

**Miljödepartementet**

[m.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:m.remissvar@regeringskansliet.se)

[m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se](mailto:m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se)

**Remissvar M2021/01219**

**Artskyddsutredningens betänkande SOU 2021:51 Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar**

**Dagens artskydd**

Föreningen Skydda Skogen anser att dagens artskyddsförordning i huvudsak är bra. Antalet arter som omfattas av lagstiftningen borde dock med tanke på den allvarliga situationen för artmångfalden utökas. Problemet med det svenska artskyddet ligger inte lagstiftningen utan främst i den bristfälliga tillämpningen av lagen. Sverige har sedan inträdet i EU 1995 tillämpat EU:s fågeldirektiv och livsmiljödirektiv i allt för låg grad och på ett felaktigt sätt. Något som framgår av EU-domstolens dom från mars 2021 vilken berör de svenska förhållandena i samband med skogsbruksåtgärder (De förenade målen C-473/19 och C-474/19, Skydda Skogen).

**Dagens EU-rättsliga nivå för artskyddet**

Dagens skydd av arter i svensk artskyddslagstiftning anser Skydda Skogen ligger i linje med kraven enligt EU:s fågeldirektiv och livsmiljödirektiv. Skyddet ligger även i linje med de mål och regleringar som parlamentet och kommissionen vidtagit och planerar. Problemet med det svenska artskyddet har funnits i tillämpningen av lagstiftningen. Sverige kom 1995 vid inträdet i unionen att omfattas av fågeldirektivet och livsmiljödirektivet. Efter att kommissionen 1999 inledde ett överträdelseförfarande så ändrade Sverige 2001 sin artskyddslagstiftning i enlighet med EU:s krav. Implementeringen av lagstiftningen hos svenska myndigheter tog dock mycket lång tid. Exempelvis tog Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen först 2015 fram riktlinjer för artskydd i skogsbruket. Ett förhandsavgörande vid EU-domstolen 2020 visade dock att Sverige har tillämpat direktiven felaktigt och haft en felaktig praxis ända fram till nu.

## **Förslaget innebär en försvagning av artskyddet**

Skydda Skogen kan konstatera att utredningens förslag till ny artskyddslagstiftning innebär en försvagning av det svenska skyddet av arter. Framst gäller detta de förändringar som föreslås som innebär att skyddet för fåglarnas fortplantningsområde och viloplats tas bort. Något som föreslås i en tid när hotet mot arterna och den biologiska mångfalden aldrig varit större. FN:s panel för biologiska mångfald (IPBES) bedömer att Jorden befinner sig mitt i en sjätte massutrotning. Även Sverige och Europa omfattas av denna omfattande miljökris. Något som fått EU att förstärka och skärpa sitt miljöarbete i syfte att på ett bättre sätt kunna bevara och återställa EU:s biologiska mångfald. Förhöjda målsättningar och ett flertal dokument och strategier har de senaste åren tagits fram inom EU. Som exempelvis ny strategi för biologisk mångfald till 2030, skogsstrategi och kommissionens vägledning för strikt artskydd enligt livsmiljödirektivet. Enligt EU:s nya strategi för biologisk mångfald så väntar nya och högre krav på medlemsländernas nationella artskyddslagstiftningar. Att artskyddsutredningens förslag innebär en försämring av Sveriges artskydd är högst olyckligt och går stick i stäv med gemenskapens krav och målsättningar. Skydda Skogen bedömer att förslaget ligger under dagens EU-lagstiftning och långt under de målsättningar som EU antagit. Framst beror det på förslagens försvagning av dagens skydd för fåglar.

## **Risk för fördragsbrott**

De förändringar av framst skyddet av fåglar som föreslås anser Skydda skogen strida mot EU:s naturvårdsdirektiv och målsättningar. Detta innebär att de kan vara ett fördragsbrott om förändringarna genomförs.

## **Sammanhang och mål viktiga för tolkning av EU-rätten**

Skydda Skogen vill peka på att det av EU-domstolens dom (de förenade målen C473-19 och C474-19.p.32) framkommer att: *”Enligt fast rättspraxis ska vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte bara bestämmelsens lydelse beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (dom av den 2 juli 2020, Magistrat der Stadt Wien (Europeisk hamster), C-477/19, EU:C:2020:517, punkt 23 och där angiven rättspraxis).”*. EU-domstolen tar även i denna dom upp vikten av en hög skyddsnivå och att försiktighetsprincipen är styrande vid miljöprövningar (p.38).

