

RÄTTEN SOM STYRMEDEL FÖR ATT BEVARA BIOLOGISK MÅNGFALD

ANNA CHRISTIERNSSON

Bevarandet av den biologiska mångfalden, på art-, gen- och ekosystemnivå, är ett av miljöbalkens¹ övergripande mål. Av målsättningen följer att den biologiska mångfalden ska bevaras. Det framgår också tydligt att bevarandet av biologisk mångfald är en förutsättning för en hållbar utveckling och värnandet om framtida generationer. Av miljöbalken framgår att naturen har ett eget skyddsvärde. Målet om en hållbar utveckling har också införts i grundlagen, om än i ganska vaga termer.² Det finns dock inte något explicit uttalande i grundlagen om att naturen har egna rättigheter jämförbara med de grundläggande mänskliga fri- och rättigheterna.³

Med större kunskap om den biologiska mångfaldens värden har också lagstiftning som berör biologisk mångfald ökat. Behovet av lagstiftning följer av den så kallade *legalitetsprincipen*. Lite förenklat innebär denna bland annat att alla handlingar som inte med stöd av lag har förbjudits eller begränsats är tillåtna. Lagstiftning är också viktigt för att säkerställa ett effektivt skydd av gemensamma naturresurser, inte minst nationsöverskridande. Idag finns därför regler om skydd och hållbart nyttjande av biologisk mångfald på alla nivåer

i rättssystemet; i den internationella rätten, inom EU och nationellt. Trots långtgående politiska ambitioner om att stoppa förlusten av biologisk mångfald, och trots ett omfattande regelkomplex, fortsätter dock mångfalden att minska. En fråga som kan ställas är varför.

Syftet med detta kapitel är att beskriva rättens funktion som styrmedel men också att lyfta fram några rättsliga utmaningar som identifierats i den miljörättsliga forskningen, det vill säga det forskningsfält som sysslar med bland annat frågor om lagstiftningens effektivitet i förhållande till uppställda miljömål.⁴ Avslutningsvis beskrivs möjliga vägar framåt.

INSTITUTIONELL SAMORDNING

Bevarandet av den biologiska mångfalden förutsätter samordning mellan regler på olika nivåer och mellan olika politikområden. Brisande samordning kan nämligen ge upphov till konflikter, brister och luckor i skyddet. Ett exempel är när en regel inte går att följa utan att en annan överträds. En sådan situation kan uppstå om det finns ett förbud mot att kasta ut fisk från fiskefartyg i havet i en rättsakt, samtidigt som den fångade fisken inte får tas i

1 Den centrala miljölagstiftningen i svensk rätt.

2 I 1 kap. 2 § 3 st. RF anges att "[d]et allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer".

3 Förslag om införandet av naturens rättigheter i grundlagen har dock lagts fram av Miljöpartiet.

4 Om miljörättsforskning, se till exempel Björkman & Michanek, 2003. För avhandlingar om biologisk mångfald, se exempelvis Forsberg, 2012; Christiernsson, 2011; Epstein, 2017. För andra miljörättsliga arbeten om biologisk mångfald, se Ebbesson, 2002, och Michanek, 1995.

land enligt en annan rättsakt. Att få till skarpa och samordnade regler mellan stater kan dock vara svårt.

Internationellt samarbete

Utgångspunkten för allt internationellt samarbete är att stater är suveräna. Det betyder bland annat att ingen kan tvinga en stat att ingå avtal med andra länder. Om det finns stora skillnader i ambitioner mellan staterna finns risk för att förhandlingarna leder till vaga bestämmelser och många undantag och/eller att vissa stater ställer sig utanför. Det är inte ovanligt att parter till internationella avtal senare antar riktlinjer för att ge ytterligare vägledning om hur stater bör agera för att följa reglerna. Dessa är emellertid inte rättsligt bindande (och inte heller alltid så konkreta), men de kan påverka tolkningen av reglerna.

Det saknas i princip rättsliga möjligheter att straffa stater som inte följer internationella avtal eller sedvanerätt, vilket kan beskrivas

som en internationell praxis som utvecklats och som uppfattas som rättsligt bindande av staterna. Det finns inte heller någon internationell miljöpolis. Det finns visserligen en internationell domstol som kan döma i tvister mellan stater.⁵ Det kan emellertid endast ske om någon stat begär det och att staterna har godkänt det i förväg eller i det aktuella fallet.

