



Svenska Jägareförbundet

Yttrande ang. den EU-rättsliga tolkningen i fråga om jakt inom Natura 2000-områden

Till behörig myndighet

2022 09 23

Yttrande angående tolkningen av EU-rätten i fråga om jakt inom Natura 2000-områden

Svenska jägareförbundet ("Förbundet") har följande uppfattning om den EU-rättsliga tolkningen av de bestämmelser i Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter ("art- och habitatdirektivet", även betecknat "livsmiljödirektivet") som genomförs eller motsvaras av svensk lagstiftning.

Förbundet vill med anledning härav anföra följande.

ALLMÄNT OM JAKT I NATURA 2000-OMRÅDEN

EU-kommissionen har vi flera tillfällen klargjort att det inte finns någon presumtion mot jakt i Natura 2000-områden.

Vid 20 årsfirandet av art- och habitatdirektivet i 2012 klargjorde kommissionen att Natura 2000 inte är ett system för strikt skydd, utan nyttjande kan ske, inkl. ekonomiska aktiviteter, givet att bevarandemålen för området inte hotas:

*"Natura 2000 is not a system of strict nature reserves but is based on a much wider principle of sustainable land and water use management. **Economic activities may be carried out, provided they do not threaten the conservation objective of the sites.**"¹*

Efter en rad misstolkningar på nationell nivå vad gäller implementeringen av Natura 2000-systemet, klargjorde EU:s miljökommissionär Dimas i ett tal 2006 att det är en missuppfattning att alla ekonomiska aktiviteter måste upphöra i Natura 2000-områden – och han underströk att **"jordbruk, fiske, skogsbruk och jakt kan alla fortsätta"**:

¹ Europeiska kommissionens presskommuniké "Environment: Celebrating 20 years of EU nature protection", 21 maj 2012: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_12_488



Svenska Jägareförbundet

Yttrande ang. den EU-rättsliga tolkningen i fråga om jakt inom Natura 2000-områden

*"NATURA 2000 is the cornerstone of our policy to protect Europe's biodiversity. It sets a model for nature protection – science-driven, legally enforceable and based upon ecosystems as the basic unit. But it is also a very flexible system and I would like to correct one of the common misconceptions about NATURA 2000 – which is that once a site is designated all economic activities have to stop. This is simply not true and it is a shame that this myth continues. Europe's countryside is typified by an active relationship between man and nature and the NATURA network consists of living landscapes. Farming, fishing, forestry and hunting can all continue."*²

2008 återupprepades detta budskap av miljökommissionär Dimas:

*"The NATURA network consists of living landscapes in which farming, fishing, forestry and hunting can continue. Even major development projects can be carried out once certain safeguards have been respected. The experience from most Member States is that it is perfectly possible to use the flexibility provided in the nature directives in an intelligent manner and find a good balance between biodiversity protection and economic needs."*³

I kommissionens broschyr "Natura 2000 – bevarande i partnerskap" från 2009 tydliggörs återigen att:

*"I fågel- och habitatdirektiven erkänns jakt som en legitim form av hållbar användning, och det är inte automatiskt förbjudet att jaga i Natura 2000-områden. I stället ger direktiven en ram för kontroll av jaktverksamhet för att säkra balansen mellan jakten och det långsiktiga intresset att bevara sunda och livskraftiga populationer av jaktbara arter."*⁴

I kommissionens informationsbroshyr om jakt i Natura 2000 framgår att några av de viktigaste områdena i Europa bevarats just p.g.a. jakt- och viltförvaltning och exempel ges på hur förvaltning genom jakt kan vara fördelaktigt för områdenas utveckling och vice versa.⁵

² Tal av EU:s miljökommissionär S. Dimas "NATURA 2000: The Cornerstone of EU Nature Protection", Conference on Natura 2000, Tuczno, Poland, 25 augusti 2006:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/e/SPEECH_06_476

³ Tal av EU:s miljökommissionär S. Dimas "EU Nature Policy – Challenges in a changing world", Launch of BirdLife International "A climatic Atlas of European Breeding Birds", Bryssel, Belgien, 14 februari 2008: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_08_82

⁴ Natura 2000 – Bevarande i partnerskap, Europeiska kommissionen, 2009, sid. 10:

