



Artskyddet i praxis – om artskyddet i svensk och europeisk praxis

- Christina Olsen Lundh
- Miljörättsdagen 2020

Artskydd

Christina Olsen Lundh

Miljörättsdagen 2020



Aktuella frågor



Från EU-domstolen



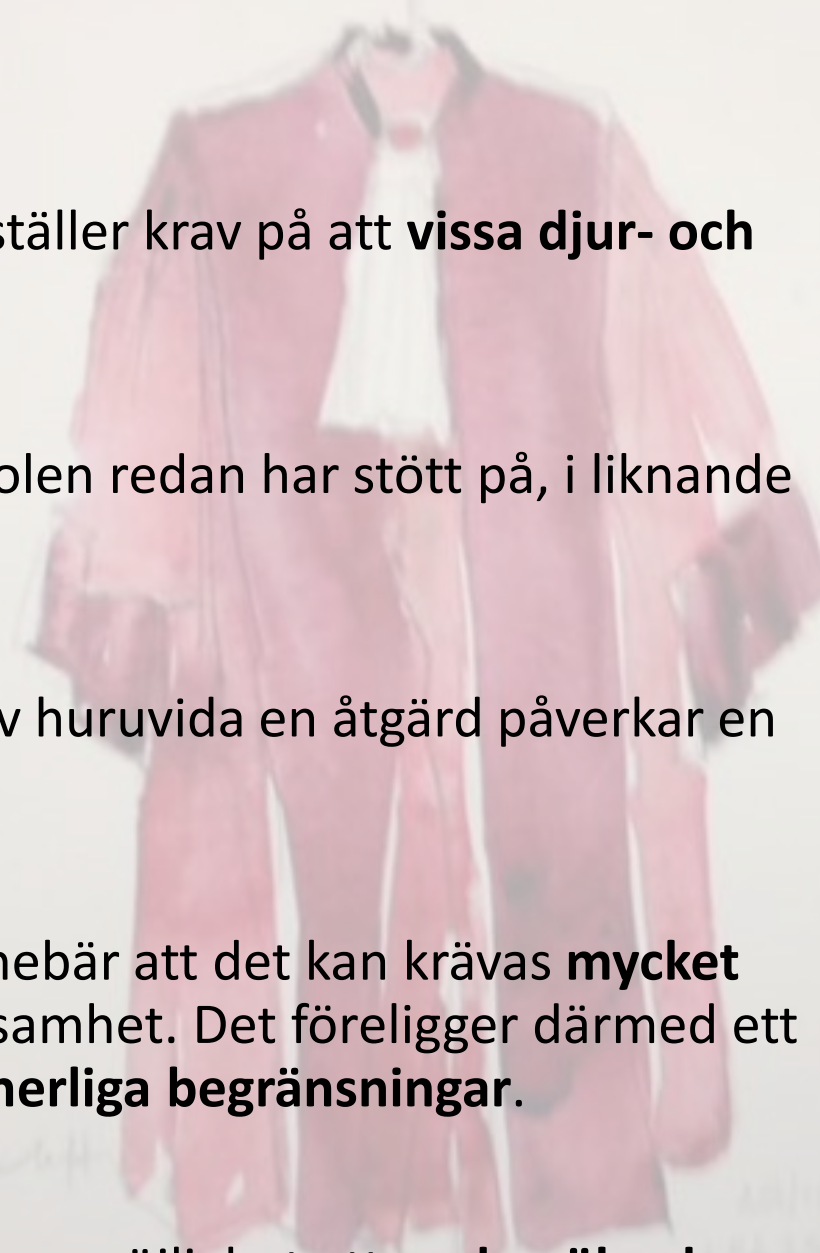
Spridda tankar kring
ersättningsrätten

Generaladvokatens förslag till
avgörande i de förenade målen
C-473/19 och C-474/19 *Skydda
skogen*



