

## Skogsstyrelsens nuvarande bedömning av tillämpningen av 4 § artskyddsförordningen (2007:845)

Skogsstyrelsens bedömning i dagsläget är att det inte finns möjlighet att tillämpa förbuden i 4 § artskyddsförordningen olika för vilda fåglar jämfört med de andra arterna som omfattas av bestämmelsen. Samtliga fågelarter omfattas av förbuden i 4 § artskyddsförordningen.

Det här dokumentet sammanfattar de domar som ligger till grund för bedömningen.

### Enligt 4 § artskyddsförordningen gäller:

4 §. I fråga om vilda fåglar och i fråga om sådana vilt levande djurarter som i bilaga 1 till denna förordning har markerats med N eller n är det förbjudet att

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

Förbudet gäller alla levnadsstadier hos djuren.

Första stycket gäller inte jakt efter fåglar och däggdjur. I fråga om sådan jakt finns bestämmelser med motsvarande innebörd i jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen (1987:905). Första stycket gäller inte heller fiske. I fråga om fiske finns bestämmelser med motsvarande innebörd i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

### Praxis

Genom EU-domstolens avgörande den 4 mars 2021 i de förenade målen C-473/19 och C-474/19 klarlades det att förbuden i artikel 12.1 a (fånga eller döda) och 12.1 c (förstöra eller samla in ägg) i art- och habitatdirektivet gäller på individnivå och att medlemsstaterna är skyldiga att förbjuda vissa handlingar som skadar ”exemplar” av eller ”ägg” från djurarter.<sup>1</sup> Genom avgörandet stod det också klart att samtliga fågelarter omfattas av skyddet i

---

<sup>1</sup> Punkt 54 i avgörandet.

fågeldirektivet och att det inte är tillräckligt att endast tillämpa förbuden för de fågelarter som är särskilt hotade eller upptagna i bilagan till artskyddsförordningen.<sup>2</sup> När det gäller förbuden i artikel 5 i fågeldirektivet ger dock inte EU-domstolens avgörande någon ledning i frågan om skydd för alla vilda fåglar på individnivå. EU-domstolen konstaterar i sitt avgörande att den hänskjutande svenska domstolen har betonat att förbuden i artikel 5 a-d i fågeldirektivet har införlivats genom 4 § första stycket punkterna 1-3 i den svenska artskyddsförordningen. EU-domstolen erinrar därefter om att medlemsstaterna får införa strängare skyddsåtgärder. EU-domstolen anger därför att den kommer att inskränka sin prövning av frågan till artikel 12.1 a-c i livsmiljödirektivet eftersom den svenska artskyddsförordningen är utformad så att förbuden i nämnda bestämmelse även innefattar fåglar.<sup>3</sup>

Att skyddet för fåglar enligt EU-domstolen omfattar samtliga fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium, och således inte endast de fågelarter som är särskilt hotade och därmed upptagna i bilaga 1 till artskyddsförordningen och att artskyddsförordningen måste tolkas i ljuset av detta har sedermera klarlagts genom Mark- och miljööverdomstolens avgörande den 12 juli 2021 i mål M 3276-20.

Efter Mark- och miljööverdomstolens avgöranden den 29 september i mål M 13672-19 och i mål M 13636-19 stod det klart att ”Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att 4 § artskyddsförordningen utformats i enlighet med de mer strikta förbud som återfinns i art- och habitatdirektivet, utan att göra någon skillnad på fåglar och andra skyddade arter samt på olika fågelarter i populationsnivå.”

Efterföljande domar från mark- och miljödomstolarna i Skogsstyrelsens ärenden går i samma riktning.

Av mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätts dom den 16 juni 2021 i mål M 4942-20, M 4971-20 och M 4973-20 framgår:

”Samtliga fågelarter som uppmärksammas i förevarande mål åtnjuter strikt skydd enligt 4 § artskyddsförordningen, enligt vilken det bl.a. är förbjudet att döda djur, störa dem, särskilt under parnings- uppfödning-, övervintrings och flyttperioder samt skada eller förstöra djurens fortplantningsområden eller viloplats. Förordningens skyddsbestämmelser utgör Sveriges genomförande av fågelskyddsdirektivet<sup>4</sup>, enligt vilket skyddet av arterna fiskgjuse, järpe, orre, tjäder och spillkråka utöver skyddet av djuren också ska omfatta deras livsmiljöer, såvida påverkan inte saknar betydelse för bevarandet av arternas överlevnad och fortplantning (artikel 4.4). Enligt EU-domstolens avgörande i de förenade målen C-473-19 och C-474/19 gäller det strikta skyddet också enstaka exemplar oavsett arternas bevarandestatus eller om arten

---

<sup>2</sup> Punkterna 44-45 i avgörandet.

<sup>3</sup> Punkterna 46-48 i avgörandet.

<sup>4</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (kodifierad version av 79/409/EEG av den 2 april 1979).

förtecknats i fågelskyddsdirektivets bilaga I (försetts med beteckningen B i artskyddsförordningens bilaga 1).

