande till Mark- och miljööverdomstolen angående avverkning av Skällsjöskogen, av den 18 februari 2022, ärendenummer A 52875-2019, sidan 7.

bestämmelserna samt att endast 0,7 procent av alla ärenden avseende skogsbruket utmynnar i ett bindande beslut om skydd för arter. Det finns inga generella bindande föreskrifter som genomför hänsyn till skyddade arter och inte heller någon förebyggande planering.

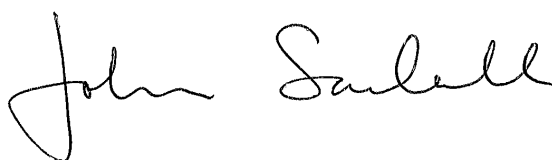
Fågeldirektivets krav på skydd av alla fåglar enligt artikel 5 åsidosätts med Skogsstyrelsens exkluderande föreskrifter som endast skyddar vissa utpekade fågelarter. Enligt föreskrifterna är det vidare tillräckligt att skadan av de utpekade arterna begränsas, inte helt undviks. Detta är inte ett korrekt genomförande av förbuden i naturvårdsdirektiven.

Skogsstyrelsens urvalskriterier för när ett ärende ska prövas enligt Natura 2000-bestämmelserna stämmer inte med EU-domstolens praxis och kraven i artikel 6.3 livsmiljödirektivet, enligt vilka skademinimerande åtgärder inte ska vägas in i bedömningen huruvida en lämplig bedömning behöver göras.

Den otillräckliga regleringen som hindrar miljöorganisationer att överklaga beslut fattade enligt skogsvårdslagen står i strid med artikel 9.3 Århuskonventionen samt artikel 47 i Rättighetsstadgan och artikel 19.1 Fördraget om Europeiska unionen.

Dessa brister är på en generell och systematisk nivå i såväl lagstiftningen som genomför EU-rätten som i Skogsstyrelsens tillämpning. Mot bakgrund av det ogynnsamma tillståndet för skyddade arter och livsmiljöer i den svenska skogen är överträdelsen graverade. Naturskyddsföreningen anser därför att kommissionen bör inleda ett överträdelseärende mot Sverige.

För Naturskyddsföreningen, dag som ovan



Johanna Sandahl  
ordförande



Josia Hort  
miljöjurist



Rebecca Nordenstam  
miljöjurist