Skydda Skogen anser att utredningen vid sin tolkning av unionsbestämmelserna inte i tillräckligt hög grad har tagit hänsyn till sammanhanget och de mål som eftersträvas enligt livsmiljödirektivet och fågeldirektivet. Kraven på hög skyddsnivå och försiktighetsprincipen bör även dessa påverka lagstiftningens utformning.

## **Skyddet av fåglarnas livsmiljöer**

Med dagens svenska artskyddslagstiftning är fåglarnas fortplantningsområden och viloplats skyddade. Utredningen föreslår att detta skydd tas bort. Något som skulle innebära en stark försvagning av fåglarnas skydd, vilket står i konflikt med kraven i EU:s fågeldirektiv och livsmiljödirektiv. Det går även tvärs emot flera domar i EU-domstolen (C – 441/17 Bialowieza, C-217/19 Vårjakt på Ejder, och De förenade målen C-473/19 och

C-474/19 Skydda Skogen). Skyddet av fåglarnas fortplantningsområden och viloplatsar har även en direkt koppling till målen om "gynnsam bevarandestatus" vilka omfattar fåglar (se nedan).

I fågeldirektivets artikel 4 hänvisas till en bilaga 1 med fågelarter som särskilt skall prioriteras i skyddsarbetet. Särskilda skyddsområden för dessa fåglar skall utses där man skall "undvika förorening och försämring av livsmiljöer samt störningar som påverkar fåglar". Dessa områden har därefter kopplats till livsmiljödirektivets artikel 4 där de kallas för Natura 2000-områden och de pekas ut att ingå i ett Natura 2000-nätverk. Enligt artikel 4.4 i fågeldirektivet skall medlemsstaterna för de enligt bilaga 1 utpekade fåglarna även utanför dessa Natura 2000-områden "Sträva efter att undvika förorening och försämring av livsmiljöer" för dessa fågelarter. I dagens artskyddslagstiftning har de i bilaga 1 utpekade fågelarterna ett sådant skydd genom lagens skydd för deras fortplantningsområden och viloplatsar. Ett skydd utredningen föreslår skall tas bort. Detta anser Skydda Skogen strida mot fågeldirektivets artikel 4.4 krav på fågelskydd för bilaga 1-fåglar som befinner sig utanför Natura 2000-områden.

Det finns även fåglar som i livsmiljödirektivet pekas ut som för Natura 2000-områdena "typiska arter". Flera av dessa är fågelarter vilka skall, för att Natura 2000-områdena skall kunna uppnå en gynnsam bevarandestatus, ha en gynnsam bevarandestatus (artikel 1.e). Tas dagens skydd för dessa arters fortplantningsområden och viloplatsar bort så minskar möjligheterna att kunna nå direktivets krav. Förslaget står därför i strid med livsmiljödirektivets artikel 1.e.

### **Gynnsam bevarandestatus**

Förslaget innebär även att fåglarna inte längre i lagstiftningen pekas ut som arter vars population ska ha en "gynnsam bevarandestatus". En förändring som strider mot den praxis som utvecklats inom EU och mot de grundläggande bevarandemålsättningar som EU arbetar utifrån. Av exempelvis EU:s nya strategi för biologisk mångfald fram till 2030 framgår tydligt, genom strategins referens till fågeldirektivet, att även fåglar omfattas av målet om gynnsam bevarandestatus. Man skriver:

*"I detta sammanhang kommer kommissionen att begära att medlemsstaterna höjer genomförandenivån för befintlig lagstiftning och stödja dem i detta, med tydliga tidsfrister. Den kommer särskilt att be medlemsstaterna att före 2030 säkerställa att det inte sker någon försämring i bevarandetrender och -status för någon av de livsmiljöer och arter som skyddas<sup>30</sup>*

<sup>30</sup> *Livsmiljöer och arter som förtecknas i fågel- och habitatdirektiven."*

