



Svea hovrätt
Mark- och miljööverdomstolen
svea.avd6@dom.se

Komplettering överklagande M 4863-25

Yrkande

Trafikverket yrkar att mark- och miljööverdomstolen, med ändring av Vänersborgs tingsrätts, mark- och miljödomstolen, dom den 14 mars 2025 (mål M 1807-24) fastställer länsstyrelsens beslut den 8 april 2024 (ärende nr. 2682-2023) att bevilja Trafikverket dispens enligt 4 § artskyddsförordningen gällande arten mindre hackspett.

Trafikverket yrkar även att mark- och miljööverdomstolen meddelar prövningstillstånd.

Bakgrund

Väg 940 förbinder södra och östra delarna av Onsalahalvön med Kungsbacka och E6:an. Trafiken varierar mellan 5 400 och 12 800 fordon per dygn längs sträckan Rösan-Forsbäck, med störst trafik i norr mot E6:an. Vägen delar samhället och genomfartstrafiken utgör en mycket stor barriär i samhället Onsala. Längs den befintliga vägen finns ett stort antal korsningar och fastighetsanslutningar som innebär en förhöjd olycksrisk och svårigheter att ta sig ut på vägen under högtrafik.

Vägbredden varierar mellan 6,0–6,7 meter och hastigheten är 50 km/tim. Befolkningen och trafiken har ökat successivt under många år och i takt med detta har säkerheten och framkomligheten successivt försämrats. Ett stort antal bostäder är utsatta för buller över gällande riktvärden.

För att åtgärda dagens problembild på Onsalavägen och möta framtida behov planeras utbyggnad av en cirka sju kilometer ny vägsträcka utanför Onsala samhälle, från Rösan till Forsbäck där den ansluter till befintlig väg. Syftet med åtgärden är att förbättra trafiksäkerhet och boendemiljö, minska barriäreffekten längs befintlig väg. Vidare syftar åtgärden till att förbättra framkomligheten för alla trafikslag såsom gång- och cykeltrafik,



kollektivtrafik och trafik från anslutande vägar. I projektet ingår utöver en ny vägsträckning även gång- och cykelvägar, bytespunkter för buss samt cykelparkeringar vid bytespunkterna. Vägen finansieras av region Halland genom den regionala infrastrukturplanen.

Tidigare rättslig prövning av frågorna i målet

I området för den nya vägen förekommer ett större antal arter som omfattas av skyddsbestämmelserna i artskyddsförordningen.

I tillstyrkan av arbetsplanen¹ den 17 september 2014 angav Länsstyrelsen att projektet ”måste vidta förebyggande åtgärder för att förhindra att den gynnsamma bevarandestatusen försämras för arter som finns i området och som kommer påverkas negativt av vägbygget, eftersom dispensmöjligheter är begränsade”.

Trafikverket skickade den 19 oktober 2017 en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § MB till länsstyrelsen avseende förebyggande skyddsåtgärder. Anmälan hade föregåtts av flera samrådsmöten mellan Länsstyrelsen och Trafikverket.

Länsstyrelsen förelade den 28 april 2018 Trafikverket att söka dispens från 4 § artskyddsförordningen avseende arterna mindre hackspett och grüngöling. Trafikverket överklagade länsstyrelsens föreläggande till mark- och miljödomstolen. Grunden för överklagandet var i huvudsak att någon dispens inte behövs eftersom de skyddsåtgärder som ska vidtas med marginal säkerställer att någon påverkan av bevarandestatusen inte kommer att ske.

Mark- och miljödomstolen avslog sedermera överklagandet den 28 november 2019. Trafikverket överklagade vidare till Mark- och miljööverdomstolen med i huvudsak samma grund.

Den 29 september 2021 avslog Mark- och miljödomstolen överklagandet med motiveringen att det för Trafikverkets planerade åtgärder krävs en artskyddsdispens för grüngöling och mindre hackspett. I övrigt återförvisades målet till Länsstyrelsen för förnyad handläggning hos underinstansen.

¹ Enligt dåvarande lydelse av väglagen. Idag benämns en sådan plan ”vägplan”.



Efter att Mark- och miljödomstolen slutligt prövat frågan om behovet av artskyddsdispens ansökte Trafikverket den 21 mars 2022 om dispens från förbuden i 4 och 6 §§ artskyddsförordningen för samtliga² fridlysta djurarter som fåglar, groddjur, fladdermöss och kräldjur som kan komma att påverkas av anläggandet och drift av ny väg 940, sammanlagt 85 arter. Med detta förfarande kan projektets samlade påverkan på arterna ske i ett sammanhang.

Den 21 juni 2022 beviljade Länsstyrelsen Trafikverket dispens enligt ansökan (Dnr. 2424-2022). Länsstyrelsens beslut överklagades av lokala föreningar den 11 juli 2022 till Mark- och Miljödomstolen.

