

Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens gemensamma tolkning av förändringarna i 4 § artskyddsförordningen om fridlysning av fåglar i samband med skogsbruk

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen gör följande tolkningar av de ändringar i artskyddsförordningen som träder i kraft den 1 oktober 2022.

Kort beskrivning av förändringarna

Den nya lydelsen i artskyddsförordningen (2007:845) innebär att förbudsbestämmelserna för fåglar regleras separat (4 §) i förhållande till andra djurarter (4a §). Utformningen av den nya bestämmelsen motsvarar till stora delar artikel 2 och artikel 5 i fågeldirektivet.¹

För övriga djurarter, utöver fåglar, har paragrafen fått en ny beteckning (4a §). Där finns inga förändringar i sak och därför kommenterar vi inte den här.

På liknande sätt har det inte heller gjorts några förändringar i sak i 14 § artskyddsförordningen och den kommenteras inte heller i denna PM.

Förordningsändringen saknar övergångsbestämmelser. Det innebär att de nya bestämmelserna direkt vid ikraftträdandet kommer att tillämpas även i redan påbörjade mål och ärenden vid myndigheter och domstolar.

Ny paragraf 4 artskyddsförordningen – Fridlysning av fåglar

4 § Det är förbjudet att

1. avsiktligt fånga eller döda vilda fåglar,
2. avsiktligt förstöra eller skada vilda fåglars bon eller ägg eller bortföra sådana fåglars bon,
3. samla in vilda fåglars ägg, även om de är tomma, och
4. avsiktligt störa vilda fåglar, särskilt under deras häcknings- och uppfödningssperiod, om inte störningen saknar betydelse för att
 - a) bibehålla populationen av fågelarten på en tillfredsställande nivå, särskilt utifrån ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, eller
 - b) återupprätta populationen till den nivån.

Förbudet gäller inte jakt efter fåglar. I fråga om sådan jakt finns bestämmelser med motsvarande innebörd i jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen (1987:905)

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarandet av vilda fåglar.

Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens generella slutsatser

- Förbuden i 4 § bör inte tolkas som ett individskydd i samband med skogsbruksåtgärder utan paragrafen syftar till att bevara fågelpopulationerna på en tillfredsställande nivå.
- När det gäller förbuden i 4 § första stycket punkterna 1 och 2 finns ingen kvalifikation på samma sätt som för 4 § första stycket punkten 4. Vår bedömning är att anledningen till en särskild kvalifikationströskel för den senare är att tydliggöra att inte varje liten störning är förbjuden. Det saknas samma behov för punkterna 1 och 2. För att uppnå syftet i fågeldirektivet är det dock rimligt att det inte gäller ett individskydd för verksamheter som exempelvis skogsbruk, som har ett annat syfte än att avsiktligt fånga eller döda fåglar, eller förstöra eller skada deras bon.
- Utöver förbuden i 4 § krävs konkreta och specifika skyddsåtgärder som säkrar att förbuden i paragrafen respekteras.²

Avsiktlighetsrekvisitet

Tolkningen av begreppet avsiktligt har inte ändrats i och med den nya 4 § artskyddsförordningen.

Våra slutsatser:

- Det krävs en avsikt enligt rättspraxis i punkten nedan för att man ska anses bryta mot 4 § första stycket punkterna 1,2 och 4 artskyddsförordningen. En skada som uppstår för fåglar som en följd av skogsbruk bedöms som en avsiktlig handling.
- Avsiktig betyder i detta sammanhang att den som utför åtgärden förstår den förutsägbara konsekvensen av sitt handlande och ändå genomför den, det vill säga är medveten om att en skyddad art sannolikt exempelvis störs, även om störningen inte var syftet med åtgärden.
- Om syftet med åtgärden är ett annat än att fånga eller döda vilda fåglar är det förbjudet endast om den avsiktliga handlingen strider mot förordningens syfte att bibehålla eller återupprätta populationen av fåglar på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, med hänsyn till ekonomiska krav och rekreationsbehov³.
- Tolkningen av vilka åtgärder som kan anses ha utförts med avsikt ska inte ske restriktivt.

² Dom av den 17 april 2018, Mål C-441/17, Kommissionen mot Polen, (Białowieżaskogen), punkt 252.

³ Fm 2022:5 s. 4.