Europeiska miljöbyrån (EEA) belyser begreppet gynnsam bevarandestatus på ett bra sätt i en rapport från 2015. "De komplicerade processerna bakom utarmningen av ekosystemen (flera orsaker, vägval och effekter som är svåra att reda ut) leder till svårigheter i att överföra begreppet ekologisk resiliens till det politiska området. Politiska initiativ har tagits för att försöka komma förbi dessa svårigheter genom att använda begrepp som "god ekologisk status" och "god miljöstatus" för vattenmiljöer, eller "gynnsam bevarandestatus" för livsmiljöer och arter." (Europas miljö. Tillstånd och utblick. 2015). Även EU-domstolen

använder begreppet status för fåglar i exempelvis domen angående den finska vårjakten på ejder (C-217/19). Samma sak gäller i svenska domstolar där begreppet är väl etablerat och då även i enlighet med EU:s synsätt omfattar fåglar.

Begreppet tas även upp i EU-kommissionens vägledning för strikt skydd enligt livsmiljödirektivet från 2007 där man hänvisar till EU:s strategi för hållbar utveckling som antogs vid rådsmötet i Göteborg 2001 och där en direkt koppling görs till fågeldirektivet och gynnsam bevarandestatus. Kommissionen skriver att: *”Det är alltså av stor vikt att både fågeldirektivet och habitatdirektivet får fullständig och korrekt tillämpning med målet att ... bibehålla eller återställa, med gynnsam bevarandestatus, naturliga livsmiljöer och arter av vild fauna och flora av gemenskapsintresse”.*

Det är mycket allvarligt att artskyddsutredningens förslag till ny lag inte tydligt hänvisar till att även fåglars populationer skall omfattas av målet ”gynnsam bevarandestatus”. Inte heller i utredningen finns något tydligt förhållningssätt hurvida begreppet gynnsam bevarandestatus skall innefatta fåglar. Tvärtom ger utredningens beskrivning av begreppet en förvillande bild och ett intryck av att fåglar inom EU inte omfattas av målsättningen och kraven. Skydda Skogen anser att detta är fel och helt missvisande. Av ett flertal EU-dokument, beslut och domstolsprövningar framgår motsatsen – att fåglar omfattas och skall statusbedömas och innefattas i målsättningen ”gynnsam bevarandestatus”.

Det finns även en direkt koppling mellan fåglar, krav på gynnsam bevarandestatus och livsmiljödirektivet. Detta genom direktivets artikel 1 där arter pekas ut som för Natura 2000-områdena ”typiska arter”. Flera av dessa är fågelarter vilka skall ha en gynnsam bevarandestatus, för att Natura 2000-områdena skall kunna uppnå en gynnsam bevarandestatus (artikel 1.e). Fåglar omfattas alltså direkt av livsmiljödirektivets krav och lagregleringar via direktivets artikel 1.e).

### **Artskyddsbrott**

Skydda Skogen anser att definitionen av artskyddsbrott även skall omfatta sådana brott mot lagstiftningen som sker i samband med verksamhetsutövning som exempelvis skogsbruk och jordbruk. Myndighetstillsynen kring dessa brott måste förbättras och prioriteras, eftersom dessa verksamheter berör en mycket stor del av de skyddade arternas livsmiljöer. Skydda Skogen bedömer att det begås tusentals brott inom jord- och skogsbruket varje år. Brott som inte uppmärksammas eller syns i brottsstatistiken.

### **Ansvar för tillsyn och dispensprövning**

Skydda skogen tror inte på att utredningens förslag att ansvaret för tillsyn och dispensprövning av artskyddet inom skogsbruket i huvudsak ska ligga på Skogsstyrelsen kommer att fungera. Föreningens erfarenheter i ett flertal ärenden och domstolsprövningar visar att Skogsstyrelsen vare sig har den kompetens eller den motivation som krävs för att fungera som en artskyddsmyndighet (se även ”Skyddet av arter i Sveriges skogar”, Nilsson 2015). Skogsstyrelsen riskerar, på grund av tradition och kollegialitet, att vid sin myndighetsutövning sätta verksamhetsutövningen i främsta rummet. Skall man agera som artskyddsmyndighet måste arterna och arternas skydd komma först. Det är ett lagligt skydd för arterna och inte en form av hänsyn likt den hänsyn Skogsstyrelsen via skogsvårdslagen är

van att arbeta ut ifrån. Artskyddet kräver en helt annan ingång och myndighetsutövning än det sätt som Skogsstyrelsen arbetar med miljöfrågor. Utvecklingen hos Skogsstyrelsen med minskad miljöinriktning och en arbetsmiljö där allt fler anställda med miljö- och biologisk kompetens har sagt upp sig och lämnat myndigheten är oroande. Något som ger ytterligare anledning till oro för att ge Skogsstyrelsen ett utökat myndighetsansvar för artskyddet i skogen.