Den 13 april 2023 meddelade Mark- och miljödomstolen dom, mål M 2889-22. Domen avslog överklagandena för alla arter utom för gröngöling och mindre hackspett. För dessa arter undanröjde Mark- och miljödomstolen länsstyrelsens beslut att bevilja dispens från artskyddsförordningen och återförvisade målet till länsstyrelsen för fortsatt handläggning av dispensansökan.

Den 26 maj 2023 överklagades Mark- och miljödomstolens domslut till Mark- och Miljööverdomstolen. Den 22 januari 2024 beslutade Mark- och Miljööverdomstolen, mål M 5695-23, att inte ge prövningstillstånd vilket innebär att Mark- och miljödomstolens avgörande står fast.

Trafikverket kompletterade den 15 februari 2024 den pågående ansökan om artsskyddsdispens för arterna gröngöling och mindre hackspett utifrån de synpunkterna mark- och miljödomstolen lagt till grund för sin återförvisning. Länsstyrelsen meddelade dispens den 8 april 2024 i enlighet med Trafikverkets ansökan.

Länsstyrelsen beslut om dispens överklagades den 19 april 2024 till mark- och miljödomstolen, mål M 1807-24. Domstolen meddelade dom den 14 mars 2025 vari beslutet om meddelad dispens undanröjdes.

² Vissa enstaka dispenser har sökts och beviljats i annan ordning.



Viss prövning i annan ordning (väglagen)

Vid anläggande av ny och ändring av befintlig allmän väg prövas åtgärderna enligt väglagen. I denna prövning fastställs bl.a. vägens lokalisering. Arbetsplan³ för rubricerad vägsträcka fastställdes den 5 februari 2016. Efter att planen överklagats vann den laga kraft den 9 maj 2018 efter regeringens avslagsbeslut. Efter att klagandena begärt rättsprövning av regeringens beslut meddelade Högsta förvaltningsdomstolen genom dom den 25 september 2019 att regeringens beslut står fast.

En fastställd arbetsplan har en giltighetstid om fem år⁴ inom vilken anläggandet av vägen behöver inledas. Eftersom planen vann laga kraft år 2018 hade planen förfallit vid utgången av år 2023 om inte giltighetstiden förlängts. Skälet till förlängningen⁵ (vilket är en särskild prövning) är att prövningen av artskyddsfrågorna varit tidskrävande. Giltighetstiden kan dock bara förlängas två år varför planen definitivt förfaller vid utgången av år 2025.

Den nu överklagade domen, M 1807-24

Inledningsvis kan noteras att det är fråga om en prövning av 14 § p. 2 i artskyddsförordningen och mer precist om den av länsstyrelsen beslutade dispensen försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos arten mindre hackspett i dess naturliga utbredningsområde.

Till skillnad från mark- och miljödomstolen menar Trafikverket, i likhet med länsstyrelsen, att den beviljade dispensen inte försvårar upprätthållandet av nyss nämnda bevarandestatus. Länsstyrelsen har gjort en korrekt bedömning utifrån ett fullgott underlag.

Domstolen har i det nu överklagade avgörandet framfört kritik mot underlaget på i huvudsak följande punkter:

- *Regional och lokal indelning av populationer av mindre hackspett*

³ Enligt nuvarande lagstiftning benämns denna handling *vägplan*.

⁴ Beräknat på fem år efter året som planen vinner laga kraft (väglagen 18a §)

⁵ Detta beslut överklagades även till regeringen som avslag överklagandet.



- *Det saknas andra lämpliga miljöer i omgivningen omkring vägens sträckning*
- *Inventeringarnas omfattning och bedömning av påverkat antal*
- *Skyddsåtgärdernas omfattning och effekt*

Bevarandestatus m.m.

Domstolen anför i inledningen till sin bedömning av dispensmöjligheterna för mindre hackspett att artens bevarandestatus på nationell nivå inte kan anses tillfredställande eftersom arten är rödlistad som *nära hotad* (NT) och har minskat betydligt. I samband med detta hänvisas även till MÖD M 6643-22 vari ett liknande resonemang förs. Av senare avgöranden från MÖD, exempelvis M 690-24, framgår att en rödlistning i samma hotkategori (NT) inte är att likställa med att bevarandestatusen inte är tillfredställande. Det krävs en mer omfattande bedömning och analys innan en sådan slutsats kan dras, varav rödlistan endast är ett verktyg.

Trafikverket har tidigare uppdragit åt Naturcentrum att bedöma eventuell påverkan på bevarandestatusen för arten på lokal, regional och nationell nivå. Slutsatsen av detta uppdrag är att upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde i Sverige inte försvåras genom beviljad dispens⁶. Utifrån vad som framkommit under tiden från dess har denna slutsats enbart stärkts.

Regional och lokal indelning av populationer

Det ska inledningsvis noteras att inte någon instans tidigare har invänt mot den indelning i regional och lokal population som hittills har använts. Det kan möjligen ifrågasättas om dessa frågor därmed redan prövats och att mark- och miljödomstolen i sin prövning varit bunden av detta (se Högsta domstolens dom i mål T 4497-23).

