

Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens gemensamma tolkning av EU-domstolens dom den 1 augusti 2025 i mål C-784/23 angående fåglars fridlysning och skogsavverkningar under häckningstid

Bakgrunden till domen

Målet i EU-domstolen har handlat om två förelägganden med förbud att utföra en gallring respektive en slutavverkning i Estland under fåglars häcknings- och uppfödningstid. Efter att Miljömyndigheten i Estland beslutat att stoppa avverkningarna under fåglars häckningsperiod har Högsta domstolen i Estland ställt ett antal frågor till EU-domstolen som rör tolkningen av delar av fågeldirektivet.

Frågorna rör i huvudsak hur begreppet avsiktlighet i artikel 5 i fågeldirektivet ska förstås och hur förbuden i artikel 5 a, b och d i direktivet ska tolkas när syftet med åtgärden inte är att döda eller störa fåglar eller att förstöra eller skada deras bon och när åtgärder utförs under fåglars häckningsperiod. Frågorna rör även vilken betydelse en påverkan på fåglarnas populationsnivå har för att förbuden ska gälla.

Sedan 2022 motsvarar artikel 5 a, b och d i fågeldirektivet 4 § första stycket 1, 2 och 4 i den svenska artskyddsförordningen (2007:845).

EU-domstolens avgörande

Samtliga fågelarter omfattas av förbuden

Förbuden i artikel 5 är enligt EU-domstolen tillämpliga på samtliga fågelarter och är inte begränsade till endast vissa specifika fågelarter eller arter som är hotade på någon nivå eller har en långsiktigt vikande populationstrend. Förbuden i artikel 5 är inte begränsade till enbart fågelarter som har en ogynnsam bevarandestatus. (punkterna 45 och 59)

Begreppet avsiktlighet ska tolkas på samma sätt i de två naturvårdsdirektiven

Avsiktlighetsbegreppet i artikel 5 i fågeldirektivet ska enligt EU-domstolen tolkas på samma sätt och ha samma innebörd som EU-domstolens tolkning av detta begrepp inom ramen för artikel 12 i livsmiljödirektivet. (punkterna 47, 48)

Förbuden gäller även om syftet med åtgärden inte är att döda och störa fåglar eller förstöra eller skada deras bon eller ägg

Förbuden i artikel 5 a, b och d i fågeldirektivet är enligt EU-domstolen tillämpliga på verksamheter där syftet med åtgärden eller verksamheten inte är att döda och störa fåglar eller förstöra eller skada deras bon eller ägg, men där personen i fråga har godtagit risken för att fåglar dödas eller störs eller att deras bon och ägg förstörs eller skadas. (punkt 49)

Förbuden mot att döda fåglar och förstöra eller skada deras bon och ägg gäller oavsett åtgärdens påverkan på fågelartens populationsnivå

För tillämpningen av förbuden mot att avsiktligt döda fåglar och förstöra eller skada deras bon och ägg i artikel 5 a och b i fågeldirektivet är det enligt EU-domstolen inte relevant att göra en prövning av åtgärdens påverkan på berörda fågelarters populationsnivå utifrån artikel 2 och syftet med fågeldirektivet. Dessa förbud är således tillämpliga oavsett vilken påverkan åtgärden får på den berörda fågelarten och någon bedömning utifrån artikel 2 och syftet med fågeldirektivet ska inte göras. (punkterna 50–54 och 57)

Förbudet mot att störa fåglar är enbart tillämpligt efter en prövning av åtgärdens påverkan på fågelartens populationsnivå

För tillämpningen av förbudet mot att avsiktligt störa fåglar, särskilt under deras häcknings- och uppfödningssperiod, i artikel 5 d i fågeldirektivet ska det enligt EU-domstolen göras en prövning av åtgärdens påverkan på fågelartens populationsnivå utifrån artikel 2 och syftet med fågeldirektivet. Förbudet ska tolkas så att det enbart är tillämpligt i den mån det är nödvändigt för att förhindra störningar som kan ha en betydande inverkan på det mål som avses i artikel 2 i direktivet (att bibehålla populationen av fågelarter på en tillfredsställande nivå eller att återställa populationen till en sådan nivå). Störningar som saknar betydelse för att uppnå syftet med direktivet omfattas inte av förbudets tillämpning. (se främst punkterna 50, 51 och 57)

Om avverkning under fåglars häcknings- och uppfödningssperiod

När det konstateras att det finns cirka tio häckande fågelpar per hektar skog i den skog som ska avverkas och avverkning genomförs under deras häcknings- och uppfödningssperiod innebär det enligt EU-domstolen att man har godtagit risken för att fåglar dödas eller störs eller att deras bon och ägg förstörs eller skadas (och avsiktlighetsrekvisitet anses då uppfyllt). (punkt 60)

Förekomst av antalet häckande fågelpar går att grunda på bland annat skogens typ och ålder

Det är enligt EU-domstolen inte omotiverat enligt försiktighetsprincipen att grunda konstaterandet angående förekomsten av ett visst antal häckande fågelpar per hektar på vetenskapliga uppgifter och observationer av olika fåglar, och i synnerhet på skogens typ och ålder samt att ett antal exemplar identifierats på platsen. (punkt 61)