Inledning

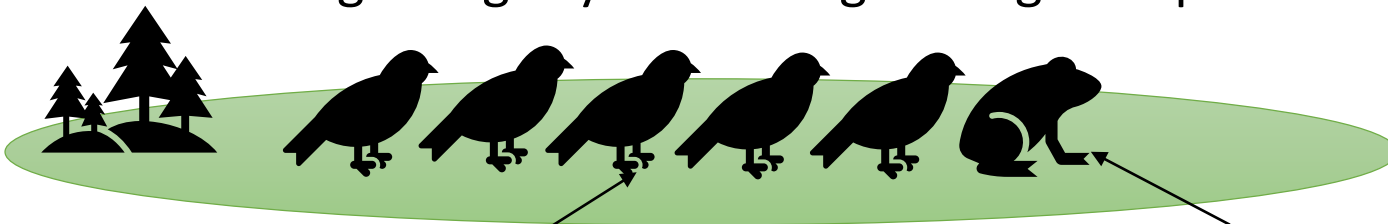
1. Livsmiljödirektivet och fågelskyddsdirektivet ställer krav på att **vissa djur- och växtarter ska skyddas.**
2. Frågorna i målet som rör **artskydd** har domstolen redan har stött på, i liknande form, i samband med **områdesskydd.**
3. Kan tillämpningen av **förbud** vara beroende av huruvida en åtgärd påverkar en skyddad arts **bevarandestatus?**
4. Artskyddet enligt **EU-domstolens tolkning** innebär att det kan krävas **mycket långtgående begränsningar** av mänsklig verksamhet. Det föreligger därmed ett berättigat intresse av att **undvika oproportionerliga begränsningar.**
5. Förevarande mål erbjuder därför en välkommen möjlighet att **undersöka dessa motsättningar** närmare.



Bakgrund

Avverkningsanmälan:

Avverka samtliga träd på aktuell ytan med undantag för de träd som enligt Skogsstyrelsens vägledning bör sparas



Stabila populationer (kungsfågel och talltita har minskat något)

Gynnsam bevarandestatus



SKOGSSTYRELSEN

Vägledning (rekommendationer).
Avverkningen strider ej mot förbuden i AF om vägledningen följs.

Föreningar begär att tillsynsmyndighet ska agera då de anser att avverkningen, trots vägledning, strider mot förbuden i AF

Angivna arter utnyttjar med stor sannolikhet området för fortplantning.

Avverkningen kommer, beroende på när i respektive arts livscykel som den utförs, att innebära att exemplar av arterna kommer att störas eller dödas.

De ägg som finns i området vid avverkningstillfället kommer att förstöras.

Beslut: ingen åtgärd. Det krävs inte någon dispensprövning eftersom åtgärderna inte strider mot förbuden i AF under förutsättning att de försiktighetsåtgärder som angetts i den specifika vägledningen vidtas.



Kokotts inledande rättsliga bedömning

Är tillåtet att ställa krav på att den berörda artens bevarandestatus är ogynnsam eller att den försämras genom handlingen i fråga för att aktualisera förbuden ?

Sådana krav utgör under alla omständigheter ett berättigat försök att förhindra att mänsklig verksamhet i alltför stor omfattning begränsas av det europeiska artskyddet.

Risken för sådana begränsningar följer av EU-domstolens praxis, i vilken avsiktsbegreppet, i vart fall när det gäller förbuden i livsmiljödirektivet, har tolkats så, att det även innefattar godtagandet av förbjuden påverkan.

Om denna tolkning utan inskränkningar tillämpas på fågelskyddsdirektivet föreligger det en verklig risk för väsentliga begränsningar av mänsklig verksamhet.



**Kokotts
resonemang**
– en genomgång
av EU-domstolens
praxis –
**och hennes svar
på frågorna**





Fråga 1. Om tillämpningsområdet för fågeldirektivets artikel 5 kan avgränsas till hotade arter

Skydd av samtliga de fågelarter som avses i artikel 1

= samtliga fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium på vilket fördraget tillämpas.

Mål 247/85 *kommissionen/Belgien*, p. 6 och 7

Mål C-192/11 *kommissionen/Polen*, p. 33,

Mål C-441/17 *kommissionen/Polen* (Białowieżaskogen), p. 251.

Skyldigheten att skydda fågelarter föreligger innan det har konstaterats att antalet fåglar har minskat och innan risken för att en skyddad fågelart försvinner har konkretiserats.

Mål C-355/90 *kommissionen/Spanien* (Santoña), p. 15,

Mål C-117/00 *kommissionen/Irland* (Moripán), p. 15

Mål C-441/17 *kommissionen/Polen* (Białowieżaskogen), p. 262 och 263).

Det är oförenligt med artikel 5 i fågelskyddsdirektivet att vissa fågelarter utesluts från skyddet

Mål 247/85 *kommissionen/Belgien*, p. 21 och 22

Mål 252/85 *kommissionen/Frankrike* p. 10 och 11

Det är oförenligt med artikel 5 i fågelskyddsdirektivet att skyddet begränsas till arter som tillhör det nationella beståndet.