EU-domstolens avgörande ger, i ljuset av den svenska lagstiftningens utformning, således inte stöd för att det strikta skyddet av fåglar skulle rymma möjligheter till anpassning av skyddet genom bedömning av risk för arternas bevarandestatus på det sätt som Skogsstyrelsen anför.”

Skogsstyrelsen gjorde i målet gällande att fågeldirektivet inte stadgar något ovillkorligt skydd för varje enskild fågel så länge syftet med fågeldirektivet upprätthålls. Mark- och miljödomstolens dom överklagades av bl.a. Skogsstyrelsen. Mark- och miljööverdomstolen beslutade dock den 4 november 2021 i mål M 8264-21 att inte ge prövningstillstånd och att mark- och miljödomstolens avgörande därför står fast. Ärendena återförvisades till Skogsstyrelsen för fortsatt handläggning i enlighet med vad som anges i mark- och miljödomstolens domskäl. Mark- och miljööverdomstolen beslutade även om att förbudet mot avverkningen ska gälla i avvaktan på Skogsstyrelsens kommande beslut.

Av mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätts dom den 10 december 2021 i mål M 1031-21 framgår:

”Det finns inte stöd i förarbetena till 8 kap. miljöbalken att tillämpa bestämmelserna i 4 § första stycket 4 artskyddsförordningen olika beroende på om det gäller vilda fåglar eller andra särskilt utpekade djurarter. Mot denna bakgrund bör bestämmelserna enligt mark- och miljödomstolens mening tolkas på motsvarande sätt oavsett vilken art det är fråga om. Det innebär att ledning för tolkning av bestämmelserna får sökas främst i art- och habitatdirektivet och EU-domstolens praxis rörande detta direktiv.”

”Enligt mark- och miljödomstolens mening saknas det dock tillräckligt kunskapsunderlag för att kunna dra en sådan slutsats. När det som i detta fall finns indikationer på förekomst av häckande individer av skyddade arter som missgynnas av konventionellt hyggesbruk måste som regel kunskaper inhämtas om förekomsten av arter, den direkta påverkan på platsen i relation till identifierade arter samt omgivningens förutsättningar att erbjuda strukturer som motsvarar de som går förlorande (jfr 2 kap. 2 § miljöbalken). Med ett sådant underlag kan förutsättningarna för bibehållandet av kontinuerlig ekologisk funktionalitet, och därmed även förenligheten med artskyddet, bedömas på ett adekvat sätt. Det finns därför skäl att återförvisa målet till Skogsstyrelsen även med avseende på avverkningarnas förenlighet med artskyddsbestämmelserna i relation till andra arter än tjäder. Skogsstyrelsen ska vid den fortsatta handläggningen således se till att underlaget i fråga om berörda arter kompletteras så att det är möjligt att bedöma om kontinuerlig ekologisk funktionalitet för arterna kan upprätthållas.”

Av mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätts dom den 21 december 2021 i mål M 5278-19 framgår:

”När det gäller frågan, huruvida 4 § artskyddsförordningen kan eller ska tolkas olika beroende på om det gäller fåglar eller livsmiljödirektivets bilaga IV-arter handlar det om en tolkning av nationell rätt där ledning i tolkningsfrågan inte kan sökas i EU-domstolens dom. Mark- och miljödomstolen kan inte finna stöd, vare sig i artskyddsförordningen eller i förarbetena till 8 kap. miljöbalken (med stöd av vilket artskyddsförordningen antagits) för att 4 § artskyddsförordningen ska tillämpas olika beroende på vilken art eller djurgrupp det handlar om. Att artskyddsförordningen innefattar särbestämmelser för nationellt skyddade arter tyder på att 4 § är avsedd att tillämpas enhetligt för de arter som anges i bestämmelsen. Stöd för ovan redovisade slutsatser ges också av Mark- och miljööverdomstolens avgörande i mål M 13672-19.

Bedömningen om anmäld avverkning orsakar otillåten påverkan på skyddade arter ska således utgå från att förbuden ska tillämpas lika för fåglar som för andra skyddade djurarter.”

”Att individer av nämnda arter observerats i området under tider då de kan ha nyttjat området för nämnda ändamål påkallar därför en noggrannare och platsspecifik bedömning.

Uppgifter om att arter observerats i ett område eller i dess närhet måste också föranleda plats- och artspecifika riskbedömningar i syfte att undvika överträdelse av förbuden mot att avsiktligt döda och störa (4 §, p. 1 och 2 artskyddsförordningen), särskilt om störningen riskeras under någon av de perioder som anges i bestämmelsen.”

Skogsstyrelsen har även i detta mål gjort gällande att fågeldirektivet inte stadgar något ovillkorligt skydd för varje enskild fågel så länge syftet med fågeldirektivet upprätthålls. Mark- och miljödomstolens dom är överklagad av bl.a. Skogsstyrelsen. Mark- och miljööverdomstolen har dock ännu inte meddelat något beslut om prövningstillstånd ges eller inte.