⁶ Se bilaga 4 till ursprunglig ansökan om dispens från den 15 mars 2022 samt komplettering till länsstyrelsen daterad den 8 februari 2024 efter återförvisningen



Regional avgränsning mot bakgrund av fynddata och lövskog⁷

Trafikverket vidhåller att den avgränsning som gjorts gällande regional indelning är rimlig. För att ytterligare komplettera underlaget har Trafikverket genom Naturcentrum även utrett ett alternativt förslag på avgränsning av en regional population för mindre hackspett (jfr Ahlén m.fl. 2022).

Mindre hackspett förekommer i hela Sverige, men är framför allt väl utbredd i Götaland, Svealand samt utmed Norrlands kustland (Figur 1)⁸. På Västkusten förekommer arten i lövskogsdominerade områden utan breda och markanta luckor i utbredningsmönstret (Figur 2–3).

För en så pass utbredd art som mindre hackspett finns därför inga givna eller skarpa regionala gränser i sydvästra Sverige sett utifrån den lokala populationen på Onsalahalvön. För att om möjligt fastställa det krävs bland annat omfattande spridningsekologiska studier kombinerat med DNA-analyser utgående från allmänt accepterade avstånd för artens spridning.

Ett alternativt förslag på hur en regional population med utgångspunkt från den lokala på Onsalahalvön ska avgränsas är följande. Förslaget inrymmer populationen på Västkusten, dvs. relativt kustnära skogsområden från Strömstad i norr till Båstad i söder (Figur 2–3). Det geografiska området för detta förslag är stort, men har avgränsats snävt utifrån fynddata från Artportalen och utbredning av lövskog enligt marktäckedata. Det finns nämligen kontaktytor, ofta i dalgångar utmed större vattendrag, med glesa till täta ansamlingar av fynddata österut, som också potentiellt åtminstone delvis också skulle kunna ingå i den regionala populationen. Det gäller till exempel skogsbygden öster om gränsen mellan Halland och Småland i trakterna kring Hyltebruk, i dalgångar från Göteborg österut till Alingsås och från Uddevalla mot Vänersborg.

Göteborgstrakten hyser de mest närliggande och fyndmässigt rikaste förekomsterna till den lokala populationen på Onsala (Figur 2–3). Inom

⁷ Underlag för avgränsning av regional population utgår huvudsakligen från fynddata av mindre hackspett. Fynddata är hämtat från Artportalen, och rör fynd enbart under häckningstid (april-juni) för 15-årsperioden 2010–2024. Därtill har utbredningen av lövskog i sydvästra Sverige utnyttjats som underlag för mindre hackspettens livsmiljö (Naturvårdsverkets marktäckedatabas 2018).

⁸ Samtliga figurer återfinns i aktbilaga 1. Detta för att öka tydlighet och läsbarhet.



Göteborgstrakten ligger de rapporterade förekomstområdena av mindre hackspett vid Billdal så nära den lokala populationen på Onsalahalvön att spridning och genetiskt utbyte bör kunna ske regelbundet. Spridning och genetiskt utbyte med populationer längre bort kan också förväntas ske, men rimligen i en lägre grad av omfattning sett över tid. Unga individer kan dock vissa år ge sig ut på långa strövtåg (Blatti m.fl. 2016) vilket kan ge avtryck i genpoolen.

Antal par i den regionala populationen

Antalet par av mindre hackspett inom den regionala populationen på Västkusten kan beräknas uppgå till knappt 400 par, varav ca 200 par i Bohuslän (RRK Bohuslän 2024), ca 50 par i Göteborgstrakten (RRK Göteborg 2023) samt 150 i Halland (Ahlén m.fl. 2022). Årligen rapporteras mindre hackspett under häckningstid från ungefär 275 stycken kvadratkilometer stora rutor i detta område (Figur 3). Om den högre årliga rapportfrekvensen i Göteborgstrakten (med fler aktiva fågelskådare) tillämpas även i Bohuslän och Halland skulle arten rapporteras från 375 stycken kvadratkilometer stora rutor. Varje sådan ruta kan gott och väl inrymma minst ett revir av mindre hackspett. Det skulle i så fall innebära en population på knappt 400 par, vilket sammanfaller i stort med den bedömda populationen angiven ovan. Ett bortfall på 1–2 par av mindre hackspett i vägområdet innebär i det regionala perspektivet en mycket begränsad andel av populationen, nämligen i storleksordningen 0,25–0,5 %. En sådan påverkan kan bedömas som obetydlig.

Stabil population på olika nivåer

Närheten till den livskraftiga och tätortsnära populationen av mindre hackspett i Göteborgstrakten blir därmed betydelsefull även för status och trend i den lokala populationen på Onsalahalvön. Från Göteborgs kommun, som söderut direkt ansluter till den lokala populationen på Onsalahalvön, finns åtskilliga inventeringar av mindre hackspett i olika delområden från början av 2000-talet (summerade i Ek 2016).

