

Hantering av gällande beslut

Här vägleder Naturvårdsverket om hur fråga om dispens eller tillstånd, utvidgning, ändring eller upphävande av gällande beslut kan hanteras. Rättspraxis kring tillämpningen av regelverket är för närvarande inte utvecklad, detta gäller även beträffande Natura 2000. Naturvårdsverkets vägledning kommer att utvecklas i takt med att praxis genom vägledande rättsfall växer fram.

Innehåll

INNEHÅLL	2
HANTERING AV GÄLLANDE BESLUT	4
Inledning	4
Analysera behovet först	4
Syftet är avgörande	4
Lagstiftning	5
Upphävande av gällande beslut enligt 7 kap. 4-6 §§ miljöbalken	5
Synnerliga skäl	6
Natura 2000	7
Andra exempel	8
Konsekvensutredning	9
Kompensation	9
Komplettering av beslut utan upphävande	9
Geografisk utvidgning	9
Nya skäl	11
Nytt eller kompletterat syfte	11
Ytterligare inskränkningar	12
Ordningsföreskrifter	12
Skötselplan	12
Byte av förvaltare	13
Ändrat huvudmannaskap	13
Övergångsbestämmelser	14
Tidigare områdesskydd gäller	14
Naturreservat	14
Naturvårdsområde	14
Skydd för landskapsbilden	15
Naturminne, naturföremål	17
Andra beslut	18
Pågående ärenden	18
Hantering av gällande beslut – exempel på överväganden	19
Naturreservat med skydd för terrester miljö	19
Brandpräglad skog som ska utvecklas fritt	19
Ekhage med förekomst av läderbagge	20
Planterade sanddynmiljöer	20
Hävdberoende flora	21

Hantering av gällande beslut

Inledning

Här vägleder Naturvårdsverket om hur fråga om dispens eller tillstånd, utvidgning, ändring eller upphävande av gällande beslut kan hanteras. Rättspraxis kring tillämpningen av regelverket är för närvarande inte utvecklad, detta gäller även beträffande Natura 2000. Naturvårdsverkets vägledning kommer att utvecklas i takt med att praxis genom vägledande rättsfall växer fram.

Avsikten med ett beslut om inrättande av naturreservat ska vara att skapa ett definitivt skydd. Endast undantagsvis ska avsteg från skyddet kunna göras¹. Det kan någon gång hända att en bedömning görs som innebär att gällande beslut om naturreservat inte ger prioriterade bevarandevärden ett tillräckligt skydd.

Generellt sett kan en myndighet ändra, ompröva, upphäva, ersätta, revidera etc. ett beslut inom ramen för sitt bemyndigande enligt lag och förordning och utan särskilda rekvisit, t.ex. synnerliga skäl. Det gäller t.ex. beslut om ny skötselplan, ändrade ordningsföreskrifter eller i vissa fall geografisk utvidgning. För beslut om nya skäl eller ytterligare inskränkningar finns lagstöd. Men när det gäller beslut som fattats enligt 7 kap. 4-6 §§ miljöbalken krävs synnerliga skäl för att upphäva dessa, helt eller delvis².

Analysera behovet först

I ett första steg bör man bedöma det aktuella områdets betydelse för gynnsam bevarandestatus på biogeografisk regionnivå. Detta ger en uppfattning om åtgärden bör prioriteras. Om en åtgärd bedöms som prioriterad bör man i första hand, när det gäller åtgärder av kortsiktig eller tillfällig natur, pröva om det är möjligt att lämna dispens. Om detta inte är möjligt, t.ex. om åtgärden syftar till att åstadkomma ett annat naturtillstånd, kan myndigheten pröva frågan om synnerliga skäl finns för ett delvis upphävande av gällande beslut.

Syftet är avgörande

Vid prövning av fråga om synnerliga skäl finns för upphävande, helt eller delvis, eller om särskilda skäl finns för att meddela dispens, är gällande syfte med huvudsaklig förvaltningsinriktning av avgörande betydelse. Det bör dock framhållas att syftet med förvaltningsinriktning sällan kan formuleras på annat än en övergripande nivå. Det torde innebära att det ibland kan finnas utrymme för mindre avvikelser i form av dispens.

Två exempel:

¹ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 75.

² 7 kap. 7 § första stycket miljöbalken.

- Ett skogsreservat ska få utvecklas fritt och all avverkning etc. är förbjuden. På en mindre del finns ungskog där lövträd har röjts bort före reservatsbildningen och som bedöms inte utvecklas mot ett naturskogstillstånd. I ett sådant fall kan en möjlig bedömning vara att en återställningsåtgärd av engångskaraktär kan vara förenlig med syftet. Därmed torde frågan om synnerliga skäl inte behöva prövas, och dispens torde kunna meddelas utan att det behöver anses vara oförenligt med föreskriftens syfte.
- Ett naturreservat är del av Natura 2000. För ett enskilt Natura 2000-område är det möjligt och lämpligt att göra en prioritering av naturtyper och arter för vilka nödvändiga bevarandeåtgärder vidtas. För att bedöma hur förekomsten av enskilda naturtyper och arter i reservatet bidrar till gynnsam bevarandestatus på biogeografisk nivå görs en analys på den biogeografiska nivån. Om bedömningen leder till att en bevarandeåtgärd bör prioriteras avgörs i det enskilda fallet om det blir fråga om att pröva dispens eller ett delvis upphävande av gällande beslut. Om det handlar om åtgärder av engångskaraktär som bedöms vara förenliga med förbudets syfte, är dispens generellt sätt mer lämpligt.

Denna vägledning innehåller även en exempelsamling där olika situationer beskrivs och förslag på hur dessa bör hanteras ges.