Av mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätts dom den 9 feb 2022 i mål M 3489-21, mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätts dom den 9 feb 2022 i mål M 3535-21 och mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätts dom den 10 feb 2022 i mål M 5362-20 framgår:

”Samtliga fågelarter i Sverige är strikt skyddade enligt 4 § artskyddsförordningen. Paragrafen anger att det är förbjudet att bl.a. döda djur, att störa dem, särskilt under parnings- uppfödning-, övervintrings- och flyttperioder samt att skada eller förstöra djurens fortplantningsområden eller viloplatser.”

”När det gäller frågan, huruvida 4 § artskyddsförordningen kan eller ska tolkas olika beroende på om det gäller fåglar (och alltså artikel 5 i fågeldirektivet) eller livsmiljödirektivets bilaga IV-arter (dvs artikel 12 i livsmiljödirektivet) handlar det om en tolkning av nationell rätt; nämligen den svenska artskyddsförordningen. Här

kan ledning i tolkningsfrågan inte sökas i EU-domstolens dom eftersom EU-domstolen endast uttalar sig om tolkning av EU-rätt.

Mark- och miljödomstolen kan inte finna stöd, vare sig i artskyddsförordningen eller i förarbetena till 8 kap. miljöbalken (med stöd av vilket artskyddsförordningen antagits), för att 4 § artskyddsförordningen ska tillämpas olika beroende på vilken art eller djurgrupp det handlar om. Att artskyddsförordningen dessutom innefattar särbestämmelser för nationellt skyddade arter tyder på att 4 § är avsedd att tillämpas enhetligt för de arter som anges i bestämmelsen. Stöd för ovan redovisade slutsatser ges också av Mark- och miljööverdomstolens avgörande i mål M 13672-19 (dom av den 29 september 2021). Bedömningen av huruvida anmäld avverkning orsakar otillåten påverkan ska således utgå från att förbuden ska tillämpas lika för fåglar som för andra skyddade djurarter.”

Samma uttalanden görs även av mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt i domar av den 29 september 2021 i mål M 1147-18 och M 258-18.

Av mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätts dom den 1 mars 2022 i mål M 2893-21 samt av mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätts dom den 1 mars 2022 i mål M 2678-21 framgår:

”I artskyddsförordningen görs alltså inte någon åtskillnad mellan arter som omfattas av livsmiljö- respektive av fågeldirektivet när det gäller förbudens omfattning. Livsmiljödirektivets förbud att skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser har därmed utsträckts till att även omfatta fåglar. Ur ett EU-rättsligt perspektiv är längre gående skyddsåtgärder förenligt med såväl fördraget som fågeldirektivet”

”För att det förbud som föreskrivs i artikel 12.1 d i livsmiljödirektivet ska aktualiseras krävs inte att bevarandestatusen hos bestånden av den berörda arten riskerar att försämrans på grund av handlingen i fråga. Inte heller påverkas förbudet av att den berörda artens bevarandestatus är gynnsam. Eftersom Sverige valt att införa strängare skyddsåtgärder än vad som föreskrivs i fågeldirektivet, har såväl EU-domstolen som mark- och miljööverdomstolen tolkat 4 § artskyddsförordningen utifrån livsmiljödirektivets strängare krav även när gäller fåglar (se dom av den 4 mars 2021, Föreningen Skydda Skogen, C-473/19 och C-474/19, EU:C:2021:166, punkterna 46-48 och MÖD M 3276-20).”

”Tolknningen av artskyddsförordningen ska således ske i ljuset av EU-domstolens praxis. EU-domstolen har nyligen klargjort att artikel 5 fågeldirektivet gäller samtliga fågelarter som naturligt förekommer inom medlemstaternas europeiska territorium, och således inte endast de fågelarter som är särskilt hotade och därmed upptagna i bilaga 1 till artskyddsförordningen”

## Skogsstyrelsens bedömning

Mot bakgrund av ovanstående avgöranden och att det inte finns något stöd i lagstiftningen eller förarbetena till lagstiftningen för att förbuden i 4 § artskyddsförordningen ska tillämpas olika för vilda fåglar och de andra arter som omfattas av bestämmelsen har Skogsstyrelsen gjort bedömningen att det därför inte finns någon möjlighet för myndigheten att göra någon åtskillnad på fåglar och andra arter vid tillämpningen av förbuden i 4 §.

Även om många av de fågelarter som hittills varit föremål för prövning i domstolarna har avsett arter av mer prioriterad karaktär, visar domstolarnas uttalanden enligt myndighetens bedömning att samtliga fågelarter har ett strikt skydd enligt 4 § artskyddsförordningen och att det därmed inte är möjligt för Skogsstyrelsen att utesluta vissa fågelarter från detta skydd även om de är vanligt förekommande.

Skogsstyrelsen kan således inte finna stöd någonstans för att de strikta förbud som stadgas i 4 § artskyddsförordningen inte behöver tillämpas på samtliga fågelarter, hotade som icke hotade och oavsett artens bevarandestatus.

Bedömningen av om en planerad skogsbruksåtgärd är förbjuden enligt 4 § artskyddsförordningen, och om det i så fall är möjligt att undvika en förbjuden påverkan genom att anpassa åtgärden, måste göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.