En uppföljande inventering genomfördes 2016 och visade att populationen i Göteborgs kommun var stabil under denna tid, även om framtiden för tillräckligt många lövskogsområden inte ansågs säkrad (Ek 2016). Även inom Göteborgs Ornitologiska Förenings rapportområde,



innefattande de fem kommunerna Göteborg, Härryda, Mölndal, Partille och Öckerö, uppgavs populationen vara stabil under denna tid (RRK Göteborg 2023–2024). Dessa resultat och bedömningar av status för populationen av mindre hackspett i Göteborgs kommun med kringliggande kommuner står alltså i kontrast till den uppgivna nationella minskningen under samma period. Detta är dock inget unikt för Sverige. Även i Norge har populationstrender för mindre hackspett tidvis visat sig vara olika i olika regioner av landet (Lislevand 2009).

Antalet rapporterade fynd av mindre hackspett i den lokala populationen på Onsalahalvön har ökat under perioden 2010–2024, även efter exkludering av Naturcentrums fynd (Figur 4A). Med hänsyn taget till en allmänt ökande fältornitologisk aktivitet, med åtföljande rapportering av fynd på Artportalen, så har antalet fynd av mindre hackspett åtminstone varit stabilt även inom den lokala populationens geografiska område på Onsalahalvön under de senaste femton åren, efter rapporterade fynddata att döma, även efter exkludering av Naturcentrums fynd (Figur 4B). Studierna av mindre hackspett i såväl den lokala som i den mest närliggande delen av den regionala populationen har således inte visat några tecken på minskning under den period som den nationella minskningen pågick under perioden ca 2008–2020, enligt Svensk Fågelövervakning.

De senaste nationella resultaten från Svensk Fågelövervakning visar att perioden med en nationellt minskande trend har brutits (Green, Haas & Lindström 2025). Baserat på standardrutterna kan för närvarande inga långsiktiga signifikanta trender för utvecklingen av den nationella populationen av mindre hackspett säkerställas statistiskt (Figur 5A-B).

Sammantaget indikerar de uppdaterade resultaten att populationen av mindre hackspett, på nationell, regional och lokal nivå, för närvarande är stabil.

Närmare om den lokala nivån (lokala populationen)

Naturcentrum har tidigare (Ahlén m.fl. 2022) definierat den lokala populationen enligt följande: ”Det av oss använda begreppet ’Onsalahalvön’ för den lokala nivån ska här ses i vid bemärkelse. Vår beteckning är inte synonymt med det som i vanligt bruk betecknas vara Onsalahalvön. Vi har tagit fasta på ett någorlunda väl avgränsat



geografiskt landområde av den västra delen av Kungsbacka kommun, med hav västerut, söderut och mot sydöst, avgränsat av motorvägsområdet E6:an i öster och länsgränsen i norr.

Norröver övergår det i huvudsak lövskogsdominerande området i mer barrskogsdominerad terräng och större tätorter (jfr Fritz 2018). 'Onsalahalvön' hade också kunnat benämnas "Västra delen av Kungsbacka kommun", men det blir ett klumpigt begrepp att använda i text. Detta område, som representerar den lokala nivån, omfattar en bruttoareal om ca 170 km². Området inom den lokala nivån karakteriseras av ett tämligen likartat men variationsrikt landskap, bestående av en mosaikartad bergig skogsklädd terräng blandat med smärre jordbrukslandskap och samhällen, vidsträckta kusthedar och äldre lövskog. Under 1700–1800-talet var området till stora delar öppen ljunghed med få befintliga skogsområden, med undantag som naturreservaten Hörnäs och Särö. Under 1900-talet återtog skog stora delar av öppen terräng. Totalt beräknas 3 767 ha lövskog finnas på Onsalahalvön av olika typer (triviallövskog, ädellövskog, lövsumpskog m.m.) jämfört med 26,2 ha inom vägområdet."

Den "oklara" delen var gränsen ska sättas är då främst mot norr. Vid länsgränsen mot Västra Götaland, och i övergången till Göteborg kommuns många lövskogar längre norrut, utbreder sig Sandsjöbackaområdets tallskogar och berg, som är mindre lämpliga livsmiljöer för mindre hackspett. Nordgränsen för den lokala populationen till Sandsjöbackaområdet understöds av lövskogens utbredning (Naturvårdsverkets marktäckedata 2018) och fynddata av mindre hackspett (Artportalen, fyndtiden april–juni, perioden 2010–2024). Förekomster av lövskog och mindre hackspett finns både norr och söder om gränsen mellan Halland och Västergötland, men just kring gränsen finns en smärre lucka i utbredningen av dessa (Figur 6A-C och 2B).