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cb76d866-5673-4582-93e3-4516253695d8>

⁵ Sustainable Hunting and Natura 2000, Europeiska kommissionen, 2013:

<https://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/factsheets/hunting.pdf>



Svenska Jägarförbundet

Yttrande ang. den EU-rättsliga tolkningen i fråga om jakt inom Natura 2000-områden

Denna tolkning kommer även till uttryck i Naturvårdsverkets rådgivning om förutsättningar för prövningar och tillsyn i Natura 2000-områden.⁶

TOLKNINGEN AV ART- OCH HABITATDIREKTIVET

En förståelse av art- och habitatdirektivets artikel 6 - i synnerhet artikel 6.2 och artikel 6.3 – är central för att korrekt tolka och tillämpa den svenska lagstiftning om vad som kan anses tillåtet inom Natura 2000-områden.

I detta avseende kan det först finnas anledning att påpeka att det är viktigt att man håller isär det så kallade områdesskyddet och artskyddet.

Om en däggdjursart listas i bilaga 5 i art- och habitatdirektivet omfattas den inte av presumtionen om förbud mot jakt, oavsett om dess livsmiljö listas i bilaga 2. En art som listas i bilaga 5 anses exploaterbar och kan jagas, givet att medlemsstaten övervakar att gynnsam bevarandestatus kan upprätthållas. Om så behövs kan särskilda regleringar antas, men inte mer än vad som är nödvändigt för att upprätthålla gynnsam bevarandestatus (såsom jakttider, kvoter, m.m.). (Direktivets artikel 14)

På samma sätt anses en fågelart som listas i bilaga 2 till Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar ("fågeldirektivet") som jaktbar enligt direktivets artikel 7, oavsett om dess livsmiljö listas i bilaga 1 till detta direktiv. För jaktbara fågelarter ska medlemsstaterna säkerställa att jakten inte äventyrar ansträngningarna att bevara arten i dess utbredningsområde samt att de arter på vilka jaktlagstiftning tillämpas inte jagas under uppfödningssäsongen eller under häckningens olika stadier och, beträffande flyttfåglar, dessutom att de inte jagas under återvändandet till häckningsplatserna. Strikta undantag kan dock tillämpas för jakt trots dessa restriktioner enligt särskilda undantagsregler i artikel 9.

En däggdjursart som listas i art- och habitatdirektivets bilaga 4 anses strikt skyddad enligt direktivets artikel 12. Dock kan arten få jagas enligt särskilda undantagsregler i artikel 16, oaktat om särskilda bevarandeområden utsetts för arten enligt artiklarna 3 till 5.

Detsamma gäller fågelarter som inte listas som jaktbara i bilaga 2 till fågeldirektivet. De skall omfattas av ett generellt system för skydd enligt artikel 5. Även dessa arter kan i vissa fall jagas enligt särskilda undantagsregler i artikel 9, och även i dessa fall oaktat om särskilda skyddsområden utsetts för arten enligt artikel 4.

Områdesskyddet, dvs. Natura 2000, innebär en separat bedömning från det ovan beskrivna artskyddet. Om en däggdjursart listas i art- och habitatdirektivets bilaga 2 (inrättandet av särskilda bevarandeområden) eller en fågelart i fågeldirektivets bilaga I (inrättandet av särskilda skyddsområden) ska artens livsmiljö och habitat särskilt bevaras och lämpliga åtgärder ska vidtas för att förhindra försämring av dess livsmiljöer samt störningar av arten som kan ha betydande

⁶ Se exempelvis punkten 1.5.1 på sid. 14 i Naturvårdsverkets handbok 2017:1 "Förutsättningar för prövningar och tillsyn i Natura 2000-områden", december 2017: <https://www.naturvardsverket.se/om-oss/publikationer/0100/forutsattningar-for-provningar-och-tillsyn-i-natura-2000-omraden-handbok-20171/>



Svenska Jägareförbundet

Yttrande ang. den EU-rättsliga tolkningen i fråga om jakt inom Natura 2000-områden

konsekvenser för de övergripande bevarandemålen med direktiven, dvs att gynnsam bevarandestatus eller populationsstatus upprätthålls. Detta framgår av art- och habitatdirektivets artikel 6, som enligt direktivets artikel 3.1 inte bara omfattar de särskilda bevarandeområden som utsetts enligt detta direktiv utan även omfattar de särskilda skyddsområden som utsetts enligt fågeldirektivet. Tillsammans utgör dessa områden Natura 2000.