Lagstiftning

Bildandet av naturreservat beslutas med stöd av eller i enlighet med olika bestämmelser. Följande bestämmelser är av betydelse i detta sammanhang:

Miljöbalken:

- 7 kap. 4 § (syftet med naturreservatet)
- 7 kap. 5 § första stycket (skälen för beslutet)
- 7 kap. 5 § andra stycket (inskränkningar i rätten att använda mark- och vattenområden)
- 7 kap. 5 § tredje stycket (nya skäl och ytterligare inskränkningar)
- 7 kap. 6 § (förpliktelse att tåla visst intrång)

Förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.:

- 3 § (skötselplan)
- 21 § (förvaltare av naturreservat)

Upphävande av gällande beslut enligt 7 kap. 4-6 §§ miljöbalken

Enligt 7 kap. 7 § första stycket miljöbalken får länsstyrelsen eller kommunen helt eller delvis upphäva beslut som den har meddelat enligt 7 kap. 4-6 §§ endast om

det finns synnerliga skäl³. Bestämmelsen omfattar såväl den geografiska avgränsningen av reservatet som syftet, skälen för beslutet och de föreskrifter inklusive eventuella undantag enligt 7 kap. 5 och 6 §§, som har meddelats. Ett beslut som innebär en ändring av syftet eller en mildring av någon föreskrift t.ex. genom att införa ett undantag från den, betraktas som ett upphävande, helt eller delvis, och förutsätter följaktligen att synnerliga skäl finns.

Kravet innebär att mycket starka skäl måste finnas för att helt eller delvis upphäva ett gällande beslut. Enligt förarbetena ska avsikten med ett beslut om naturreservat vara att skapa ett definitivt skydd och att endast undantagsvis ska avsteg från skyddet kunna göras⁴.

Det saknas alltså stöd för att ”revidera” eller ”ändra” ett gällande beslut enligt 7 kap. 4-6 §§ miljöbalken med mindre än att också gällande beslut i motsvarande delar upphävs. Exempelvis, ett beslut om naturreservat som innebär att ett område med vidkroniga ekar ska kreatursbetas bör inte kunna ändras så att det får utvecklas fritt till en naturskog utan skötsel. Man kan däremot rätta skrivfel eller liknande⁵ utan att behöva pröva frågan om det finns synnerliga skäl.

Kravet på synnerliga skäl för att upphäva ett gällande reservatsbeslut gäller sedan den 1 januari 1965⁶ och har alltså tagits in i miljöbalken. Det bör noteras att detta inte är en tillfällighet. I samband med Lagrådets behandling av miljöbalkspropositionen föreslog Lagrådet att kravet på synnerliga skäl för upphävande bör kunna ersättas av ett mindre strängt krav på särskilda skäl utan att syftet med reservatsinstitutionen skulle riskeras. Regeringen fann dock att en mildring av detta krav i miljöbalken skulle strida mot det miljöpolitiska syftet med lagreformen och godtog därför inte Lagrådets förslag i denna del⁷.

Synnerliga skäl

Det är svårt att ange exempel på situationer där synnerliga skäl kan anses finnas. Redan ”särskilda” skäl är ett mycket högt ställt krav och ”synnerliga skäl” anger därmed en ännu högre kravnivå i svensk rätt. Vägledningen i förarbeten och överprövningar är dessutom mycket sparsam.

Kravet på synnerliga skäl kan vara uppfyllt om en väsentlig ändring har skett av området⁸. Så kan, enligt Naturvårdsverket, t.ex. vara fallet om ett eller flera prioriterade bevarandevärden som beslutet syftade till att bevara inte längre finns kvar, och förutsättningarna för att dessa värden ska kunna återkomma är obefintliga eller

³ 7 kap. 7 § första stycket miljöbalken.

⁴ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 75.

⁵ 26 § förvaltningslagen (1986:223).

⁶ 12 § naturvårdslagen (1964:822, upphävd 1998:811).

⁷ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 311.

⁸ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 75.

mycket små. Detta ansluter till vad som kommer till uttryck i miljöbalkspropositionen⁹ ("väsentlig ändring").

Synnerliga skäl kan också anses finnas om beslutet ersätts av ett annat beslut som innebär ett motsvarande eller starkare områdesskydd, eller om en föreskrift inte längre behövs för att uppnå/tillgodose syftet med reservatet. Med ett starkare områdesskydd bör enligt Naturvårdsverket i detta sammanhang avses ett beslut som innebär ytterligare inskränkningar genom föreskrifter som meddelas med stöd av 7 kap. 5 § andra stycket och 6 § miljöbalken.

Om det nya beslutet i allt väsentligt (dvs. syfte, skäl samt inskränkningar i användningen av mark- och vattenområden, eventuellt med de ytterligare inskränkningar som behövs) överensstämmer med gällande beslut, bedöms vanligtvis kravet på synnerliga skäl vara uppfyllt. Det gällande beslutet kan då upphävas. Myndigheten bör i förekommande fall i sitt beslut ange att det tidigare beslutet, eventuellt i berörda delar, upphör att gälla när det nya beslutet vinner laga kraft.

Natura 2000

Det bör kunna anses finnas synnerliga skäl om ett naturreservatsbeslut väsentligen motverkar Sveriges internationella åtaganden, t.ex. genom EU:s art- och habitatdirektiv. Det skulle exempelvis kunna gälla en växt-/djurart eller naturtyp med mycket begränsad förekomst i landet, och där gynnsam bevarandestatus på biogeografisk nivå äventyras genom ett gällande reservatsbeslut som inte medger de bevarandeåtgärder som är nödvändiga för arten/naturtypen.

För det enskilda Natura 2000-området är det möjligt och lämpligt att göra en prioritering av naturtyper och arter för genomförandet av nödvändiga bevarandeåtgärder. För att bedöma hur förekomsten av enskilda naturtyper eller arter i ett naturreservat bidrar till gynnsam bevarandestatus på biogeografisk nivå görs en analys på den biogeografiska nivån. Om naturreservatsbeslutet genom syfte och föreskrifter motverkar bevarandet av de naturtyper och arter som är av väsentlig betydelse för gynnsam bevarandestatus på den biogeografiska nivån, kan detta alltså utgöra synnerliga skäl för att upphäva gällande beslut, helt eller delvis.

Tre exempel:

- Den sällsynta arten Xx, upptagen i art- och habitatdirektivet kräver ljusöppna miljöer och är knuten till gamla ekar. Den förekommer endast i tre små områden i landet, samtliga utpekade till Natura 2000, och gällande beslut om naturreservat finns för alla tre områden. I ett av dessa innebär beslutet att området ska utvecklas fritt, helt utan åtgärder. Området bedöms viktigt för att arten ska nå gynnsam bevarandestatus i kontinental region, men gällande beslut riskerar uppenbarligen att motverka detta. Det bör där-

⁹ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 311.

för utredas och prövas om synnerliga skäl finns för att upphäva reservatsbeslutet och fatta beslut om ett mer ändamålsenligt skydd.