Det geografiska området för den lokala populationen av mindre hackspett har således avgränsats i huvudsak efter de naturgivna förutsättningarna, dvs. mot bakgrund av förekommande lövskog, tydliga (hav) respektive mindre tydliga spridningshinder (tallskog och berg samt bred öppen motorväg) känd förekomst och utbredning av mindre hackspett samt artens spridningsbiologi. Vuxna fåglar stannar i princip livet ut inom reviret där de valt att slå sig ner. Habitatutnyttjandet under



året skiftar dock stort från i medeltal 43 ha under häckningstid till i medeltal 742 ha vintertid (Wiktander, Olsson & Nilsson 2001). Sett över ett år rör sig vuxna fåglar således över betydande arealer i landskapet. Ungfåglar av mindre hackspett sprider sig i omgivande landskap under sensommar-höst. Återfynd av ringmärkta mindre hackspettar i Norge och i Sverige visar exempel på spridning av mindre hackspett, enligt återfyndsdata från Ringmerkingssentralen, Stavanger museum och Ringmärknings-centralen, Naturhistoriska Riksmuseet. Där finns totalt 29 återfynd (uppdaterade fynd på nätet med utgångspunkt från Fransson m.fl. 2008 och Bakken m.fl. 2006). Avståndet de förflyttat sig från märknings- till återfyndsplatsen framgår av Figur 7.

Två svenskmärkta mindre hackspettar har begett sig till Norge och likaså två till Danmark. Intressant är också en individ som tagit sig från Landsort till Hartsö-Enskär och en som gjort motsatt resa (24 km fågelvägen över vatten eller minst 40 km om den hoppat mellan öar. Med en hel del vatten emellan). En hackspett märkt i Nordnorge och återfunnen i Finland har rekordet: 621 km. Fågeln som märktes vid Torhamns udde och återfångades vid Lista har också rört sig en bra bit: 604 km enligt norska hemsidan. Den lokala populationens geografiska område på Onsalahalvön mäter ca 20 x 8 km. Avståndet mellan reviren av mindre hackspett i vägområdet för planerad ny v940 till reviren vid Börsås–Vallda är bara ca 7 km. Mot bakgrund av ovanstående uppgifter om artens spridningsrörelser och förflyttningar bedöms därför individer av mindre hackspett kunna röra sig gott och väl inom Onsalahalvön. Detta möjliggörs där av en utbredd lövskog med förekomst av spridda lämpliga miljöer (se nedan).

Vad avser bedömd påverkan av planerad v940 på den lokala populationen av mindre hackspett har detta besvarats tidigare av Naturcentrum (Ahlén m.fl. 2022, Elg m.fl. 2024).

Det finns liknande lämpliga miljöer i närområdet

Domstolen har anfört att det inte är visat att det finns liknande lämpliga miljöer tillgängligt för arten i närområdet eller att undanträngda individer med säkerhets kommer att hitta lämpliga habitat någon annanstans.



Detta är en (och sannolikt avgörande för utgången i målet) felbedömning eller möjligen en missuppfattning av det material som getts in under ärendets prövning. Totalt sett bedömer Naturcentrum att det finns en hel del lämpliga häckningsmiljöer för mindre hackspett i den lokala populationen av arten på Onsalahalvön. Naturcentrum har tidigare påpekat att mindre hackspett påträffats i många lövskogar i den lokala populationen, och att arten förefaller att vara underrapporterad som häckfågel i området (se Trafikverkets skrivelse 2024-09-18 i mål M 1807-24, sidan 2, punkt 1). Dessa lövskogar har påträffats i samband med Naturcentrums olika naturinventeringar på Onsalahalvön 2010–2024 och redovisats i olika rapporter (t.ex. Elg 2018, 2019, Fritz & Åhlund 2025). Bedömning av vad som är en lämplig livsmiljö för mindre hackspett har Naturcentrum gjort efter studier av naturmiljön i förekommande revir av mindre hackspett i inventeringsområdet vid planerad väg 940. Detta som underlag inför urval av åtgärdsområden. Exempel på lövskogar som Naturcentrum efter fältbesök bedömt hålla kvalitet att hysa revir av mindre hackspett redovisas på karta i form av cirkelytor (Figur 8). Utpekade lövskogar avser flera av Trafikverkets åtgärdsområden, som efter skötsel numera har sådan klass att de redan idag kan utgöra livsmiljö för mindre hackspett.

De av Naturcentrum utpekade lövskogarna har avgränsats mot bakgrund av lövskogens utbredning (Naturvårdsverket, marktäckedata 2018). I medeltal finns en lövskogsareal på 38 ha inom dessa utpekade cirkelytor. Om lövblandad barrskog inkluderas så ökar medelarealen till i medeltal 47 ha/yta. Dessa siffror motsvarar gott och väl en lämplig areal för ett revir av mindre hackspett, som uppges vara i medel 40 ha lövskog inom ett 100 ha stort område (jfr Naturcentrums redovisning av revir i inventeringsområdet vid planerad v940 i PM (Elg m.fl. 2024)). Dessutom redovisas rapporterade fynd av mindre hackspett under häckningstid, fördelade på Naturcentrums fynd och övriga externa fynd under perioden 2010–2024 (Figur 8). Fynd under senare år har gjorts inom alla dessa utpekade cirkelytor, men även på ett stort antal andra platser i lövskog på Onsalahalvön, från söder till norr. Utöver Naturcentrums cirkelytor finns alltså fler lövskogar som genom rapporterade fynd under häckningstid indikerar en förekomst av lämplig lövskog för mindre hackspett. Angivelser av cirkelytor med lämpliga habitat för mindre hackspett är därför inte en fullständig redovisning av alla lämpliga områden som finns i den lokala populationen utan ska bara ses som exempel. Utpekade cirkelytor saknas i den norra halvan av den lokala



populationen för mindre hackspett beroende på att Naturcentrum inte utfört några inventeringar där. Sammantaget är således lämpliga lövskogsområden för mindre hackspett inte begränsade till det planerade vägområdet utan finns spritt i närområdet på Onsalahalvön.