Det är fullt möjligt att vissa arter omfattas av områdesskyddet, dvs. Natura 2000, samtidigt som de listas som exploaterbara eller jaktbara. Exempel på detta är den svenska gråsälén (*Halichoerus grypus*), knubbsälén (*Phoca vitulina*) och bottnisk vikare (*Phoca hispida bottnica*) vilka listas i art- och habitatdirektivets bilaga 5 som exploaterbara, samtidigt som arternas listning i bilaga 2 innebär att deras livsmiljö kräver särskilda bevarandeåtgärder och medlemsstaterna ska se till att mänskliga aktiviteter i dessa områden är förenliga med art- och habitatdirektivets artikel 6.

ARTIKEL 6.2

Medlemsstaterna ska i de särskilda bevarandeområdena vidta lämpliga åtgärder för att förhindra en försämring av livsmiljöerna och habitaterna för samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med art- och habitatdirektivet. (Direktivets artikel 6.2)

Om en art ska särskilt skyddas i ett Natura 2000-område är det **övergripande målet i det aktuella fallet att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos artens livsmiljöer och populationen av arten.** (Direktivets artikel 6.2 i kombination med artikel 2 och artikel 1.)

Vidare ska åtgärder som vidtas för att uppnå detta syfte **ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag.** (Direktivets artikel 2.3)

Vikten av att upprätthålla **principen om balans mellan bevarande och exempelvis ekonomi och rekreation**, som kommer till uttryck i direktivets artikel 2, har bekräftats av EU-domstolen, se exempelvis mål C-247/85⁷ Kommissionen mot Belgien, som gällde motsvarande artikel i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.

Högsta förvaltningsdomstolen i Sverige menar i sitt avgörande om licensjakt efter varg från 2016 att det följer av EU-domstolens rättspraxis att det ska råda jämvikt mellan artskyddet och de intressen som framgår av artikel 2.3 i art- och habitatdirektivet där det anges att åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv ska ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag.⁸

⁷ EU-domstolens dom av den 8 juli 1987 i mål 247/85, Europeiska gemenskapernas kommission mot Konungariket Belgien, paragraf 8.

⁸ Högsta förvaltningsdomstolens beslut av den 30 december 2016 i mål nr 2406–2408-16 och 2628–2630-16, punk 5.6.3



Svenska Jägarförbundet

Yttrande ang. den EU-rättsliga tolkningen i fråga om jakt inom Natura 2000-områden

EU-kommissionens rådgivning och många uttalanden om jakt i Natura 2000-områden, som hänvisas till under ovanstående del "Allmänt om jakt i Natura 2000-områden", visar tydligt att jakten är ett intresse att ta hänsyn till vid beslut och genomförande av direktivets bestämmelser.

Vad gäller jakt på fåglar inom Natura 2000, har Kommissionen uttalat i sin vägledning att "det är lämpligt att beakta **proportionalitetsprincipen** när man diskuterar frågan om jakt utifrån artikel 6 i habitatdirektivet".⁹

Kriteriet "försämring av livsmiljöerna och habitatet" i artikel 6.2 gäller enligt EU-kommissionens rådgivning de fysiska ekologiska egenskaperna för livsmiljötypen.¹⁰

Det är upp till de behöriga myndigheterna att visa att jakten skulle kunna leda till någon sådan försämring av den fysiska miljön i de aktuella Natura 2000-områdena utifrån de mål som finns i områdenas bevarandeplan.

Vad sedan gäller **bedömningen av huruvida en aktivitet skulle kunna medföra "störningar av de arter för vilka områdena har utsetts [som] kan ha betydande konsekvenser för målen med [direktivet]"**, har detta enligt EU-kommissionen att göra med verksamhet eller processer som inom området bidrar till artens populationsminskning på lång sikt, till en minskning av eller risk för minskning av artens utbredningsområde samt till en minskning av dess tillgängliga livsmiljö. Denna bedömning görs utifrån områdets särskilda bevarandemål och dess bidrag till att skapa ett sammanhängande nät.¹¹

Om det skulle bli aktuellt, är det upp till de behöriga myndigheterna att i varje enskilt fall kunna visa på vari sådana betydande konsekvenser till följd av störningar skulle bestå.