- Den vanliga och spridda mossarten *Yy* är upptagen i art- och habitatdirektivet. Arten kräver fuktig granskog med riklig förekomst av död ved i olika nedbrytningsstadier. Den har påvisats på 300 lokaler i boreal region, varav flertalet områden är utpekade till Natura 2000 och dessutom omfattas av naturreservat med fri utveckling som huvudsaklig förvaltningsinriktning. Tre av dessa områden har drabbats av stormfällning och omfattande angrepp av barkborre. Granskogen är i praktiken död och områdena bidrar inte till gynnsam bevarandestatus för denna mossart i boreal region. Bevarandestatusen bedöms på sikt kunna förbättras genom att granen återetableras. Dessutom, med tanke på att det gäller en liten andel (tre områden) av artens förekomst i regionen finns ingen anledning att utreda frågan om synnerliga skäl för ett upphävande av gällande beslut enligt 7 kap. 4-6 §§ miljöbalken.
- Ett reservat med hagmark behöver betas men möjligheten till att skaffa betesdjur är obefintlig. Reservatets syfte och föreskrifter medger heller inte någon alternativ hävdform. För att undvika försämring av habitatet kan det därför anses finnas synnerliga skäl för att delvis upphäva gällande syfte och aktuella föreskrifter och ersätta dem med ett beslut som medger åtgärder, t.ex. röjning av igenväxningsvegetation eller slåtter.

Andra exempel

I yttersta undantagsfall kan ett beslut om naturreservat åtminstone i delar anses vara uppenbart felaktigt. Det finns också ett litet fåtal gällande reservatsbeslut som är motsägelsefulla eller rentav formellt felaktiga. I ett sådant fall skulle det kunna anses finnas synnerliga skäl för upphävande, under förutsättning att man samtidigt fattar ett nytt beslut som tillgodoser de prioriterade bevarandevärdena inom reservatet.

Särskilt gäller det reservatsbeslut som har meddelats med stöd av äldre lagstiftning; dessa kan ibland behöva ses över och anpassas till gällande lagstiftning för att åstadkomma ett ändamålsenligt skydd av prioriterade bevarandevärden. Ett exempel kan vara där syftet är att bevara en kreatursbetad ekhage, men där beslutet i övrigt går ut på att vegetationen ska utvecklas fritt. Här kan det anses finnas synnerliga skäl för att upphäva gällande beslut och fatta ett nytt så att syftet kan uppnås. Hade syftet däremot varit att bevara en ädellövskog bör beslutet normalt inte anses som felaktigt eftersom höga bevarandevärden också är knutna till ädellövskog, en skogstyp som är prioriterad för formellt skydd i landet.

Ytterligare ett exempel kan vara om ett gällande förbud mot jakt bedöms uppenbart inte behövas för att syftet med reservatet ska uppnås, kan också synnerliga skäl finnas.

Om det är aktuellt att pröva om synnerliga skäl finns bör alltid en konsekvensutredning upprättas.

Konsekvensutredning

I det enskilda fallet är det av största vikt att konsekvenserna bedöms och att man noga prövar frågan om det finns synnerliga skäl för att upphäva ett beslut, helt eller delvis. Om det är aktuellt att pröva om synnerliga skäl finns bör alltid en konsekvensutredning upprättas. Denna är nödvändig i samråd om ett sådant ärende av vikt mellan beslutsmyndigheten och andra myndigheter¹⁰, t.ex. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten. Konsekvensutredningen bör omfatta följande.

- För- och nackdelar för biologisk mångfald respektive friluftslivet med en föreslagen ändring. Det bör således tydligt framgå av utredningen vilka arter och miljöer som gynnas respektive missgynnas av ett planerat beslut.
- En ekonomisk analys. Där bör belysas dels frågan om ny ersättningssituation i förhållande till vad som tidigare har avtalats med sakägare, dels de ekonomiska förpliktelser för staten, t.ex. i form av skötselåtaganden, som det nya beslutet innebär.
- En belysning av hur markägares och andra sakägares rättsliga ställning påverkas. Det gäller främst inskränkningar i användningen av mark- och vattenområden. Vid ett upphävande av beslut enligt 7 kap. 4-6 §§ miljöbalken, helt eller delvis, är markägares och rättighetshavares ställning av stor betydelse. Dessa kan komma att förpliktas att återbetala ersättning¹¹ som har utbetalas med anledning av det gällande beslutets inskränkningar. Därför bör, när det gäller statliga beslut, Kammarkollegiet och Naturvårdsverket underrättas¹².

Kompensation

Det bör också noteras att beslut om upphävande får meddelas endast om intrånget i naturvärdet kompenseras i skälig utsträckning på naturreservatet eller något annat område¹³. Det talar i sig för en mycket restriktiv tillämpning i sammanhanget. Detta bör tillämpas exempelvis så att ett beslut som innebär att en barnnatura ska naturvårdsbrännas i intervall inte kan upphävas ens i delar, t.ex. för att besluta om ett nytt syfte med en annan förvaltningsinriktning (t.ex. fri utveckling), med mindre än att synnerliga skäl finns och att de förlorade naturvärdena (t.ex. biologisk mångfald kopplad till tall) kompenseras, i praktiken på ett annat område.

Komplettering av beslut utan upphävande

Geografisk utvidgning

När det gäller fråga om geografisk utvidgning av naturreservat förordar Naturvårdsverket något av följande två tillvägagångssätt:

- Besluta att ett gällande beslut om naturreservat ska ha en annan, dvs. större, avgränsning. Detta kan göras utan att synnerliga skäl måste finnas, men förutsättningen är då att gällande beslut enligt 7 kap. 4-6 §§ miljöbalk-

¹⁰ 25a-26 §§ förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

¹¹ 31 kap. 15 § miljöbalken.

¹² 36 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

¹³ 7 kap. 7 § fjärde stycket miljöbalken.

ken ska gälla även för det tillagda området, eventuellt med ytterligare inskränkningar. Annars blir det fråga om att bilda ett helt nytt naturreservat som gränsar till det befintliga. Eftersom gällande beslut fortsätter att gälla med syfte, skäl och föreskrifter för samma geografiska område krävs inte att synnerliga skäl ska finnas. Se vidare resonemang och exempel nedan.

- Bilda ett nytt naturreservat som gränsar till det befintliga.