Vidare kan en betydande andel av lämpliga områden för mindre hackspett vid ett givet tillfälle stå outnyttjade av arten. Inventeringar i Göteborgs kommun (Ek 2016) visade att endast 65 % av den bedömt lämpliga arealen användes. Ett liknande förhållande skulle mycket väl kunna gälla i den lokala populationen på Onsalahalvön, dvs. att det finns outnyttjade habitat i närområdet för bortträngda hackspettar i vägområdet att etablera sig. Detta utvecklas vidare i bilaga 3.

Inventering och bedömning av antalet påverkade par av arten

Domstolen har vidare invänt mot den bedömning som har gjorts av påverkade par/individer av arten samt hur inventeringen av arten har genomförts.

I domen efter att den först beviljade dispensen (M 2889-22) anmärkte mark- och miljödomstolen på vissa konkreta omständigheter som den ansåg var bristfälliga kring bedömningen av hur många par/revir av arten som påverkades. Domstolen upphävde dispensen och återförvisade frågan till länsstyrelsen för förnyad prövning. Trafikverket kompletterade underlaget med utförliga svar⁹ på de frågor domstolen lyft varpå länsstyrelsen återigen meddelar dispens i enlighet med ansökan.

Domstolen har nu underkänt underlaget men i mer svepande och oprecisa ordalag och endast mer allmänt ansett att bedömningarna är för osäkra och inte lever upp till de högt ställda beviskraven som råder (dock utan att närmare redogöra för vad som egentligen saknas). Utifrån att detta avhandlas i samband med inventering kan det antas att domstolen anser att fler inventeringar skulle genomförts.

Trafikverket instämmer i att det ska ställas höga krav på det underlag som ligger till grund för en dispensansökan. Kraven måste dock ställas i rimlig proportion mot vad som ska prövas och omständigheterna i övrigt i målet. Inledningsvis torde det kunna konstateras att vägområdet och

⁹ Se komplettering daterad 8 februari 2024 till ansökan om dispens.



vissa omkringliggande områden, exempelvis åtgärdsområdena är välinventerade och dokumenterade (vilket i sig inte har ifrågasatts av beslutsinstanserna i tidigare prövningar).

Det har förvisso förflutit ett antal år sedan den senaste inventeringen¹⁰. Någon direkt förändring av förutsättningarna för arten har inte heller skett. De naturliga förutsättningarna har inte förändrats, snarast möjligen förbättrats eftersom några skogliga åtgärder¹¹ (dvs. avverkning, gallring m.m.) inte har skett¹². Som belysts i den nämnda kompletteringen är inventeringar av fåglar av naturliga skäl förknippade med vissa svårigheter när det gäller att identifiera specifika individer och deras anledning till vistelse i området just vid den exakta tidpunkten. Vad som är av vikt är att förstå områdets ekologiska funktion och sambandet mellan olika naturtyper och de arter som finns där. Det ger oftast en större och mer givande förståelse för förutsättningarna för en art varför fokus inte enkom ska läggas på antalet inventeringar. Till detta ska läggas den osäkerhet som en inventering alltid är förknippad med oaktat vilken metod som används. En inventering kan naturligtvis bekräfta förekomsten av en art i ett område men att med säkerhet kunna säga vilka individer som finns eller återkommer över tid är knappast möjligt utan blir alltid en fråga om bedömning¹³.

Som nämnts ovan ställs det höga krav på underlaget kring berörda antal av en art vid en dispensprövning. Detta krav måste dock ställas i relation till artens specifika förutsättningar och den påverkan som kan ske. Sett till att områdets förutsättningar inte har förändrats under tiden förövningarna pågått, dvs. den ekologiska funktionen har inte förändrats, bedömer Trafikverket att det inte är rimligt att göra fler inventeringar än vad som skett. Detta i kombination med en god kunskap om arten i sig är det svårt att se vilka större förändringar i slutsatser som fler inventeringar ska kunna medföra.

¹⁰ Fågelinventeringar har genomförts i inventeringsområdet vid den planerade vägen år 2012 och 2020 samt en specifik inventering av gröngöling och mindre hackspett år 2018.

¹¹ Utöver den gransanering som skett som ett led i att öka habitatkvaliteten i åtgärdsområdena.

¹² Utöver detta har Kungsbacka kommun under överskådlig tid varit mycket restriktiv med att inleda detaljplanearbete på Onsalahalvön.

¹³ Till detta ska även läggas att mindre hackspett såsom art är svårinventerad. För ett utvecklat resonemang om detta se komplettering daterad 8 februari 2024 till ansökan om dispens.