Tillfredsställande nivå på population utifrån ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov

Våra slutsatser:

- Bedömningen av om en fågelarts population bibehålls på en tillfredsställande nivå behöver kunna styrkas och motiveras utifrån aktuella vetenskapliga underlag och bästa möjliga vetenskapliga kunskap från fall till fall.
- En tillfredsställande nivå bör vara en nivå som innebär att en fågelart långsiktigt kan finnas kvar inom sitt naturliga utbredningsområde. Bedömningen av lokala förekomster och regional status behöver beaktas i förhållande till förekomsten på nationell nivå. Till stöd för bedömningen av tillfredsställande populationsnivå kan de regionala listor som Skogsstyrelsen och vissa länsstyrelser gemensamt tagit fram vara en utgångspunkt.
- För en fågelart som är rödlistad, finns upptagen i bilaga 1⁴ till fågeldirektivet eller vars population har minskat med $\geq 50\%$ sedan 1980 behöver det i det enskilda fallet göras en bedömning om en tillfredsställande nivå kan upprätthållas. Att fågelarten riskerar att försvinna är inte ett krav för att populationen ska anses sakna möjlighet att bibehållas på en tillfredsställande nivå, utan populationerna ska vara långsiktigt stabila.⁵

I förordningsmotiven återges exempel på omständigheter som kan tala för att nivån på populationen inte kan anses vara tillfredsställande. Exempel på omständigheter att ta i beaktande är; att den aktuella fågelarten är nationellt rödlistad, finns upptagen på fågeldirektivets bilaga 1 eller att populationen har genomgått en konstaterad kraftig minskning⁶.

4 § första stycket punkt 1 – avsiktligt fånga eller döda vilda fåglar

För uttolkning av begreppet avsiktlighet, se även generella slutsatser.

Våra slutsatser:

- Förbudet bör endast anses omfatta åtgärder som skogsbruk i de fall fångande eller dödande av fågelindivider kan påverka möjligheten att upprätthålla en tillfredsställande nivå för en fågelarts population.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen anser att det, för punkterna 1 och 2 i förordningsbestämmelsen, inte går att utläsa mer ur Skydda skogen-domen⁷ än att det ställs krav på att Sverige genomför konkreta och specifika skyddsåtgärder som gör det möjligt att säkerställa att förbuden i artikel 5 fågeldirektivet efterlevs. En dispensprövning för varje planerad åtgärd som kan medföra påverkan på individnivå behöver därför inte genomföras. Vi

⁴ Att en art är upptagen på bilaga 1 till fågeldirektivet innebär att det ska utses särskilda skyddsområden för arten till Natura 2000-nätverket.

⁵ Dom av den 17 april 2018, Mål C-441/17, Kommissionen mot Polen, (Białowieżaskogen).

⁶ Fm 2022:5 s. 4.

⁷ Dom av 4 mars 2021, de förenade målen C-473/19 och C-474/19, (Skydda skogen).

anser inte heller att detta står i strid med annan praxis från EU-domstolen, även om fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet i vissa avseenden har liknats eller likställts med varandra. Parallellen mellan direktiven i Finska ejder-domen II⁸ gäller en prövning som i sak avser jakt på fåglar, och är därför av mindre betydelse för bedömningen av påverkan från t.ex. skogsbruksåtgärder. EU-domstolens uttalande i mål Białowieża ger enligt vår bedömning stöd för en tolkning som innebär att en viss kvalifikation avseende påverkan på arten krävs för att förbudet ska gälla.⁹

Tillämpningen som Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen beskriver får anses utgöra en fråga som EU-domstolen inte specifikt har avgjort. Vi bedömer att tolkningen är förenlig med direktivets syfte såsom det uttrycks i artikel 2 samt direktivsgrundsats 10. Detta har även regeringen uttryckt i bestämmelsens förarbeten.¹⁰ Till skillnad från art- och habitatdirektivet, som skyddar vissa utpekade arter med särskilt skyddsbehov, så är fågeldirektivets syfte att skydda alla fågelarter. Detta inkluderar sådana fågelarter som i Sverige och andra delar av EU saknar särskilt skyddsbehov idag. Det är därför en rimlig tolkning att en viss kvalificering av förbuden är inbyggd i alla skyddsbestämmelser.

Visserligen kvalificeras inte förbudet i första eller andra punkterna i förordningstexten, såsom görs i bestämmelsens fjärde punkt. Vi bedömer dock att den praktiska tillämpningen ändå ska utgå från en sådan kvalifikation, avseende sådana verksamheter och åtgärder som har ett annat syfte än att avsiktligt fånga eller döda fåglar. Vi grundar denna bedömning för det första i det faktum att fåglarna skyddas i en särskild bestämmelse, vilket gör det tydligt att fågeldirektivets tolkning och syfte ska ligga till grund för bedömningen. Vi bedömer för det andra att regeringen har knutit paragrafens generella tillämpning tydligare till fågeldirektivets syfte, samt att detta i praktisk tillämpning bör återspeglas även på tillämpningen av första och andra punkterna i förordningstexten.