Med ovanstående hantering kan man undvika en resurskrävande och svår prövning av frågan om synnerliga skäl finns (vid upphävande av gällande beslut enligt 7 kap. 4-6 §§ miljöbalken), liksom att hamna i en situation med överklagande med oviss utgång. Risker för att en överprövning av beslutet kan få oförutsedda konsekvenser bör noga beaktas.

Exempel

Utökning av naturreservatet Xxx

Länsstyrelsen beslutar med stöd av 7 kap. 4 § miljöbalken att naturreservatet Xxx, inrättat av Länsstyrelsen xxxx-xx-xx, dnr xxx, ska ha den utökade geografiska omfattning som framgår av bifogad karta, bilaga 1. För den tillkommande delen ska beslutet om att bilda naturreservatet Xxx gälla i sin helhet med syfte, skäl och föreskrifter enligt 7 kap. 4 §, 5 § första och andra styckena, 6 § och 30 § miljöbalken.

Länsstyrelsen beslutar vidare att den tillkommande delen ska ingå i skötselområde xxx i gällande skötselplan, daterad xxxx-xx-xx, dnr xxx.

Ibland förekommer det att myndigheten fattar beslut om att bilda ett nytt naturreservat som omfattar både den ”gamla” delen och den anslutande. När detta beslut har vunnit laga kraft upphävs det ”gamla” beslutet. Detta förutsätter dock att synnerliga skäl finns för upphävandet.

Naturvårdsverket tolkar 7 kap. 7 § första stycket miljöbalken som att det krävs synnerliga skäl endast för vad som uttryckligen nämns i paragrafens första mening, nämligen beslut som innebär ett helt eller delvis upphävande av ett tidigare reservatsbeslut. De typer av beslut som kräver synnerliga skäl, utöver beslut där ett reservatsbeslut upphävs, är sådana som i någon mån inskränker det skyddssyfte som ett tidigare reservatsbeslut haft. Detta kan avse t.ex. att ett geografiskt område minskas eller att en föreskrift tas bort eller försvagas. Exemplet angående komplettering av beslut utan upphävande innebär att ett nytt beslut fattas, med innebörden att precis vad som sagts i ett tidigare reservatsbeslut ska gälla även för ett utökat geografiskt område. Därmed görs avseende det tidigare beslutet inga inskränkningar som utgör, eller kan likställas med, ett upphävande av reservatsbeslutet helt eller delvis.

Om ett naturreservat utvidgas geografiskt tillämpas samma förfarande som när det gäller ett nytt naturreservat. Således gäller de formella bestämmelserna¹⁴ för utökningen när det gäller sakägarföreläggande, myndighetssamråd, kungörande av författning och underrättelse om beslut också vid sådana ändringar.

Nya skäl

Möjligheten att besluta om nya skäl¹⁵ bedöms vara av begränsad betydelse. Skälen anger vilka prioriterade bevarandevärden som ligger till grund för beslutet, och ändringar torde komma ifråga endast då beslut om nytt eller kompletterat syfte är aktuellt.

När nya skäl beslutas tillämpas samma förfarande som när det gäller ett nytt naturreservat. Således gäller de formella bestämmelserna¹⁶ när det gäller sakägarföreläggande, myndighetssamråd, kungörande av författning och underrättelse om beslut också vid sådana ändringar.

Nytt eller kompletterat syfte

Beslutsmyndigheten kan fatta beslut om ett nytt syfte som kompletterar det gällande. Om det nya syftet inte strider mot gällande beslut enligt 7 kap. 4 § miljöbalken behöver synnerliga skäl inte finnas.

Frågan kan bli aktuell t.ex. om ett naturreservat som har bildats i syfte att tillgodose behovet för friluftslivet, senare visar sig hysa även biologisk mångfald i behov av reservatsskydd. Ett annat exempel kan vara ett naturreservat med bevarandevärden i terrester miljö men som senare visar sig hysa skyddsvärda miljöer och/eller arter i limniska eller marina miljöer. Om det nya/kompletterande syftet i någon del strider mot gällande syfte måste synnerliga skäl finnas för att upphäva det gällande, helt eller delvis.

Ett gällande syfte, inklusive huvudsaklig förvaltningsinriktning, är oftast formulerat på en övergripande nivå. I vissa fall kan det därför vara möjligt att komplettera syftet utan att synnerliga skäl behöver finnas, om det endast innebär en marginell ändring samtidigt som det innebär ett mer ändamålsenligt skydd av prioriterade bevarandevärden.

När beslut fattas om ett nytt eller kompletterat syfte tillämpas samma förfarande som när det gäller ett nytt naturreservat. Således gäller de formella bestämmelserna¹⁷ när det gäller sakägarföreläggande, myndighetssamråd, kungörande av författning och underrättelse om beslut också vid sådana ändringar.

¹⁴ 24-30 §§ förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

¹⁵ 7 kap. 5 § första och tredje styckena miljöbalken.

¹⁶ 24-30 §§ förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

¹⁷ 24-30 §§ förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Ytterligare inskränkningar

Länsstyrelsen eller kommunen får utan krav på att synnerliga skäl ska finnas meddela beslut om tillägg eller förstärkning av gällande föreskrifter för ett reservat, om det behövs för att uppnå/tillgodose syftet med skyddet¹⁸. Det kan avse såväl inskränkningar i användningen av mark- och vattenområden¹⁹, t.ex. förbud att avverka skog eller att inskränka jakt på tjäder, som förpliktelse att tåla visst intrång²⁰, exempelvis att det finns behov av fler anläggningar för friluftslivet. De nya inskränkningarna får dock inte strida mot gällande beslut enligt 7 kap. 4-6 §§ miljöbalken. I så fall behöver gällande beslut upphävas i motsvarande delar, vilket förutsätter att synnerliga skäl finns.

När det gäller beslut om ytterligare inskränkningar tillämpas samma förfarande som när det gäller ett nytt naturreservat. Således gäller de formella bestämmelserna²¹ när det gäller sakägarföreläggande, myndighetssamråd, kungörande av författning och underrättelse om beslut också vid sådana ändringar.