Det följer av föregående resonemang att det torde vara mycket svårare att avslå begäran om jakt på en art som förekommer i livskraftiga bestånd med gynnsam bevarande- eller populationsstatus.

Ifall eventuella andra överlappande skyddsområden (exempelvis en nationalpark) bör anses väga in i bedömningen av aktiviteter i ett Natura 2000-område, bör detta naturligtvis enbart ske där områdena överlappar, utifrån de bevarandemål och regelverk som där råder, och inte påverka beslutet för hela Natura 2000-området.

⁹ Europeiska kommissionens Vägledning för jakt enligt rådets direktiv 79/409/EEG om bevarande av vilda fåglar, 2008, punkt 1.5.2:

https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/hunting/docs/hunting_guide_sv.pdf

¹⁰ Europeiska kommissionens rådgivning "Förvaltning av Natura 2000-områden - Bestämmelserna i artikel 6 i habitatdirektivet (92/43/EEG)", punkt 3.5.1 "Försämring av livsmiljötyper och arters habitat": [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0125\(07\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0125(07)&from=EN)

¹¹ *Ibid.*



Svenska Jägareförbundet

Yttrande ang. den EU-rättsliga tolkningen i fråga om jakt inom Natura 2000-områden

Sammanfattningsvis, om en myndighet avser avslå begäran om jakt på en art i ett Natura 2000-område, är det upp till myndigheten att i det enskilda fallet kunna visa på hur jakten kan anses oförenlig med de bevarandemål eller bevarandeåtgärder som listas särskilt för den aktuella arten eller någon annan art som är föremål för bevarandeplanernas mål och åtgärder inom dessa områden.

ARTIKEL 6.3

En del aktiviteter som på ett betydande sätt kan påverka Natura 2000-områdena ska enligt artikel 6.3 i art- och habitatdirektivet anses som plan eller projekt som kräver ett särskilt tillstånd.

Utifrån en tolkning av EU-rätten finns stark grund att ifrågasätta om enskilds jakt överhuvudtaget kan anses som plan eller projekt som måste godkännas i dessa områden.

I art- och habitatdirektivet görs en åtskillnad mellan artiklarna 6.1 och 6.2 som föreskriver ett allmänt system och artiklarna 6.3 och 6.4 som föreskriver ett förfarande som ska tillämpas på särskilda omständigheter. Bestämmelserna i artiklarna 6.1 och 6.2 är alltid tillämpliga på området, medan bestämmelserna i artikel 6.3 och 6.4 endast träder i kraft om en plan eller ett projekt föreslås som kan ha betydande effekter på området.¹²

Som framgår av direktivets artikel 6.3, gäller bedömningen för tillståndsprövning av vissa "planer" eller "projekt" i områdena enbart sådana som "inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område" och där planen eller projektet "enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt".

EU-domstolen har uttalat att denna skyddsmekanism enbart triggas om "det är sannolikt eller att det finns en risk för att en plan eller ett projekt kommer att påverka det berörda området på ett betydande sätt".¹³

Tanken är alltså inte att varje aktivitet ska bli föremål för tillståndsprövning.

¹² Europeiska kommissionens rådgivning "Förvaltning av Natura 2000-områden - Bestämmelserna i artikel 6 i habitatdirektivet (92/43/EEG)", punkt 1.1 "Plats inom det övergripande systemet i habitatdirektivet och fågeldirektivet samt i ett större sammanhang": [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0125\(07\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0125(07)&from=EN)

¹³ EU-domstolens dom av den 21 juli 2011 i mål C-2/10 Azienda Agro-Zootecnica Franchini sarl och Eolica di Altamura Srl mot Regione Puglia (Begäran om förhandsavgörande från Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia), paragraf 41



Svenska Jägareförbundet

Yttrande ang. den EU-rättsliga tolkningen i fråga om jakt inom Natura 2000-områden