Mål 252/85 *kommissionen/Frankrike*, p. 15

Mål C-507/04 *kommissionen/Österrike*, p. 102 och 103

Mål C-192/11 *kommissionen/Polen*, p. 25

Domstolen har tillämpat bestämmelsen på arter som exempelvis på kråkor, starar och koltrastar, Mål C-507/04 *kommissionen/Österrike*, p. 332 ff gråhägrar och storskarvar Mål C-192/11 *kommissionen/Polen*, p. 63

och på olika finkarter. Mål C-557/15 *kommissionen/Malta* (vilda finkar)



Svar på första frågan:

Enligt artiklarna 1 och 5 i fågelskyddsdirektivet är medlemsstaterna skyldiga att anta:

Ett system för skydd av samtliga fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium på vilket fördraget tillämpas.

System för skydd som enbart är tillämpliga på arter som är förtecknade i bilaga I till direktivet, som är hotade på någon nivå eller som har en långsiktigt vikande populationstrend uppfyller inte dessa krav.



Frågorna 4 och 5: Aktualiseras förbudet i livsmiljödirektivets artikel 12.d först om den berörda artens bevarandestatus riskerar att försämrans av åtgärden? På vilken nivå ska bevarandestatusen i så fall bedömas?

Artikel 12.1 d i livsmiljödirektivet: Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att införa ett strikt skyddssystem i det naturliga utbredningsområdet för de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4 a till direktivet, med förbud mot att skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser.

Parningsplatser och rastplatser ska ges ett *utökat* skydd mot handlingar som innebär att de skadas eller förstörs. (Inte enbart avsiktliga handlingar är förbjudna.)

Mål C-98/03 *kommissionen/Tyskland*, p. 55

Mål C-477/19 *Magistrat der Stadt Wien* (europeisk hamster), p. 27.

Ett strikt skyddssystem innebär krav på konkreta och specifika skyddsåtgärder och att sammanhängande och samordnade åtgärder av förebyggande karaktär vidtas. Ett sådant strikt skyddssystem ska göra det faktiskt möjligt att förhindra att parningsplatser eller rastplatser skadas eller förstörs.

Mål C-383/09 *kommissionen/Frankrike* (europeisk hamster), p. 19–21

Mål C-340/10, *kommissionen/Cypern* (cypriotisk snok), p. 60–62

Mål C-441/17, *kommissionen/Polen* (Białowieżaskogen), p. 231

Mål C-477/19, *Magistrat der Stadt Wien* (europeisk hamster), p. 20

Det är inte avgörande huruvida påverkan rör en populations bevarandestatus. En populations stabilitet samt dess storlek inte är avgörande för förbudets effekt.

Mål C-103/00 *kommissionen/Grekland* (*Caretta caretta*) p. 31

Mål C-518/04 *kommissionen/Grekland* (*Vipera schweizeri*), p. 21

Mål C-504/14 *kommissionen/Grekland* (Kyparissia) p. 148

Mål C-441/17 *kommissionen/Polen* (Białowieżaskogen), p. 237.

Om en tillämpning av förbudet i artikel 12.1 skulle vara beroende av att den berörda artens bevarandestatus riskerar att försämrans så skulle några undantag aldrig kunna beviljas, vilket skulle innebära att artikel 16 förlorar all praktisk verkan.



Svar på fjärde frågan (och femte):

För att det förbud som föreskrivs i artikel 12 d i livsmiljödirektivet mot att förstöra eller skada parningsplatser för djur som är förtecknade i bilaga IV a ska aktualiseras krävs således 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.

Således är det inte nödvändigt att besvara fråga 5, vilken avser på vilken nivå bedömningen av bevarandestatus ska göras vid tillämpningen av artikel 12.1 d i livsmiljödirektivet ska göras.

Avsiktligt döda/störa/förstöra för det fall syftet med åtgärden uppenbart är ett annat än att döda/störa arter (till exempel skogsbruksåtgärder eller markexploatering).



Fågelskyddsdirektivet

- döda och fånga (artikel 5 a)
- förstörelse av ägg och fågelbon (artikel 5 b)
- samla in och ~~behålla~~ fågelägg (artikel 5 c)
- Störa (artikel 5.d)

Livsmiljödirektivet

- döda och fånga (artikel 12. 1. a)
- förstörelse av ägg (artikel 12. 1. c)
- Störa (artikel 12.1.b)



Livsmiljödirektivet 12. 1 a (avsiktligt fånga/döda) och 12. 1. c (avsiktligt förstöra ägg) vid åtgärder vars syfte uppenbart är ett annat än att döda/förstöra



Domstolen har när det gäller dödande slagit fast att avsiktsrekvisitet är uppfyllt när det är visat att den handlande har velat döda *eller åtminstone godtagit risken för* att en skyddad djurart dödas.