Ordningsföreskrifter

Kravet på synnerliga skäl för att upphäva meddelade föreskrifter för allmänheten²² slopades i och med införandet av miljöbalkens motsvarande bestämmelser. Någon särskild bestämmelse om upphävande av ordningsföreskrifter beslutade enligt 7 kap. 30 § miljöbalken eller 10 § naturvårdslagen finns således inte. Det innebär att sådana föreskrifter kan ändras eller upphävas av den myndighet som har beslutat om dem, utan att särskilda kvalifikationskrav, som t.ex. synnerliga skäl, måste finnas.

Skötselplan

En gällande skötselplan för ett naturreservat kan upphävas och ändras av den myndighet som inrättat reservatet utan särskilda kvalifikationskrav, t.ex. att synnerliga skäl måste finnas. Ägare och innehavare av särskild rätt till marken behöver inte föreläggas att inom viss tid yttra sig över ett sådant förslag²³. En kommunikation med sakägare före beslut om skötselplan är emellertid i normalfallet lämplig.

Det är dock vanligt förekommande att beslut enligt 7 kap. 4-6 §§ miljöbalken hänvisar till skötselplan. Sådana kopplingar är särskilt vanliga när det gäller vilka åtgärder som förvaltaren av reservatet får vidta. Dels när det gäller undantag från inskränkningar i rätten att använda mark- och vattenområden²⁴, dels när det gäller

¹⁸ 7 kap. 5 § tredje stycket miljöbalken.

¹⁹ 7 kap. 5 § andra stycket miljöbalken.

²⁰ 7 kap. 6 § miljöbalken.

²¹ 24-30 §§ förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

²² 10 och 12 §§ naturvårdslagen (1964:822, upphävd 1998:811).

²³ 24 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

²⁴ 7 kap. 5 § andra stycket miljöbalken.

förpliktelser för ägare och innehavare av särskild rätt till fastighet att tåla vissa intrång²⁵.

SYNNERLIGA SKÅL OM FÖRESKRIFTER HÅNVISAR TILL SKÖTSELPLAN

Når föreskrifter, inklusive undantag från dessa, hänvisar till skötselplan på ett sådant sätt att skötselplanen ges innehåll av inskränkningar i grundläggande rättigheter för markägare och rättighetsinnehavare, bör skötselplanen i dessa delar hanteras som del av beslutet enligt 7 kap. 4-6 §§ miljöbalken. För att upphäva skötselplanen i dessa delar måste följaktligen synnerliga skål finnas.

I tabellen nedan sammanfattas de vanligaste situationerna når fråga om beslut om ny skötselplan har väckts i förhållande till om synnerliga skål måste finnas och når länsstyrelserna behöver samråda med Naturvårdsverket.

Situation	Beslut om (ny) skötselplan kråver synnerliga skål	Samråd med Naturvårdsverket före beslut ("årende av vikt")
Naturreseptatet saknar skötselplan och beslutet enligt MB 7:4-6 hänvisar inte heller till (en framtida) skötselplan	Nej	Nej
Beslutet hänvisar inte till skötselplan	Nej	Nej
Beslutet hänvisar till skötselplan, men inte från de delar som fattats enligt MB 7:4-6	Nej	Nej
Beslutet enligt MB 7:4-6 hänvisar till skötselplan	Ja	Ja

Byte av förvaltare

Utgångspunkten är att beslutsmyndigheten också är den som förvaltar ett naturreseptat, men även andra förvaltare får förordnas. Beslutsmyndigheten får återkalla ett sådant förordnande utan särskilda kvalifikationskrav, t.ex. att synnerliga skål måste finnas²⁶.

Åndrat huvudmannaskap

Miljöbalken innehåller inga regler om överföring av huvudmannaskap för ett naturreseptat från en länsstyrelse till en kommun, eller omvänt. För att undvika dubbelreglering och oklarhet i tillsynsansvar m.m. i samband med åndrat huvudmannaskap

²⁵ 7 kap. 6 § miljöbalken.

²⁶ 21 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

skap bör t.ex. ett kommunalt beslutat naturreservat kunna upphävas om länsstyrelsen har fattat beslut om naturreservat, eller vice versa. Synnerliga skäl kan anses finnas då. Däremot är det i regel tveksamt om resonemanget kan appliceras om ett naturreservat ersätts av ett kulturresevat, eftersom de bildas i olika syfte.

Övergångsbestämmelser

Regeln är att alla beslut om områdesskydd, dispenser, tillstånd etc. som har meddelats med stöd av tidigare lagstiftning, innan miljöbalken trädde ikraft 1999, gäller fortsatt. Det innebär bl.a. att det krävs synnerliga skäl för att helt eller delvis upphäva ett beslut om t.ex. naturvårdsområde. Ärenden som har påbörjats före miljöbalkens ikraftträdande ska handläggas och bedömas enligt äldre bestämmelser²⁷.

Tidigare områdesskydd gäller

Beslut om att skydda och vårda ett område som har meddelats före miljöbalkens ikraftträdande gäller fortfarande²⁸. Sådana beslut ska anses meddelade med stöd av bestämmelser motsvarande dem som finns i miljöbalken. Regeln omfattar alla typer av områdesskydd som har sin motsvarighet i 7 kap. miljöbalken.

Naturreservat

För naturreservat som inrättades före 1999 är övergångsreglerna okomplicerade. Miljöbalkens regelsystem tillämpas i sin helhet på dessa.

Naturvårdsområde

Naturvårdsområde är en särskild skyddsform som tidigare kunde beslutas med stöd av 19 § naturvårdslagen i dess lydelse åren 1975-1998. Naturvårdsområde skiljer sig från naturreservat huvudsakligen genom att beslut om naturvårdsområde inte fick innebära att pågående markanvändning inom berörd del av en fastighet avsevärt försvårades.

Skyddsformen naturvårdsområde har ingen motsvarighet i miljöbalken. Istället kan skyddsformen naturreservat användas, för samma ändamål. Det finns även en regel i miljöbalken som förtydligar att naturvårdsområde ska anses som naturreservat vid tillämpningen av miljöbalken²⁹. Att reglerna om naturreservat är tillämpliga innebär bland annat att upphävande av beslut om naturvårdsområde, helt eller delvis, förutsätter att det finns synnerliga skäl.

OMVANDLA TILL NATURRESERVAT

Om ett gällande beslut om naturvårdsområde ersätts av ett beslut som innebär ett motsvarande eller starkare områdesskydd, bör det kunna anses vara synnerliga skäl

²⁷ 6 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken.