Trots detta saknar inte internationella och regionala avtal betydelse för staters agerande. Många viktiga miljörättsliga principer har sitt ursprung i den internationella rätten. En förklaring är att stater normalt bör vara angelägna att följa internationella normer, i vart fall när stater uppfattar sig som bundna, eftersom det kan medföra betydande politiska kostnader att bryta mot dem. Så bör vara fallet när det gäller skrivna överenskommelser som måste ratificeras, det vill säga skrivas under och godkännas.⁶ Ett vagt avtal kan därför i många fall vara bättre än inget, särskilt om det fungerar som en första plattform för gradvisa förbättringar över tid. Å andra sidan finns en risk att staters vilja att förhandla fram nya, mer moderna och skarpare överenskommelser, minskar när ett avtal väl är på plats.

Förhållandet mellan internationell rätt och nationell rätt ser olika ut i olika länder. I Sverige gäller den *dualistiska principen*. Den innebär att en internationellrättslig bestämmelse inte får tillämpas direkt av nationella myndigheter om den inte är införlivad i svensk rätt.⁷ Om det finns tolkningsutrymme i den nationella rätten ska den tolkning som är mest förenlig med internationellrättsliga åtaganden väljas. Eftersom EU kan vara part till internationella avtal kan dock en nationell domstol i



FN instiftades för fred men verksamheten har utökats med mänskliga rättigheter, fattigdomsbekämpning, miljöfrågor och hållbar utveckling.

5 Internationella domstolen (ICJ) är FN:s främsta juridiska organ med säte i Haag.

6 I Sverige är det riksdag eller regering som skriver under internationella avtal.

7 NJA 2004, s. 255.

en dualistisk stat behöva tillämpa en internationell bestämmelse som inte har implementerats i den nationella lagstiftningen. Detta följer av att bestämmelsen då är en del av EU-rätten.

Samarbetet inom EU

Ett effektivare gränsöverskridande samarbete kan åstadkommas inom EU. Unionen har dock endast behörighet att vidta åtgärder inom de områden som anges i grundfördragen, vilka måste godkännas av alla medlemsstater.⁸ EU:s befogenheter styrs vidare av två grundläggande principer om *proportionalitet* och *subsidiaritet*. Av dessa följer att EU:s åtgärder inte får gå längre än vad som är nödvändigt för att nå målen i EU:s grundlagar (fördragen) samt att EU endast får vidta åtgärder om de blir effektivare än om varje enskilt land antar åtgärder.

Inom politikområdet *miljö* har både EU och dess medlemsstater behörighet att fatta beslut (*delad kompetens*).⁹ Inom vissa områden har dock EU full bestämmanderätt (*exklusiv kompetens*). Det gäller till exempel inom den del av fiskeripolitiken som handlar om bevarandet av havets biologiska resurser.¹⁰ För att medlemsstater ska kunna anta lagstiftning inom sådana områden krävs att EU uttryckligen har gett tillbaka makt till staterna, till exempel genom att bemyndiga medlemsstater i en EU-rättsakt att under vissa förhållanden och/eller för vissa syften anta nationella regler.

När EU har antagit rättsakter är medlemsstaterna skyldiga att lojalt implementera och tillämpa dem, men också säkerställa efterlevnad, enligt den så kallade *lojalitetsprincipen*.¹¹ När EU antagit en *förordning* gäller denna

direkt som lag i medlemsstaterna. När EU har antagit ett *direktiv* är medlemsstater skyldiga att införliva det i den nationella rättsordningen. Medlemsstaternas möjligheter att själva bestämma hur direktiv ska genomföras beror på direktivets art och utformning. EU-domstolen har inte accepterat allmänna råd, rekommendationer, planer eller liknande åtgärder som inte är rättsligt bindande, inte ens när direktiven faktiskt efterlevs.¹² EU-domstolen har också uttalat att medlemsstaterna har särskilt långtgående skyldigheter att säkerställa ett korrekt införlivande av direktiv om skydd av biologisk mångfald. Detta beror på att den biologiska mångfalden utgör ett gemensamt arv och att bevarandet av detta arv beror på hur medlemsstaterna förvaltar den inom sina territorier.¹³ Därtill krävs att rättsläget är så klart och precist att enskildas rättigheter kan garanteras.