Mål C-103/00 *kommissionen/Grekland (Caretta caretta)*, p. 36 och 39

Mål C-221/04 *kommissionen/Spanien* (uttal) p. 71 (se även Kokotts förslag till avgörande p. 49 och 50)

Mål C-504/14 *kommissionen/Grekland (Kyparissia)*, p. 159 (se även Kokotts förslag till avgörande p. 126)

Rättspraxis rör visserligen enbart förbudet mot att döda och störa enligt artikel 12.1 a och b i livsmiljödirektivet. Det finns emellertid inte någon anledning att tolka begreppet avsikt annorlunda vid förstörelse av ägg.

Arternas bevarandestatus har enligt ordalydelsen inte någon inverkan på förbuden, utan har enbart betydelse i samband med undantagen i artikel 16.

Mål C-441/17 *kommissionen/Polen (Białowieżaskogen)* p. 231, 237 och 238.

Vad gäller förbudet enligt artikel 12.1 a i livsmiljödirektivet mot att döda exemplar av arter bekräftas detta av att det med begreppet exemplar enligt definitionen i artikel 1 m faktiskt avses varje enskilt djur.

Förbudet mot att förstöra ägg enligt artikel 12.1 c i livsmiljödirektivet hänför sig inte uttryckligen till enskilda exemplar. Emellertid kan ett sådant förbud till sin natur knappast tolkas på något annat sätt när det inte föreskrivs något tröskelvärde för att det ska utlösas.

När det gäller förbuden mot dödande och förstörelse enligt artikel 12.1 a och c i livsmiljödirektivet förutsätts således inte att det finns en risk för att åtgärden i fråga påverkar de respektive djurarternas bevarandestatus negativt. En gynnsam bevarandestatus för den berörda arten utesluter inte heller att detta förbud tillämpas.

Livsmiljödirektivet



Led i artikel 12.1	Avsiktlighetsrekvisitet enligt Kokott	Exemplar/population
a) att avsiktligt fånga eller döda exemplar av dessa arter i naturen, oavsett hur detta görs,	Avsiktsrekvisitet är uppfyllt när det är visat att den handlande har velat döda eller åtminstone godtagit risken för att en skyddad djurart dödas	Gäller exemplar Förutsätter ej att bevarandestatus påverkas. GYBS utesluter inte förbud
b) att avsiktligt störa dessa arter, särskilt under deras parnings-, uppfödning-, övervintrings- och flyttperioder,	Avsiktsrekvisitet är uppfyllt när det är visat att den handlande har velat störa eller åtminstone godtagit risken.	
c) att avsiktligt förstöra eller samla in ägg i naturen,	Avsiktsrekvisitet är uppfyllt när det är visat att den handlande har velat förstöra eller åtminstone godtagit risken.	Gäller rimligen exemplar. Förutsätter ej att bevarandestatus påverkas. GYBS utesluter inte förbud
d) att skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser.	Saknar avsiktlighetsrekvisit. Parningsplatser och rastplatser ska ges ett utökat skydd mot handlingar som innebär att de skadas eller förstörs. Krav på konkreta och specifika skyddsåtgärder och att sammanhängande och samordnade åtgärder av förebyggande karaktär vidtas.	Inte avgörande huruvida påverkan rör en populations bevarandestatus.

Fågelskyddsdirektivet, exemplar och gynnsam bevarandestatus

Vad gäller förbuden mot avsiktligt dödande (led a) och förstörelse av eller skada på bon och ägg (led b) saknas hänvisning till ett samband med bevarandestatusen.

Tvärtom måste dessa förbud till sin natur hänföra sig till varje enskilt exemplar, eftersom det inte föreskrivs något tröskelvärde.



Avsiktsbegreppet i fågelskyddsdirektivets artikel 5 a och b vid åtgärder vars syfte uppenbart är ett annat än att döda/förstöra


För begreppet avsikt i artikel 5 i fågelskyddsdirektivet saknas uttryckliga jämförbara avgöranden från EU- domstolen.

Skadade, döda eller döende träd fick inte avverkas när sådana åtgärder hade utpekats som ett potentiellt hot mot vissa särskilt skyddade fågelarter i en förvaltningsplan över det aktuella skyddsområdet.