4 § första stycket punkt 2 – avsiktligt förstöra eller skada vilda fåglars bon eller ägg eller bortföra sådana fåglars bon

För uttolkning av begreppet avsiktlighet, se även generella slutsatser.

Våra slutsatser:

- Förbudet bör endast anses omfatta åtgärder som skogsbruk i de fall de förbjudna åtgärderna riskerar att påverka möjligheten att upprätthålla en tillfredsställande nivå för en fågelarts population (se mer avsnittet ovan).
- När skyddet aktualiseras enligt ovan, bör även boets funktionalitet ingå i skyddet, det vill säga att boets funktion för reproduktion finns kvar.

⁸ Dom av den 23 april 2020, Mål C-217/19, Kommissionen mot Finland (Vårjakt av ejderhanar).

⁹ Dom av den 17 april 2018, Mål C-441/17, Kommissionen mot Polen, (Białowieżaskogen), punkt 256-259.

¹⁰ Fm 2022:5 s. 4.

- För bon som återanvänds med regelbundenhet gäller förbudet kontinuerligt, dvs utan begränsning i tid,¹¹ eftersom vissa fågelarter återanvänder sina bon.
- Punkten innebär inte förbud att förstöra exempelvis födosök- eller kycklingmiljöer som ingick i tidigare 4 § första stycket punkt 4 (sådan störning kan dock fortfarande vara förbjuden enligt nya punkt 4), utan endast att förstöra funktionen för boet och dess ägg.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen anser att ett bos funktionalitet bör ingå i begreppet ”bon” för att förbudet inte ska förlora sin mening kopplat till fågeldirektivets syfte. Det bör innebära att träd med bon och den miljö som behövs närmast boet för att det ska kunna användas inte får förstöras. Det bör dock endast gälla när det finns en risk för att en tillfredställande nivå för fågelarten annars inte kan upprätthållas.

4 § första stycket punkt 3 – samla in vilda fåglars ägg, även om de är tomma

Punkten är inte aktuell i samband med skogsbruksåtgärder och kommenteras därför inte i denna PM.

4 § första stycket punkten 4 - avsiktligt störa vilda fåglar

För uttolkning av begreppen avsiktlighet samt tillfredsställande nivå på population utifrån ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, se generella slutsatser.

Våra slutsatser:

- Förbudet mot att störa vilda fåglar gäller inte om störningen saknar betydelse för att bibehålla eller återupprätta populationen på en tillfredsställande nivå särskilt utifrån ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov.
- Förbudet att avsiktligt störa vilda fåglar gäller särskilt under deras häcknings- och uppfödningstid men detta förbud bör inte begränsas till häcknings- och uppfödningstiden.¹² En bedömning måste här göras utifrån respektive fågelart som riskerar att påverkas negativt av en åtgärd.
- Negativ påverkan på en livsmiljö¹³ för en fågelart kan utgöra en förbjuden störning. Bedömning av om det kan komma att påverka populationsnivån till att inte vara tillfredställande måste göras från fall till fall.

¹¹ Dom av den 17 april 2018, Mål C-441/17, Kommissionen mot Polen, (Białowieżaskogen), punkt 252 samt dom av den 27 april 1988, C- 252/85, Kommissionen/Frankrike, punkt 9.

¹² Dom av den 17 april 2018, Mål C-441/17, Kommissionen mot Polen, (Białowieżaskogen), punkt 252 samt dom av den 27 april 1988, C- 252/85, Kommissionen/Frankrike, punkt 9.

¹³ Fm 2022:5 s. 4.

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen anser att begreppet störning inte har ändrats genom den nya lydelsen i artskyddsförordningen. Vad som kan anses utgöra en störning kan tolkas så här: *Varje verksamhet som avsiktligt stör en art i sådan omfattning att det kan påverka dess chanser till överlevnad, fortplantningsframgång eller reproduktionsförmåga, eller som leder till en minskning av det bebodda området eller till att arten förflyttas eller fördrivs, bör ses som en störning*¹⁴ och det varierar beroende på fågelart. En bedömning behöver göras från fall till fall om en åtgärd utgör en störning som inte saknar betydelse för att bibehålla eller återupprätta fågelarters population på en tillfredsställande nivå.

Så här behöver frågan tas vidare

Myndigheterna avser vägleda i mer detalj i de kommande reviderade riktlinjerna för handläggning av artskyddsärenden i skogen.

¹⁴ Europeiska Kommissionen. Vägledning om strikt skydd för djurarter av gemenskapsintresse enligt habitatdirektivet (12-10-2021), s. 27 f.