Att det förflyter ett antal år mellan inventering och att ett byggprojekt eller annan åtgärd inleds är även snarast standard och det helt överskuggande förfarandet i Sverige.

Antalet revir och antal exemplar av arten som kan bli berörda bör även beaktas. Utifrån det omfattande material som finns har bedömningen gjorts att 1-2 par kan komma att försvinna på grund av projektet. Det är en mycket liten andel ens av den lokala populationen (se ovan ang. populationsstorleken).

Trafikverket gör regelmässigt uppföljningar och uppdateringar av pågående projekt och underlagen till dessa. Eftersom en viss tid förflutit från den senaste inventeringen är en ny inventering under utförande. Resultatet av denna kommer att ges in i målet så snart resultatet är färdigställt.

Bristfälliga skyddsåtgärder?

Domstolen har avslutningsvis gjort en felaktig tillämpning av artskyddsreglerna avseende frågan om de åtgärder som Trafikverket vidtar i form av bl.a. veteranisering. Domstolen har här uttalat att metoden med veteranisering inte uppfyller de krav på säkerhet som ska råda vid dispensgivning. Utifrån resonemanget framstår det som att domstolen har sammanblandat skydds- och kompensationsåtgärder. I bedömningen av om en dispens ska meddelas ska inte frågan om kompensationsåtgärder ingå.

I de tidigare prövningarna (mellan åren 2018-2021) gjorde Trafikverket gällande att någon dispens inte behövdes eftersom omfattande skyddsåtgärder skulle vidtas (och delvis redan hade påbörjats). Utifrån det underlag som förelåg vid tidpunkten för mark- och miljööverdomstolens avgörande i mål M 13672-19 (den 29 september 2021) ansåg domstolen att det snarast var fråga om kompensationsåtgärder än skyddsåtgärder. Anledningen till detta var att det ännu inte fanns tillräckligt med uppgifter kring effekten samt att områdena låg för långt bort från prövningsområdet.

Trafikverket avsåg dock att fortsätta med åtgärderna oaktat att en dispensansökan lämnades in, detta var det enda rimliga utifrån hur långt projektet kommit och därmed bl.a. nedlagda kostnader. Åtgärderna har



dock inte längre primärt funktionen som skyddsåtgärder utan istället som en kompensation för de habitat som försvinner.

Sedan nyss nämnda avgörande har en kontinuerlig utvärdering och forskning skett varför veteranisering som åtgärd idag har en starkare vetenskaplig bas. I bilaga 2 återfinns en genomgång av det läge som åtgärderna idag befinner sig i samt hur resultatet för närvarande ser ut. Redovisningen avser fler arter men gällande mindre hackspett kan följande noteras.

En förenklad revirkartering gjordes av gröngöling och mindre hackspett vid två tillfällen (april, juni) i alla 14 åtgärdsområden 2024. Den slinga som upprättades mellan åtgärdade träd och referensträd 2020 följdes, och kompletterades med träd som åtgärdats 2023 så att hela åtgärdsområdena inventerades. Gröngöling påträffades i fem åtgärdsområden och mindre hackspett i sex 2024. Det kan jämföras med 1 åtgärdsområde för gröngöling respektive 3 åtgärdsområden för mindre hackspett både 2020 och 2022. Det innebär att arterna 2024 noterades i flest åtgärdsområden hittills under ett enskilt år. Dessutom påträffades dessa arter i anslutning till ytterligare två respektive tre åtgärdsområden 2024.

Utöver detta har Trafikverket även uppdragit åt Naturcentrum att besvara de påpekanden som mark- och miljödomstolen gjorde angående skötselåtgärderna¹⁴, se bilaga 3. Av denna framgår bl.a. hur habitatkvaliteten för mindre hackspett ökat avsevärt på kort tid.

Det ska även påpekas att veteranisering är en av tre de skötselmetoder som använts varför utfallet av den åtgärden inte ensamt avgör resultatet.

Sammanfattande bedömning

Trafikverket har överklagat mark- och miljödomstolens dom med yrkande om att länsstyrelsens beslut om beviljande av dispens den 8 april 2024 (ärende nr. 2682-2023) att bevilja Trafikverket dispens enligt 4 § artskyddsförordningen gällande arten mindre hackspett ska fastställas. Det ska här återigen noteras att länsstyrelsen två gånger meddelat den sökta dispensen. Trafikverket har även i dagsläget beviljats dispens för 84 av 85 arter i området och den som återstår är för arten mindre hackspett.

¹⁴ I bilagan nämns utmaningen med avtalstiden, vilket även har lyfts av mark- och miljödomstolen. Trafikverket arbetar med frågan om att förlänga avtalen och har en pågående dialog med fastighetsägarna om detta.



Som redogjorts för ovan är förutsättningarna för mindre hackspett tillfyllest och projektets genomförande riskerar inte att påverka upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos arten i dess naturliga utbredningsområde. Det är fråga om en viss men ändå mindre påverkan lokalt men regionalt och nationellt är den obetydlig.