²⁸ 9 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken.

²⁹ 9 § första stycket lagen (1998:811) om införande av miljöbalken.

för att upphäva naturvårdsområdet. En förutsättning för ett upphävande bör normalt vara att naturvårdsområdet ersätts med ett beslut om naturreservat.

För att ett naturvårdsområde ska bli naturreservat krävs att länsstyrelsen/kommunen fattar ett beslut om det. Det finns inte något krav på att beteckningen ska ändras genom t.ex. omskyltning.

Skydd för landskapsbilden

Skydd för landskapsbilden kunde beslutas med stöd av 19 § naturvårdslagen (1964:822) i dess lydelse före den 1 januari 1975, då bestämmelsen ändrades till att i stället avse naturvårdsområden. Enligt punkt 6 i övergångsbestämmelserna till 1974 års ändringar i naturvårdslagen gäller beslut om skydd för landskapsbilden intill dess länsstyrelsen förordnar annat.

EN FÖRÅLDRAD SKYDDSFÖRM

Landskapsbildsskydd var ett beslut enligt äldre lagstiftning om att skydda eller vårda ett område. Enligt 9 § lagen om införande av miljöbalken gäller beslutet därför fortfarande som ett områdesskydd enligt 7 kap. miljöbalken, även om nya beslut om landskapsbildsskydd inte kan fattas. Det framgår uttryckligen av förarbetena till miljöbalken att landskapsbildsskydd är en skyddstyp som man har avsett ska omfattas av tillämpningen av 9 § lagen om införande av miljöbalken³⁰. Beslutet kan dock i många fall bedömas vara föråldrade och inte fylla samma funktion som vid deras tillkomst.

Regeringen har prövat frågan i ett beslut där länsstyrelsen hade delvis upphävt ett förordnande om landskapsbildsskydd³¹. Som skäl för upphävandet hade angetts att området hade utsetts som ett särskilt tillsynsområde för bygglov och förhandsbesked enligt plan- och bygglagen. Regeringen ändrade efter överklagande länsstyrelsens upphävandebeslut och menade dels att det krävdes synnerliga skäl för upphävande, dels att ett utpekande av det aktuella tillsynsområdet inte utgjorde tillräcklig grund för att anse att det fanns synnerliga skäl i det aktuella fallet.

Av förarbetena framgår att ”Beträffande skyddsformer i sedan tidigare upphävda lagar får det avgöras efter omständigheterna vilken skyddsform i miljöbalken som skall tillämpas. Vid denna bedömning har områdesskyddets syfte störst betydelse. Vägledning kan vidare hämtas från de regler som finns för att uppnå syftet. Om det inte går att hitta någon motsvarighet i miljöbalken bör det gamla förordnandet om områdesskydd omprövas.”³². Det ligger närmast till hands att anse bestämmelserna om naturreservat och kulturresevat som de till landskapsbildsskyddet bäst motsvarande moderna paragraferna. Det är dessa bestämmelser som till sitt syfte och sin konstruktion bäst fångar upp det syfte som landskapsbildsskyddet en gång hade.

³⁰ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 386

³¹ Regeringens beslut från den 8 november 2012, dnr M2012/1063/Ma/M

³² Prop. 1997/98:45, del 2, s. 387

Naturvårdsverkets bedömning är att det krävs synnerliga skäl för att upphäva ett landskapsbildsförordnande, eftersom det krävs synnerliga skäl för att helt eller delvis upphäva såväl ett naturreservat som ett kulturresevat. Detta resonemang är också förenligt med den bedömning som regeringen gjort i det tidigare nämnda beslutet, och som bör läggas till grund för hur landskapsbildsskydden hanteras.

Normalt bör det anses finnas synnerliga skäl för ett upphävande av landskapsbildsskydd om detta ersätts med ett naturreservat eller kulturresevat. Detta innebär nämligen att landskapsbildsskyddet ersätts med ett områdesskydd som är minst lika bra eller bättre. Naturreservat och kulturresevat är dock inte perfekta jämförelser till landskapsbildsskydd, bl.a. eftersom landskapsbildsskyddet var en typ av områdesskydd med ett något mer begränsat skyddssyfte än sina moderna motsvarigheter. Det är därför tänkbart att det i en del fall kan finnas andra sätt, än de nyss nämnda, för att uppnå synnerliga skäl för ett upphävande av ett beslut om landskapsbildsskydd. Vi redogör nedan för två sådana exempel.

PLAN- OCH BYGGLAGEN

Regeringen har redan tagit ställning till att utpekande av ett särskilt tillsynsområde enligt plan- och bygglagen inte kan utgöra synnerliga skäl. Vi bedömer däremot att en detaljplanering av ett område eventuellt kan medföra att synnerliga skäl för ett upphävande av landskapsbildsförordnande kan uppnås. Det finns två skäl till att vi säger detta. Dessa ska inte ses som olika exempel på när landskapsbildsskyddet kan upphävas, utan utgör delar av en sammantagen bedömning.

För det första: När en detaljplan antas så har en utvärdering skett av markens mest lämpliga användning, och på vilka sätt marken kan tillåtas exploateras utan att riksintressena i 3 och 4 kap. miljöbalken tar skada.³³ Avvägningar mot riksintressena i miljöbalken görs såväl vid antagande av en detaljplan som vid framtagande av områdesbestämmelser. Eftersom områdesbestämmelserna inte är lika detaljerade och inte reglerar markanvändningen i samma utsträckning som en detaljplan, är det dock i de allra flesta fall osannolikt att kravet på synnerliga skäl för ett upphävande kommer att vara uppfyllt pga. att områdesbestämmelser antas.

För det andra: En väsentlig del av syftet med landskapsbildsskyddet var att det utgjorde ett verktyg för länsstyrelsen att reglera bebyggelseutvecklingen i ett område. Redan direkt av lagen följde att tillståndsplikten inom ett landskapsbildsskydd inte skulle tillämpas inom fastställd generalplan, stadsplan eller byggnadsplan. Beroende på vad landskapsbildsskyddet i det enskilda fallet är tänkt att reglera, kan det finnas synnerliga skäl för att upphäva ett landskapsbildsskydd helt eller delvis i område som har detaljplanerats.