= avsiktlig förstörelse/skada av bon och ägg (5 b)

= avsiktlig störning, särskilt under häcknings- och uppfödningperioden (5 d).

Mål C- 441/17 *kommissionen/Polen* (Białowieżaskogen) p. 253, 254 och 259).



Det förefaller osannolikt att avsikten med de aktuella åtgärderna skulle ha varit att orsaka sådan påverkan på fåglar.

→ Kan anses motiverat att överföra den tolkning av detta begrepp som gjorts i samband artikel 12.1 i livsmiljödirektivet på artikel 5 i fågelskyddsdirektivet. Detta är för övrigt även kommissionens ståndpunkt i förevarande mål.

Ett sådant tillvägagångssätt skulle emellertid få betydligt mer långtgående konsekvenser än en motsvarande tillämpning av artikel 12.1 i livsmiljödirektivet.

Livsmiljödirektivet

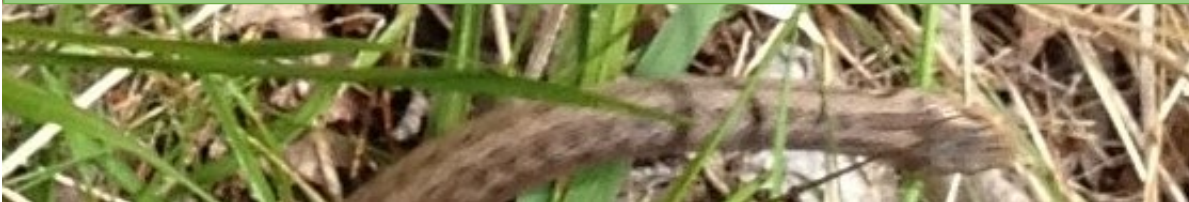
Ett fåtal, i regel mycket sällsynta, arter.

Strikt skyddssystem.

Strikt skydd för varje enskilt exemplar,

Sällsynta arter – sällsynta konflikter

Undantagsbestämmelse som gör det möjligt att väga motstridiga intressen mot varandra.



Fågelskyddsdirektivet

Generellt skydd för alla europeiska fågelarter

Mänsklig verksamhet påverkar arterna och accepteras göra det

Inte ett ovillkorligt skydd för varje enskild fågel.

Populationen av fågelarter ska bibehållas eller återupprättas på en nivå som särskilt svarar mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, med beaktande även av ekonomiska krav och rekreatjonsbehov.



Avsiktsbegreppet i fågelskyddsdirektivets artikel 5 vid åtgärder vars syfte uppenbart är ett annat än att döda/förstöra



Det är inte ändamålsenligt att den tolkning av begreppet avsikt som har gjorts i artikel 12.1 i livsmiljödirektivet ska överföras fullt ut på tolkningen av begreppet avsikt i artikel 5 i fågelskyddsdirektivet.

MEN: EU-domstolens slutsatser i domen om Białowieżaskogen!
Det är inte möjligt att endast tillämpa förbuden i artikel 5 a och b i fågelskyddsdirektivet på avsiktlig påverkan och utesluta fall av accepterad påverkan.

En lämplig avvägning: Förbud omfattar accepterad påverkan enbart såvida detta är nödvändigt mot bakgrund av syftet i artikel 2 i fågelskyddsdirektivet.

Komplicerat att tillämpa!
Kräver att fågelarternas bevarandestatus beaktas!

Motsvarar den breda tillämpning av förbuden som gjordes i Białowieżadomen;
avsåg påverkan på **mycket sällsynta fågelarter** i ett **område som utsetts särskilt för att skydda dem.**



Avsiktsbegreppet i fågelskyddsdirektivets artikel 5 a och b vid åtgärder vars syfte uppenbart är ett annat än att döda/förstöra

Förbuden gäller endast i den utsträckning som de, med beaktande av ekonomiska krav och rekreationsbehov, **är nödvändiga** för att bibehålla eller återupprätta dessa arter i den mening som avses i artikel 2 på en nivå som särskilt svarar mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov.



Erinran

Förbud måste vara klart formulerade, särskilt när de är av straffrättslig natur.

Således ankommer det på medlemsstaterna att vid införlivandet med nationell lagstiftning **i tillräcklig mån precisera förbuden i artikel 5 a och b i fågelskyddsdirektivet.**

Därför krävs det att erforderliga bestämmelser införs.

Dessutom är det ofta nödvändigt att **konkret ange vilka beteenden som är förbjudna och på vilka platser som det krävs särskild omsorg.**