Inom miljöområdet utgör många direktiv så kallade *minimidirektiv*. Sådana direktiv anger den lägsta skyddsnivå som medlemsstater måste uppnå. Medlemsstater kan dock gå längre än vad som följer av direktivet för att skydda miljön, så länge detta är förenligt med EU-rätten i övrigt samt med internationell rätt. När det gäller förordningar kan också kompletterande lagstiftning på nationell nivå behövas.

För att skydda enskilda mot staters försumelse att införliva EU:s direktiv, och för att främja ett enhetligt och effektivt genomslag av EU-rätten, har EU-domstolen utvecklat ett antal principer om förhållandet mellan EU-rätten och den nationella rätten. En sådan är principen om *direkt effekt* som innebär att en

8 Detta gäller enligt den så kallade principen om *tilldelade befogenheter*.

9 Artikel 4(1)(e), *Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt* (FEUF).

10 Artikel 3, FEUF.

11 Artikel 4(3), FEUF.

12 Artikel 288, FEUF, samt till exempel C-206 och 207/88, *Brottmål mot G. Vessoso och G. Zanetti* och C-339/87, *Kommissionen mot Nederländerna*, s. 36.

13 Se till exempel 262/85, *Kommissionen mot Italien*, s. 9 och C-38/99, *Kommissionen mot Frankrike*, s. 53.



Europaparlamentet i Bryssel är en av EU:s två lagstiftande institutioner. Foto: Håkan Tunón.

EU-bestämmelse, under vissa förhållanden, ska tillämpas direkt av nationella domstolar *trots att bestämmelsen inte införlivats i den nationella rätten*. En annan princip är principen om *EU-rättens företräde*, vilken innebär att en nationell bestämmelse som står i strid med en EU-rättslig inte ska tillämpas. En oklar nationell bestämmelse tolkas i ljuset av EU-rätten, på motsvarande sätt som gäller för internationella bestämmelser. Denna princip brukar benämnas *fördragsenlig* eller *direktivkonform tolkning*.

Europeiska kommissionen kan vidare inleda överträdelseförfaranden mot medlemsstater som, enligt kommissionen, inte implementerar eller efterlever EU-rätten fullt ut. Om rättelse inte sker kan kommissionen väcka talan vid EU-domstolen.¹⁴ Om EU-domstolen finner att en medlemsstat brustit i implementering,

eller efterlevnad, kan domstolen fastställa fördragsbrott och utdöma vite tills rättelse skett.¹⁵ Sverige har flera gånger fått kritik från kommissionen för bristande efterlevnad av EU:s miljöregler och också fällts i EU-domstolen. Nyligen har Sverige fått kritik för bristande skydd av tumlare i Östersjön och Kattegatt.

Rättsliga angreppssätt och instrument

De rättsliga instrumenten för skydd och hållbart nyttjande av biologisk mångfald är av olika karaktär och gäller på olika skalor. I vissa fall utgörs de av övergripande riktlinjer som gäller för ett stort antal stater och för vitt skilda naturtyper. I andra fall handlar det om detaljregler för en viss naturtyp, en viss påverkansfaktor eller ett visst geografiskt utpekade område. I vissa fall är reglerna av *materiell*

¹⁴ Artikel 17, FEUF.

¹⁵ Artikel 260(2–3), FEUF.

karaktär, det vill säga de anger vad som ska gälla i sak, vilken miljöhänsyn som ska tas. I andra fall är de främst av *processuell* eller *institutionell* karaktär. Exempel är krav på samarbete mellan stater, krav på miljöbedömningar och förprovning och krav på allmänhetens deltagande i olika beslutsprocesser.