³³ 2 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900)

Dessa två faktorer tagna tillsammans innebär att detaljplanering av ett område kan medföra att det finns synnerliga skäl för att upphäva ett landskapsbildsförordnande. Det bör dock observeras att det generellt sett inte finns några formella hinder mot att ett förordnande om landskapsbildsskydd fortsätter att gälla sida vid sida med en detaljplan. Landskapsbildsförordnandet kommer däremot inte att fortsätta tillämpas avseende ny bebyggelse. I den mån förordnandet reglerar andra typer av åtgärder än just bebyggelse, och tillståndsplikten för övriga åtgärder fortfarande kan anses relevant att upprätthålla, är det generellt mer tveksamt om synnerliga skäl har uppnåtts enbart genom antagande av detaljplanen. En bedömning av skyddssyftet i det enskilda fallet av det landskapsbildsbeslut som man funderar på att upphäva är därför mycket viktig.

OMRÅDET ÄR EXPLOATERAT

Därutöver borde det faktum att området har exploaterats så pass mycket att landskapsbildsförordnandet numera helt saknar betydelse, i förhållande till omständigheterna då förordnandet togs, kunna innebära att det inte är lämpligt att längre skydda området landskapsbild. Det kan helt enkelt bero på att alltför många landskapsbildstillstånd tidigare har beviljats i ett visst område. Om det inte heller är ett lämpligt område att skydda som natur- eller kulturresevat bör synnerliga skäl för upphävande kunna finnas i sådana situationer.

Naturminne, naturföremål

Enligt 1952 års naturskyddslag kunde ”område eller till fastighet hörande naturföremål” fridlysas som naturminne (5 §). Vad som idag kan förklaras som naturminne är enligt 7 kap. 10 § miljöbalken endast ett naturföremål, eventuellt inklusive ett område runt omkring på marken som kan behövas för att bevara naturföremålet.

I naturskyddslagen fanns inte möjlighet att förklara ett område som naturreservat. Detta områdesskydd infördes först senare genom naturvårdslagen. I samband med detta inskränktes också institutet naturminne till att enbart vara tillämpligt på naturföremål. I övergångsbestämmelserna till naturvårdslagen (45 §) anges att fridlysningsbeslut enligt äldre lag ska betraktas som om beslutet hade varit meddelat enligt motsvarande bestämmelser i den nya lagen. När det gäller äldre utpekanden av naturminne som utgör område, bör den bestämmelse i naturvårdslagen som motsvarar 5 § naturskyddslagen anses vara 7 § naturvårdslagen – d.v.s. bestämmelsen om bildande av naturreservat. Formuleringarna i 7 § naturvårdslagen är i princip direkt hämtade från den tidigare bestämmelsen om naturminne, åtminstone när det gäller naturvårdsintressena. Den främsta skillnaden mellan bestämmelserna är att man i 7 § naturvårdslagen har lagt till, jämfört med naturminnena, att naturreservat även kan ha till syfte att skydda friluftslivet. Detta innebär dock ingen skillnad för bedömningen av de äldre naturminnena.

Ett annat sätt att beskriva situationen är att den äldre bestämmelsen om fridlysning av naturminnen delades upp i två delar i och med införandet av naturvårdslagen.

Naturminnen i betydelsen naturföremål fortsatte vara naturminnen, ett upplägg som i den delen behölls även vid införandet av miljöbalken. Möjligheten till utpekande av naturminnen i betydelsen område införlivades istället i bestämmelsen om bildande av naturreservat.

Även om det inte ordagrant står i 45 § naturvårdslagen att äldre naturminnen kunde omvandlas till naturreservat, blir fridlysningsbesluten mot ovanstående bakgrund att anse som att de är meddelade med stöd av naturreservatsbestämmelserna, för det fall det var fråga om ett område. Övergången av vissa naturminnen till naturreservatsbestämmelserna skedde redan genom införandet av naturvårdslagen. Den generella skrivningen i 9 § lagen om införande av miljöbalken medför att dessa äldre beslut om naturminnen ska anses som naturreservat vid tillämpningen av miljöbalken.

Det ska observeras att denna bedömning enbart gäller naturminnen utpekade före det att naturvårdslagen trädde i kraft. Dessutom gäller bedömningen bara sådana naturminnesbeslut där det är tydligt att de efter 1964 inte hade kunnat pekas ut som ett sådant, men då förmodligen hade kunnat pekas ut som ett naturreservat istället. Huruvida ett äldre beslut om naturminne ska anses utgöra ett naturreservat eller inte får avgöras från fall till fall. Relevanta faktorer att bedöma kan då vara bl.a. vad som varit skyddsobjektet och syftet med naturminnesbeslutet, samt även storleken på det skyddade området. Om fridlysningsen gällde ett mycket litet område är det tveksamt om beslutet kan anses vara ett naturreservat vid tillämpningen av miljöbalken.

Andra beslut

Tillstånd, dispenser och beslut om överlåtelse av tillsynsansvar fortsätter att gälla, om de har meddelats genom beslut enligt bestämmelser i naturvårdslagen eller motsvarande bestämmelser i äldre lag, eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av sådana bestämmelser³⁴. Vissa skillnader finns dock jämfört med rättsläget före miljöbalkens införande. Bland annat kan miljöbalkens regler³⁵ om återkallande av dispenser och tillstånd tillämpas.

Pågående ärenden

Ärenden som påbörjats före miljöbalkens ikraftträdande ska handläggas och bedömas enligt äldre bestämmelser³⁶. Detta innebär att ett ärende om att inrätta ett naturreservat som påbörjats före den 1 januari 1999 ska beslutas om med stöd av naturvårdslagen.

³⁴ 5 § första stycket lagen (1998:811) om införande av miljöbalken.

³⁵ 24 kap. 3-4 §§ miljöbalken.

³⁶ 6 § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken.

PÅBÖRJA HELST ETT NYTT ÄRENDE

Med tanke på att miljöbalken nu varit i kraft så länge, anser dock Naturvårdsverket att det i regel är lämpligare att den beslutsfattande myndigheten påbörjar ett nytt ärende och därigenom i stället tillämpar miljöbalken. Detta är lämpligt med tanke på att miljöbalkens bestämmelser³⁷ om syftet med ett naturreservat skiljer sig från naturvårdslagens motsvarighet. Dessutom kan ibland alternativet kulturresevat vara aktuellt, något som inte kan inrättas med stöd av naturvårdslagen.