En avverkning under fåglars häcknings- och uppfödningssperiod omfattas av förbuden att döda fåglar eller förstöra eller skada deras bon och ägg om skogen innehåller cirka tio häckande fågelpar per hektar

När det utifrån vetenskapliga uppgifter och observationer går att dra slutsatsen att den skog som ska avverkas innehåller cirka tio häckande fågelpar per hektar, omfattas en avverkning som genomförs under fåglarnas häcknings- och uppfödningssperiod av förbuden. (punkterna 60 och 62)

En avverkning under fåglars häcknings- och uppfödningstid omfattas av förbudet att störa fåglar om skogen innehåller cirka tio häckande fågelpar per hektar och störningen har en betydande inverkan på populationens tillfredsställande nivå

När det utifrån vetenskapliga uppgifter och observationer går att dra slutsatsen att den skog som ska avverkas innehåller cirka tio häckande fågelpar per hektar, omfattas en avverkning som genomförs under fåglarnas häcknings- och uppfödningstid av förbuden, i den mån störningen har en betydande inverkan på målet att bibehålla populationen av fågelarten på en tillfredsställande nivå eller återställa populationen till en sådan nivå. (punkterna 60 och 62)

Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens tolkning av vad domen innebär

Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen gör följande tolkning av vad EU-domstolens dom innebär för tillämpningen av 4 § första stycket 1, 2 och 4 artskyddsförordningen i skogsbruket.

Sedan tidigare är det klarlagt av EU-domstolen att förbuden är tillämpliga på skogsbruk samt att förbuden är tillämpliga på samtliga fågelarter och inte bara exempelvis hotade arter.¹ Detta poängteras av EU-domstolen även i det nu aktuella avgörandet.

Domstolen klargör dock inte vad skillnaderna i fridlysning mellan det strikta skyddssystem som anges i artikel 12 i art- och habitatdirektivet och det generella skyddssystem som anges i artikel 5 fågeldirektivet.

Om förbuden mot att avsiktligt döda fåglar och avsiktligt förstöra eller skada bon eller ägg (4 § första stycket 1 och 2 artskyddsförordningen)

Till skillnad från hur Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen har tolkat det hittills² anger EU-domstolen nu att det inte är relevant att göra en prövning av åtgärdens påverkan på de berörda fågelarternas populationsnivå för att dessa förbud i fågeldirektivet ska vara tillämpliga. Detta innebär enligt vår bedömning att det inte är längre är möjligt att tillämpa någon form av kvalifikationsgräns utifrån påverkan på population för när förbuden i 4 § första stycket 1 och 2 artskyddsförordningen aktualiseras.

Föryngringsavverkning och gallring (i fortsättningen benämnt som avverkningsåtgärder) kommer att ses som en avsiktlig handling som omfattas av förbuden om man anses ha godtagit risken för att fåglar dödas eller att bon eller ägg förstörs eller skadas i samband med att man utför sin åtgärd. I det nu aktuella estniska målet, ansågs den risken ha godtagits när man kunde dra slutsatsen att den skog som skulle avverkas under fåglarnas häcknings- och uppfödningstid innehåller cirka tio häckande fågelpar per hektar. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen tolkar inte cirka tio par häckande fåglar per hektar som en gräns som behöver uppnås för att förbuden ska anses

¹ EU-domstolens dom av den 4 mars 2021 i mål C-473-19 och C-474/19, *Skydda skogen*, samt även EU-domstolens dom av den 17 april 2018 i mål C-441/17, *Białowieżaskogen*.

² Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket, nu gällande version 2.1, 2024-06-20.

aktualiseras. Domstolen har dock inte uttalat sig om bedömningen vid färre häckande fågelpar per hektar. Bedömningen om när man anses ha godtagit risken för att fåglar dödas eller bon eller ägg förstörs eller skadas, är något som behöver avgöras i det enskilda fallet bland annat utifrån vetenskapliga uppgifter och observationer av olika fåglar samt skogens typ och ålder.

Vad innebär detta i praktiken?

Även om förbudet mot att döda fåglar i 4 § första stycket 1 i artskyddsförordningen inte är begränsat till fåglars häcknings- och uppfödningssperiod bör förbudet däremot, när det gäller avverkningsåtgärder, sällan aktualiseras i praktiken utanför fåglars häcknings- och uppfödningssperiod.

Även om förbudet mot att förstöra eller skada ägg i 4 § första stycket 2 i artskyddsförordningen inte heller är begränsat till fåglars häcknings- och uppfödningssperiod bör även förbudet mot att förstöra eller skada ägg sällan aktualiseras i fråga om avverkningsåtgärder utanför fåglars häcknings- och uppfödningssperiod.