Typiska naturskyddsinstrument, som återfinns på alla nivåer, är *skydd av områden* och *skydd av arter*. Medan artskyddet i princip syftar till att skydda enskilda arter, oftast sådana som är sällsynta eller hotade, oavsett var i landskapet de befinner sig, syftar områdesskyddet till att skydda ett geografiskt avgränsat land- eller havsområde. Med ökad kunskap om ekosystemens komplexitet har nya mål, principer och angreppssätt för att reglera och förvalta den biologiska mångfalden utvecklats, ofta inom ramen för internationella samarbeten. Ekosystemansatsen är ett exempel. Försiktighetsprincipen ett annat. Denna innebär att krav på försiktighetsmått och skyddsåtgärder kan ställas redan vid *risk* för skada på den biologiska mångfalden. Detta är viktigt med hänsyn till att skador på den biologiska mångfalden kan vara svåra och kostsamma att reparera i efterhand, och ibland även oåterkalleliga. Genom antagandet av så kallade miljökvalitetsnormer kan vidare en gräns för den *samlade* påverkan på miljön med utgångspunkt i vad miljön och människan tål, utan hänsyn till tekniska och ekonomiska förhållanden, fastställas. Oavsett vilket perspektiv som föreligger är det de mänskliga handlingarna som i slutändan måste styras – inte miljön.

Internationella avtal

Vissa avtal är globala och har skrivits under av i princip alla världens länder.¹⁶ Ett exempel är *konventionen om biologisk mångfald*, som är tillämplig på såväl land som hav och där länderna

åtagit sig att skydda och hållbart förvalta den biologiska mångfalden, på gen-, art- och ekosystemnivå. En annan är *FN:s havsrättskonvention*. Andra avtal gäller för vissa geografiska områden, vissa naturtyper eller vissa arter. Ett exempel är *Helsingforskonventionen* genom vilken länderna åtagit sig att bevara ekologiska processer och samband i Östersjön. Ett annat är *Bernkonventionen* som syftar till att skydda vilda djur- och växtarter och deras naturliga livsmiljöer i Europa. Ytterligare exempel är *våtmarkskonventionen* och *Bonnkonventionen* som gäller våtmarker respektive flyttande vilda djurarter samt *valfångstkonventionen* som anger restriktioner angående valfångst. Andra konventioner syftar främst till att ange processuella eller institutionella regler. Dessa gäller i vissa fall alla eller ett stort antal typer av miljöer och påverkansfaktorer. Några exempel är *Esbokonventionen* som anger regler om miljöbedömningar i gränsöverskridande sammanhang och *Århuskonventionen* som reglerar deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i frågor som rör miljön.

EU

Många internationella och regionala avtal har ratificerats av EU, och i vissa fall har EU antagit egen lagstiftning för att genomföra de internationella avtalen.¹⁷ På så sätt kan internationella avtal som inte ratificerats av enskilda medlemsstater bli bindande för dem. *Art- och habitatdirektivet* och *fågeldirektivet* är särskilt viktiga när det gäller biologisk mångfald. Dessa gäller även i medlemsstaternas marina vatten, även utanför territorialhavet, det vill säga havsområdet utanför 12 nautiska mil. Här finns regler om skydd av arter och områden med det övergripande syftet att bidra till bevarandet eller återställandet av

¹⁶ För en utförlig beskrivning, se Ebbesson, 2000.

¹⁷ För en utförlig beskrivning, se Langlet & Mahmoudi, 2011.

livsmiljöer och arter av unionsintresse i en gynnsam bevarandestatus, inom hela deras naturliga utbredningsområde. *Fågeldirektivet* använder ett kombinerat angreppssätt med skydd av alla vilda fågelarter som finns naturligt inom fördragets tillämpningsområde samt krav på inrättandet av särskilda skyddsområden för utpekade arter. De fågelarter som får jagas anges i en bilaga. För skydd enligt art- och habitatdirektivet krävs listning i någon av direktivets bilagor, vilka i princip endast uppdateras när nya stater ansluter till unionen. Vilket skyddssystem och vilken skyddsnivå en art omfattas av beror på vilken bilaga den listas i. En art kan omfattas av båda skyddssystemen genom att listas i flera bilagor. Enligt direktivet ska medlemsstater vidare inrätta ett ”sammanshängande europeiskt ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden”, det så kallade *Natura 2000-nätverket*. Nätverket ska bestå av områden med utpekade livsmiljötyper och habitat för utpekade arter, men också de särskilda skyddsområden som ska inrättas enligt fågeldirektivet. För områden som omfattas av Natura 2000-nätverket gäller krav på miljöbedömning och tillstånd, om det finns risk för en betydande påverkan på området. Här ska även hänsyn tas till annan pågående och planerad påverkan, vilket innebär att även en liten påverkan i det enskilda fallet kan omfattas av kraven.