Utöver detta har Trafikverket åtagit sig, varav delar redan är genomförda, att utföra omfattande skötselåtgärder i 14 åtgärdsområden. Detta för att tillse att det finns ett stort utbud av omlokaliseringsplatser för eventuellt undanträngda exemplar av mindre hackspett. Oaktat om dessa bedöms som kompensationsåtgärder för förlorat habitat eller som enbart skyddsåtgärder (vilket domstolen felaktigt gjort) har åtgärderna en god effekt på artens möjligheter till fortlevnad i den lokala populationen.

Samtliga skäl för beviljande av sökt dispens föreligger därmed.

Avslutningsvis kan åter nämnas Mark- och miljödomstolens avgörande i mål M 640-24. I det målet prövades frågan om förbudet i 4 § i artskyddsförordningen skulle aktualiseras vid en skogsavverkning gällande fågelarten talltita. Denna art är rödlistad i samma hotkategori som mindre hackspett (NT) och av samma skäl¹⁵. Resultatet av avverkningen skulle sannolikt bli att ett revir permanent skulle försvinna. Domstolen ansåg här bl.a. eftersom artens regionala bevarandestatus är tillfredställande aktualiseras inte förbudet i 4 § nyss nämnda förordning. Denna situation påminner om situationen i detta mål. Mindre hackspett är väl spridd och bedöms stabil på regional nivå. Trafikverket har åtagit sig hänsynsåtgärder (i form av restriktioner kring avverkning) samt genomfört kompensationsåtgärder för de naturvärden som försvinner. Vid denna jämförelse framstår den bedömning mark- och miljödomstolen gjort i nu överklagat avgörande inte som rimlig.

Något om återförvisning eller prövning i sak

I den förra prövningen av mark- och miljödomstolen (mål M 2889-22) återförvisades målet till länsstyrelsen för komplettering i de delar domstolen ansåg att det fanns brister. Efter att komplettering skett utifrån de specifika frågor domstolen uppmärksammat meddelade

¹⁵ Dvs. arten har på nationell nivå minskat under de senaste 10 åren (SLU Artdatabanken 2020).



länsstyrelsen på nytt dispens. Vid den nya prövningen undanröjde mark- och miljödomstolen dispensen men utan att återförvisa målet.

Det kan förefalla naturligt att domstolen borde ha återförvisat målet på motsvarande sätt som vid den förra prövningen för komplettering men så skedde inte. Trafikverket har i sig inte heller yrkat på att så ska ske i detta överklagande. Utifrån det kunskapsunderlag (och att dispens redan beviljats av länsstyrelsen på det aktuella underlaget) som finns torde det vara möjligt för mark- och miljööverdomstolen att pröva frågan om beviljande av dispens utan att komma i strid med instansordningsprincipen.

Skäl för prövningstillstånd

Skälen för prövningstillstånd är flera. Inledningvis kan noteras att mark- och miljödomstolen i sin dom har underkänt delar av underlag som samma domstol tidigare har godtagit, exempelvis hur regional och lokal indelning ska ske. Det kan här ifrågasättas om det varit möjligt eller om domstolen där varit bunden av den tidigare prövningen (se exempelvis Högsta domstolens dom den 10 april 2025 i mål T 4497-23).

Domstolen har även bedömt samtliga skötselåtgärder såsom varandes skyddsåtgärder och även helt underkänt dessas funktion. Trafikverket har som ovan anförts anförts att dessa i sin nuvarande form snarast har en funktion som kompensationsåtgärder (vilket även tydligt framgår i dispensansökan). Det saknas även ett resonemang kring behovet av omfattning av skyddsåtgärder från domstolen.

Domstolen har även ställt oskäligt höga krav på omfattningen av underlag och inventeringar sett till aktuell art, detta utan någon egentlig motiverig (och särskilt inte varför den komplettering som skedde till länsstyrelsen inte var tillfyllest). Det framstår även som att domstolen inte tagit del av relevanta delar av underlaget (domstolen uppger exempelvis att det saknas lämpliga miljöer i närområdet trots det material som finns i målet).

Vidare kan det ifrågasättas om mark- och miljödomstolen, oaktat att Trafikverket i och för sig nu inte yrkat att målet ska återförvisas, gjort rätt att endast undanröja meddelad dispens utan att återförvisa målet för förnyad prövning hos länsstyrelsen.



Såsom framgår av det ovanstående finns det skäl att betvivla riktigheten i det slut som mark- och miljödomstolen har kommit till. På motsvarande sätt finns det även skäl att ändra mark- och miljödomstolens dom.

Eftersom det till stor del saknas praxis kring frågan hur lokal- och regional indelning ska gå till är det även av vikt för rättstillämpningen att målet tas upp för prövning. Även frågan om vilken nivå av kännedom som krävs för olika arter utifrån deras hotkategori och status i övrigt är oklart och behöver tydliggöras.

Fredrik Niord

Bilagor

Till detta överklagande finns följande tre bilagor:

Bilaga 1, Figurer och kartor

Bilaga 2, Uppföljning i åtgärdsområden på Onsalahalvön 2024

Bilaga 3, Effekter av skötselåtgärder i åtgärdsområden på Onsalahalvön