Förbudet mot att förstöra eller skada bon i 4 § första stycket 2 i artskyddsförordningen kan aktualiseras för avverkningsåtgärder även utanför fåglars häcknings- och uppfödningssperiod eftersom bon enligt praxis är skyddade även när de inte används. Detta gäller för bon som kan antas komma att återanvändas.³

Under fåglars häcknings- och uppfödningssperiod går det att minska risken för att förbuden överträds. Detta exempelvis genom att ta hänsyn till kända fågelhäckningar, lämna boträd och hålträd och ta hänsyn till hänsynskrävande biotoper. Särskild hänsyn bör även tas till andra viktiga häckningsmiljöer. För att identifiera lämplig hänsyn kan man ta stöd i artvisa vägledning för fåglar. Att undvika avverkningsåtgärder under fåglars häcknings- och uppfödningssperiod är i sig också en förebyggande åtgärd.

Om en verksamhetsutövare, genom att följa en förebyggande strategi, vidtar tillräckliga, förebyggande åtgärder så att den kvarvarande eventuella påverkan blir obetydlig, så bör åtgärden inte betraktas som avsiktlig i artskyddsförordningens mening. Är en åtgärd inte att anse som avsiktlig är den heller inte förbjuden enligt bestämmelserna.

Huruvida förbuden kommer att aktualiseras kommer vara beroende av förutsättningarna i det enskilda fallet.

Förbuden om att döda fåglar och skada eller förstöra bon eller ägg kan i vissa fall sammanfalla med förbuden mot att störa.

³ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket, nu gällande version 2.1, 2024-06-20.

Om förbudet mot att avsiktligt störa vilda fåglar (4 § första stycket 4 artskyddsförordningen)

I likhet med Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens tidigare tolkning är det även i fortsättningen tillåtet att tillämpa en form av kvalifikationsgräns för när förbudet mot att störa vilda fåglar i 4 § första stycket 4 artskyddsförordningen aktualiseras. Det behöver alltså göras en bedömning av vilken påverkan en planerad avverkningsåtgärd skulle få på den berörda fågelartens populationsnivå för att avgöra om förbudet är tillämpligt eller inte. På samma sätt som tidigare gäller förbudet mot att störa vilda fåglar särskilt under deras häcknings- och uppfödningssperiod, men förbudet är inte enbart begränsat till den tiden.

Även efter EU-domstolens förhandsavgörande kommer en avverkningsåtgärd att ses som en avsiktlig störning som omfattas av förbudet om man anses ha godtagit risken för att vilda fåglar störs i samband med att man utför sin åtgärd. Det gäller fortsatt endast om störningen får en betydande inverkan på målet att bibehålla den berörda fågelartens population på en tillfredsställande nivå eller återupprätta populationen till en sådan nivå. I det nu aktuella estniska målet, ansågs den risken ha godtagits när man kunde dra slutsatsen att den skog som skulle avverkas under fåglarnas häcknings- och uppfödningssperiod innehåller cirka tio häckande fågelpar per hektar. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen tolkar inte tio par häckande fåglar per hektar som en gräns som behöver uppnås för att förbudet ska anses aktualiseras. Domstolen har dock inte uttalat sig om bedömningen vid färre häckande fågelpar. Bedömningen om när man anses ha godtagit risken för att störa vilda fåglar, är något som behöver avgöras i det enskilda fallet utifrån bland annat vetenskapliga uppgifter och observationer av olika fåglar samt skogens typ och ålder.

När störningar saknar betydelse för att bibehålla eller återupprätta populationen på en tillfredsställande nivå bör det på samma sätt som tidigare inte räknas som en förbjuden störning enligt 4 § första stycket 4 artskyddsförordningen.

Vad innebär det i praktiken?

Även om förbudet mot att störa vilda fåglar i 4 § första stycket 4 i artskyddsförordningen i och för sig är tillämpligt på samtliga fågelarter och inte bara exempelvis hotade arter bör förbudet däremot inte aktualiseras i praktiken i någon större utsträckning för fågelpopulationer som har en tillfredsställande nivå.

Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens bedömning är fortsatt att förbudet mot att avsiktligt störa vilda fåglar inte gäller om störningen saknar betydelse för att bibehålla eller återupprätta populationen på en tillfredsställande nivå särskilt utifrån ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov.

Det går att minska risken för att förbuden överträds genom förebyggande åtgärder. Detta exempelvis genom att ta hänsyn till kända fågelhäckningar, lämna boträd och hålträd och ta hänsyn till hänsynskrävande biotoper. Särskild hänsyn bör även tas till andra viktiga häckningsmiljöer. För att identifiera lämplig hänsyn kan man ta stöd i artvisa vägledning för fåglar.

Att undvika skogsbruksåtgärder under fåglars häckningsperiod är i sig också en förebyggande åtgärd. Huruvida förbuden kommer att aktualiseras kommer vara beroende av förutsättningarna i det enskilda fallet.

Fortsatt arbete

Som en följd av EU-domstolens avgörande kommer Naturvårdsverkets och Skogsstyrelsens gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket⁴ att behöva revideras. Myndigheterna avser att vägleda mer om den praktiska tillämpningen av förbuden i den kommande revideringen av dessa riktlinjer. Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen kommer även att bedöma behovet av ytterligare vägledningsmaterial.

⁴ Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen. Gemensamma riktlinjer för handläggning av artskyddsärenden i skogsbruket, nu gällande version 2.1, 2024-06-20.