Av *havsmiljödirektivet* och *ramdirektivet för vatten* följer krav på att vissa miljökvantiteter ska nås eller upprätthållas men också krav på hur förvaltningen av vatten och hav ska utformas. Exempel är krav på god ekologisk status i sjöar, vattendrag och kustvatten och god miljöstatus i hela havsområdet genom en adaptiv och ekosystembaserad förvaltning. Trots att båda direktiven är tillämpliga i kustvattnet, vilket här avser vattenområdet inom en nautisk mil, finns flera olikheter mellan dem. Även inom fiskeripolitiken har EU antagit ett stort antal rättsakter som berör haven. Ett exempel är

den så kallade *grundförordningen för fiske*, som slår fast principer, mål och konkreta regler för den del av fiskeripolitiken som handlar om bevarande och förvaltning av havets resurser. Exempel på instrument är kvotsättning samt fleråriga förvaltningsplaner. Av förordningen framgår även att såväl en ekosystemansats som en försiktighetsansats ska tillämpas samt att tillämpningen ska vara förenlig med EU:s miljölagstiftning.

Sverige

I Sverige finns regler om skydd av biologisk mångfald i miljöbalken, men också i olika sektorslagstiftningar, däribland *jaktlagen*, *fiskelagen* och *skogsvårdslagen*.¹⁸ Många av de svenska reglerna syftar till att genomföra krav som följer av EU-rätten och internationella avtal. Till lagarna hör ett stort antal förordningar, som antas av regeringen, och myndighetsföreskrifter, där de mer detaljerade reglerna återfinns. Enligt den svenska jaktlagen är alla vilda fåglar och däggdjur, även marina, fredade från jakt som utgångspunkt. Enligt fiskelagen och miljöbalken, och den tillhörande artskyddsförordningen, gäller däremot att en art måste pekas ut för att omfattas av skydd (här används normalt benämningen *fridlysning*). Skyddet kan gälla inom hela eller endast delar av landet. Arter kan även föras upp på en så kallad *rödlista* för hotade och sårbara arter. Att en art är rödlistad innebär emellertid inte i sig att arten omfattas av något rättsligt skydd.

Även när det gäller skydd av områden används olika lagstiftningstekniker. I flera fall anges endast kriterierna för när ett område kan skyddas i lagstiftningen, utan någon precisering av vilka geografiska områden som ska skyddas. För skydd krävs ett utpekande av en myndighet, kommun eller regeringen i det enskilda fallet. Detta gäller

¹⁸ Michanek & Zetterberg, 2017; Ebbesson, 2015.



Riksdagshuset i Stockholm. De svenska lagarna föreslås av regeringen men det är riksdagen som beslutar om dem. Det är också riksdagen som beslutar om lagar ska sluta gälla. Foto: Julian Herzog, Wikimedia Commons.

till exempel för *nationalpark*,¹⁹ *naturreservat*, *Natura 2000-områden*,²⁰ *kulturresevat*, *djur- och växtskyddsområden* och det individuella *biotopskyddet*.²¹ I andra fall följer ett generellt skydd för vissa typer av naturmiljöer eller vissa geografiska områden genom utpekande direkt i lag eller underliggande förordningar. Exempel är *strandskydd*, det generella *biotopskyddet*²² samt vissa riksintresseområden. Ett område kan också omfattas av flera områdesskydd. Det är till exempel vanligt att ett område är utpekat både som Natura 2000-område och som naturreservat. Flera av områdesskydden kan inrättas både på land och i hav.

19 I detta fall krävs riksdagens medgivande.

20 Ett Natura 2000-område omfattas dock av skydd så fort det är uppfört på Kommissionens lista, efter förslag från medlemsstaten.

21 Biotopskydd är *små* mark- eller vattenområden som på grund av sina särskilda egenskaper är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter eller som annars är särskilt skyddsvärda. Vissa typer av biotoper kan skyddas genom att en myndighet eller kommun i det enskilda fallet beslutar om skydd.

22 Skyddet följer direkt av listning, i hela eller delar av landet. I detta fall krävs med andra ord inget utpekande i det enskilda fallet.