Om handläggningen av ärendet fortskridit så långt att sakägare fått möjlighet att yttra sig, måste en ny underrättelse ske om att ett bildande enligt miljöbalken inleds. Nya myndighetssamråd bör också ske.

Hantering av gällande beslut – exempel på överväganden

Beslutande myndighet tvingas ofta prioritera mellan olika naturvårdande åtgärder. Här lämnas några exempel på tänkbara situationer som kan uppstå och hur man bör hantera dem.

Naturreservat med skydd för terrester miljö

Ett gällande reservatsbeslut syftar till att bevara terrestra miljöer enbart, men innefattar även havsmiljöer. Området har senare utpekats till Natura 2000, bl.a. eftersom det innehåller vissa havsnaturtyper som bedöms som prioriterade bevarandevärden. För att de ska kunna bidra till gynnsam bevarandestatus i den biogeografiska regionen behöver de återställas i viss utsträckning. Detta förutsätter grävarbeten, som emellertid inte är föreskrivna med stöd av 7 kap. 6 § miljöbalken.

I ett fall som detta bör myndigheten med stöd av 7 kap. 5 § tredje stycket miljöbalken kunna besluta om nya skäl, och med stöd av 7 kap. 4 § miljöbalken komplettera syftet. Efter komplettering av syftet med akvatiska miljöer kan det dock behövas ett förbud mot grävning. Samtidigt behövs också ett undantag från detta förbud för att (det nya) syftet ska kunna tillgodoses genom nödvändiga återställningsåtgärder. Ett sådant förbud bör kunna beslutas med stöd av 7 kap. 5 § tredje stycket miljöbalken, som också ger stöd för föreskrifter enligt 7 kap. 6 § miljöbalken om rätt att vidta nödvändiga åtgärder. Sammanfattningsvis skulle frågan om det finns synnerliga skäl i detta fall inte behöva vara aktuell, utan prioriterade bevarandevärden kan tillgodoses genom tilläggsbeslut med stöd av 7 kap. 5 § tredje stycket miljöbalken.

Brandpräglad skog som ska utvecklas fritt

Gällande beslut syftar till att den brandpräglade ”urskogen” ska bevaras genom fri utveckling. Området ingår i Natura 2000, huvudsakligen naturtypen ”Västlig taiga”

³⁷ 7 kap. 4 § miljöbalken.

med förekomst av arter som är beroende av återkommande brand. För att området långsiktigt ska kunna bidra till gynnsam bevarandestatus i den biogeografiska regionen behöver det brinna emellanåt men naturvårdsbränning är inte tillåtet.

I ett fall som detta kan man resonera så här: De arter som är gynnade/beroende av brand är rörliga i landskapet. Förr eller senare uppstår en skogsbrand, om inte i det aktuella området så i omgivningarna. Och om det inte gör det, kan möjligheten att genomföra en naturvårdsbränning övervägas i framtiden. Denna behöver dock inte nödvändigtvis utföras i det aktuella området för att åtgärden ska bidra till gynnsam bevarandestatus. Som stöd för ett sådant resonemang bör en analys av förutsättningarna i trakten göras.

Ekhage med förekomst av läderbagge

Naturreservat med igenvuxna ekmiljöer som skyddats för fri utveckling av ädellövskog. Området har senare utpekats till Natura 2000, bl.a. eftersom det innehåller prioriterade bevarandevärden i form av trädklädd betesmark och förekomst av läderbagge. Den trädklädda betesmarken kan inte bevaras utan restaurering och hävd. Läderbaggen förekommer i ett antal grova ekar som är trängda av omgivande yngre skog och som kommer att dö i förtid om de inte friställs. Gällande beslut om fri utveckling innebär att ekhagen inte kan bevaras på sikt och att läderbaggen riskerar att dö ut lokalt.

Beslutsmyndigheten kan i ett fall som detta överväga att pröva frågan om synnerliga skäl finns för att upphäva gällande beslut, och ersätta det med ett nytt som syftar till att bevara såväl ekhagen som förekomsten av läderbagge. Det kan anses att gällande beslut är ”uppenbart felaktigt” vilket skulle kunna utgöra synnerliga skäl. Samtidigt bör det vägas in i resonemanget om igenväxningen har gått så långt att ett nytt naturtillstånd uppstått (ädellövskog), hur förekomsten av trädklädd betesmark med gynnsam bevarandestatus i regionen ser ut i övrigt, om kostnaderna för restaurering kan prioriteras, samt vilka möjligheter till kontinuerlig beteshävd som finns.

Planterade sanddynmiljöer

Naturreservat med dynmiljöer, delvis planterade med främmande busk- och trädslag i syfte att motverka sandflykt. Området ingår i Natura 2000, och är ett kärnområde för dynnaturtyper. De trädplanterade dynerna behöver restaureras (träd och buskar tas bort) för att området ska bidra till gynnsam bevarandestatus för dynmiljöerna. Dock innebär gällande beslut att de planterade dynerna inte får avverkas.

Beslutsmyndigheten kan i ett fall som detta överväga att pröva frågan om synnerliga skäl finns för att upphäva gällande beslut och ersätta det med ett nytt, som tillgodoser behovet av åtgärder så att området ska kunna bidra till gynnsam bevarandestatus. I resonemanget bör bl.a. vägas in betydelsen av att just detta område behöver restaureras för att uppnå gynnsam bevarandestatus i regionen, och vilka

eventuellt andra prioriterade värden eller andra intressen som kan missgynnas av åtgärderna. Att planteringarna utgörs av främmande trädslag är också en viktig omständighet att beakta.

Hävdberoende flora

Åtgärder behöver vidtas i ett naturreservat, tillika Natura 2000-område, för att förekomsten av arten Xxx ska kunna bidra till gynnsam bevarandestatus på bio-geografisk nivå. Dessa åtgärder förhindras dock av gällande beslut.

Ett fall som har prövats gällde ett område med en förekomst av gulyxne som har förutsättningar för att signifikant bidra till gynnsam bevarandestatus för arten i den boreala regionen. Arten missgynnas av igenväxning och området behöver således hävdas genom slåtter, något som gällande beslut inte medger (fri utveckling). I detta fall kunde beslutsmyndigheten resonera sig fram till att synnerliga skäl fanns för ett upphävande och att den kunde besluta om ett nytt naturreservat som beaktar förekomsten av gulyxne.