### **Samtolkning av fågel- och livsmiljödirektivet**

För att man skall kunna nå EU:s mål om gynnsam bevarandestatus och bevarande av natur så krävs det att en samtolkning görs av fågeldirektivet och livsmiljödirektivet. Efter det att fågeldirektivet infördes 1979 har det skett en omfattande utveckling av EU:s miljöskydd. Livsmiljödirektivet som trädde i kraft 1992 är en sådan utveckling av EU:s miljöskydd. Livsmiljödirektivet kom dock ej att omfatta fåglar eftersom dessa redan omfattades av det tidigare fågeldirektivet.

Att en samtolkning av direktiven skall ske framgår av flera domar i EU-domstolen som exempelvis EU-domstolens dom av den 17 april 2018 Kommission/Polen Białowieżaskogen (C-441/17). I denna dom framgår att de avverkningar av träd som Polen planerade genomföra inte är tillåtna eftersom de står i strid med de naturvärden och arter som skyddas av unionsrättsliga miljöregleringarna. I domen gjordes hänvisningar till fågeldirektivet och livsmiljödirektivet. Även i EU-domen C217/19 (kommissionen/Finland) angående jakt på ejder tas frågan kring likheter i fågeldirektivet och livsmiljödirektivet upp och hur de skall tolkas tillsammans. Även av EU-domstolens dom från mars 2021 (De förenade målen C-473/19 och C-474/19, Skydda Skogen) som berör flera fågelarter vilka i Sverige saknar gynnsam bevarandestatus framgår att direktiven skall samtolkas. Domstolen skriver bl a:

*” Punkt 35: Artikel 5 i fågeldirektivet kräver således att medlemsstaterna inför ett heltäckande och effektivt regelverk genom att – i likhet med vad som föreskrivs i artikel 12 i livsmiljödirektivet – genomföra konkreta och specifika skyddsåtgärder som gör det möjligt att säkerställa att förbuden i nämnda artikel 5 efterlevs, vilka främst syftar till att skydda häcknings- och rastplatserna för de fåglar som omfattas av fågeldirektivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Białowieżaskogen), C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 252).”*

I EU-kommissionens vägledning för livsmiljödirektivet från 2007 görs även flera kopplingar mellan de båda direktiven, vilket visar på en gemensam tillämpning av direktivens bestämmelser. Kommissionen skriver i sin vägledning: *”De bestämmelser om skydd för arter som ges i habitatdirektivet måste ses i sammanhang med internationella konventioner och andra juridiska instrument inom EU. De närmast aktuella av dessa är Bernkonventionen och fågeldirektivet.”* Man lyfter även fram att *”Det juridiska instrument som närmast sammanhänger med habitatdirektivet är fågeldirektivet från 1979, som inte bara har samma mål (i det fallet för fåglar) och liknande upplägg, utan också har likartade bestämmelser i relation till nätverket av skyddade områden (Natura 2000). Vidare innehåller artiklarna 5 till*

*9 i fågeldirektivet vissa liknande bestämmelser om skydd av arter. Dessutom finns det redan en ganska omfattande rättspraxis från EG-domstolen. Domskälen i samband med tillämpning av fågeldirektivet är därför av stor betydelse, och de kan många gånger också appliceras till artiklarna 12 och 16 i habitatdirektivet.” Kommissionen pekar dessutom på att de båda direktiven har gemensamt mål kring ”gynnsam bevarandestatus”. Man hänvisar också till rådsrådet i Göteborg 2001 och gör en direkt koppling till fågeldirektivet: ”Det är alltså av stor vikt att både fågeldirektivet och habitatdirektivet får fullständig och korrekt tillämpning med målet att ” ... bibehålla eller återställa, med gynnsam bevarandestatus, naturliga livsmiljöer och arter av vild fauna och flora av gemenskapsintresse”.”*

*Elin Götmark Talesperson*