I miljöbalken finns också ett flertal andra rättsliga instrument som kan ge skydd för den biologiska mångfalden. Några exempel är miljö kvalitetsnormer som syftar till att genomföra de miljömål som följer av EU-rätten. Målet om en *god ekologisk status* kan till exempel innebära krav på fiskrapport för att säkerställa fiskars vandring eller krav på åtgärder för att minska risk för spridning av miljögifter och sediment vid muddring. Andra exempel är miljörettsliga principer och riktlinjer för avvägningar mellan olika intressen vid beslut om mark- och vattenanvändning, regler om miljöbedömningar och miljöorganisationers rätt att föra talan i rättsliga processer, förprövning och kontroll av verksamheter liksom regler om skadestånd, ersättning och sanktioner med mera.

Hur väl fungerar lagstiftningen?

Traditionellt har den miljörettsliga regleringen fokuserat på verksamheter och åtgärder. Nya regler har ofta antagits som en reaktion på ett redan känt miljöproblem. Det har funnits få instrument för att hantera ofullständig kunskap, icke-linjära och kumulativa effekter. Fokus har vidare ofta varit på enskilda, särskilt hotade och sällsynta arter, kommersiellt

intressanta bestånd, så kallade hotspots och estetiska värden, snarare än på ekologiska funktioner och samband och processer i landskapet, såsom spridning och flöden av arter och andra organismer, näringsämnen och sediment. Det har vidare funnits få instrument för att hantera ofullständig kunskap, icke-linjära samband och kumulativa effekter.

Allteftersom kunskapen om ekosystemens komplexitet och den biologiska mångfaldens värden ökat, har emellertid nya mål, principer och angreppssätt införts i rättsordningen. Inte sällan har dessa mål, principer och angreppssätt sitt ursprung i den internationella rätten. Tillämpningen av dessa nya principer och angreppssätt kan dock komma i konflikt med traditionella rättsliga principer. Ett exempel kan vara svårigheterna att förena krav på kontinuerlig anpassning av befintliga verksamhetstillstånd efter förändrade förhållanden i miljön eller till ny kunskap med krav på förutsebarhet för enskilda personer. Därtill kan effektiva förbud och restriktioner i markanvändningar vara svåra att genomföra då markägare kan ha rätt till ersättning, samtidigt som de statsfinansiella resurserna ofta är begränsade. Att väga olika motstående intressen på ett adekvat sätt kan också vara svårt, särskilt när vissa värden lättare går att mäta i monetära termer än andra. Det kan också antas vara lättare att ta hänsyn till konkreta, lokala och direkta effekter än diffusa, kumulativa och geografiskt övergripande och långsiktiga effekter i beslut i det enskilda fallet.

Förvaltningens och lagstiftningens skalor stämmer inte heller alltid överens med ekosystemens, även om viktiga steg har tagits. Sådan brist på överensstämmelse kan innebära att skydd sätts in på fel plats i landskapet eller att arter med viktiga ekologiska funktioner inte ges tillräckligt skydd, så att intentionen med skyddet inte nås. I vissa fall brister också samordningen mellan politikområden. När det t.ex. gäller fiske inom EU ser medlemsstaters

möjlighet att vidta åtgärder olika ut beroende på vilket syfte åtgärden har samt var i havet åtgärden ska vidtas, trots övergripande principer och mål om integration av miljöhänsyn och ekosystembaserad förvaltning.²³ Krav på att berörda stater måste komma överens innebär också i praktiken att det kan vara svårt att få till effektiva regler.²⁴ Att beslut i stor utsträckning tas på EU-nivå har vidare betydelse för allmänhetens möjligheter att få till rättslig prövning av beslut.²⁵

Bristande samordning, men också konflikter med andra intressen, kan leda till uppkomsten av så kallade *paper-parks*. Begreppet syftar till att beskriva områden som, trots beslut om formellt skydd, saknar ett effektivt skydd i praktiken. Denna risk finns inte minst när det gäller naturreservat. När det gäller naturreservat beror skyddets effektivitet nämligen i princip helt och hållet på hur föreskrifterna utformas. Föreskrifter om täkning och eldning inom ett område ger till exempel inget skydd mot skogsavverkning eller bottenrålning. För Natura 2000-områden finns inga möjligheter att anta detaljerade föreskrifter om pågående mark- och vattenanvändning, om inte området också skyddas med andra instrument, såsom naturreservat. I dagsläget kan dock inte naturreservat inrättas utanför territorialhavet. Samtidigt ställs sällan krav på Natura 2000-tillstånd för fiske i praktiken, och fiskeföreskrifter av naturvårdsskäl med stöd av fiskelagen får inte avsevärt försvåra fisket.²⁶

Vägar framåt

Trots en omfattande regelmassa står det klart att ytterligare åtgärder behöver vidtas för att

23 Artikel 11, FEUF.

24 Christiernsson, 2015; Michanek & Christiernsson, 2014.

25 Poncelet, 2012.

26 Christiernsson & Michanek, 2016.

stärka skyddet av den biologiska mångfalden på land och i hav. Forskning visar att överensstämmelsen mellan administrativa och ekologiska skalor och samordningen mellan olika politikområden behöver förbättras på alla nivåer i rättssystemet. I den miljörättsliga forskningen lyfts landskapsplanering upp som ett möjligt framtida instrument för att hantera detta problem.²⁷ Forskning visar också att Sverige inte fullt ut nyttjar de möjligheter som finns i EU-rätten att skydda marina ekosystem från miljökadligt fiske och att åtgärder för att säkerställa att rättstillämpningen är förenlig med lagstiftarens intentioner behöver vidtas. Behovet av en översyn av ersättningsreglerna för att säkerställa en mer rimlig balans mellan egendomsskyddet och markägarens förvaltningsansvar har också lyfts upp, liksom åtgärder för att säkerställa miljöorganisationers möjlighet att överpröva beslut, också sådana som fattas av EU:s institutioner. Allt fler förespråkar vidare tilldelandet av rättigheter till naturen som ett viktigt steg framåt. Oavsett vilka vägar som väljs är det rimligt att anta att juridiken, om ändamålsenligt utformad, kan spela en avgörande roll för möjligheterna att stoppa förlusten av den biologiska mångfalden.

Referenser

- Björkman, U. & Michanek, G. 2003. *Miljörätten i förändring – en antologi*. Iustus, Uppsala.
- Christiernsson, A. 2011. *Rättens förhållande till komplexa och dynamiska ekosystem*. Luleå tekniska universitet, Luleå.
- Christiernsson, A. et al. 2015. Marine Natura 2000 and Fishery – The Case of Sweden. *Journal for European Environmental and Planning Law* 12(1):22–49.
- Ebbesson, J. 2000. *Internationell miljö rätt*. Iustus, Uppsala.
- Ebbesson, J. 2002. Lex pernis apivorus i *Fågelperspektiv på rättsordningen*. Vänbok till Staffan Westerlund. Iustus, Uppsala.
- Ebbesson, J. 2015. *Miljö rätt*. Iustus, Uppsala
- Epstein, Y. 2017. *The big bad EU? Species protection and european federalism: A case study of wolf conservation and contestation in Sweden*. Uppsala universitet, Uppsala.
- FEUF (Fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt).
- Forsberg, M. 2012. *Skogen som livsmiljö*. Uppsala universitet, Uppsala.
- Langlet, D. & Mahmoudi, S. 2011. *EU:s miljö rätt*. Norstedts Juridik, Stockholm.
- Michanek, G. & Christiernsson, A. 2014. Adaptive management of EU marine ecosystems – About time to include fishery. *Scandinavian Studies in Law* 59:228–234.
- Michanek, G. & Zetterberg, C. 2017. *Den svenska miljö rätten*. Iustus, Uppsala.
- Michanek, G. 1995. Markägare – med rätt att döda? *Miljö rättslig tidskrift*. Nr 2. Åmyra förlag, Björklinge.
- Michanek, G. et al. 2019. *Landskapsplanering av skog – för biologisk mångfald och ett varierat skogsbruk*. Rapport 6909. Naturvårdsverket, Stockholm.
- NJA (Nytt juridiskt arkiv) 2004, s. 255.
- Nyström Sandman, A. et al. 2020. *Grön infrastruktur i havet – landskapsperspektiv i förvaltningen av Sveriges marina områden*. Rapport 6930. Naturvårdsverket, Stockholm.
- Poncelet, C. 2012. Access to justice in environmental matters – Does the European Union comply with its obligations? *Journal for European Environmental and Planning Law* 24(2):287–309.

27 Se exempelvis Michanek, 2019; Nyström Sandman et al., 2020.