I detta avseende kan EU-kommissionens resonemang om jakt i dess tekniska rapport om Natura 2000 och skog tjäna som jämförelse:

"Behovet av en lämplig bedömning av en plan bör därför avgöras utifrån planens utformning, syfte och innehåll, och inte enbart utifrån om den kallas "plan" eller inte. Exempel på planer som kan antas påverka ett område på ett betydande sätt är nya skogsbruksplaner för Natura 2000-skogar som medför betydande förändringar av trädbestånden vad gäller artsammansättning eller rotationsperioder eller andra betydande ändringar av systemet för skogsbruk, betydande ändringar av jaktplaner för storvilt etc."¹⁴

Exemplet "betydande ändringar av jaktplaner för storvilt" indikerar att jakten i sig inte automatiskt bör anses som en plan eller projekt, utan i stället kan det bli aktuellt att bedöma jakt då betydande ändringar sker i den totala jaktplanen, vilket snarare torde vara kopplat till övergripande myndighetsbeslut om exempelvis licensjakt som kan anses betydande – men inte då det gäller enskilda ansökningar om jakt.

De olika rådgivande dokument och resonemang från EU-kommissionens som redovisas i detta yttrande ger vid handen att **jakten i Natura 2000-områden i många fall bör ses som en del av förvaltningen av områdena**, snarare än något som inte hänger samman med dessa, och vars påverkan ska avgöras på i första hand lokal nivå.

Sammantaget följer av det ovan anförda att enskild jakt inte bör anses som en tillståndspliktig verksamhet i den mening som avses i direktivets artikel 6.3.

Oaktat denna slutsats att jakten inte per automatik bör anses som en verksamhet, plan eller projekt som kräver godkännande enligt artikel 6.3, ifall en sådan prövning likväl sker, ska de behöriga nationella myndigheterna ändå godkänna verksamheten efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada.

I grunden är man tillbaka i samma bedömning som under artikel 6.2, eftersom artikel 6.2 och 6.3 i direktivet, enligt EU-domstolen, ska tolkas som en sammanhängande helhet. Deras syfte är att säkerställa samma skyddsnivå för livsmiljöer och arters habitat.¹⁵

¹⁴ Europeiska kommissionens tekniska rapport 2015-088 om Natura 2000 och skog, del I-II, 2017, sid. 80: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/Final%20Guide%20N2000%20%20Forests%20Part%20I-II-Annexes_sv.pdf

¹⁵ EU-domstolens avgörande i mål C-258/11 av den 11 april 2013, Peter Sweetman m.fl. mot An Bord Pleanála (begäran om förhandsavgörande från Supreme Court, Irland), punkt 32; EU-domstolens avgörande i mål C-521/12 av den 15 maj 2014, T. C. Briels m.fl. mot Minister van Infrastructuur en Milieu (begäran om förhandsavgörande från Raad van State, Nederländerna), paragraf 19; och EU-domstolens avgörande i förenade målen C-387/15 och C-388/15 av den 21 juli 2016, Orleans, Rudi Van Buel, Marina Apers (C-387/15) och Denis Malcorps, Myriam Rijssens, Guido Van De Walle (C-388/15) mot Vlaams Gewest (begäran om förhandsavgörande från Raad van State, Belgien), paragraf 32.



Svenska Jägareförbundet

Yttrande ang. den EU-rättsliga tolkningen i fråga om jakt inom Natura 2000-områden

Vad gäller **kriteriet "betydande"**, uttalar kommissionens rådgivande dokument att det "måste tolkas på ett objektivt sätt. Betydelsen av effekterna bör fastställas i förhållande till de särskilda egenskaperna och miljöförhållandena i det skyddade område som berörs av planen eller projektet, med särskild hänsyn tagen till områdets bevarandemål och ekologiska egenskaper".¹⁶

I ljuset av vad som anförts ovan, är det svårt att tänka sig att en enskild jägares jakt i form av fällda vilt skulle kunna anses ha betydande effekter av den art som här avses.

I detta sammanhang har de behöriga myndigheterna i det enskilda fallet att bedöma och på ett troligt sätt göra gällande jaktens eventuella påverkan och konsekvenser utifrån målen med de beslut och bevarandeplaner som ligger till grund för de aktuella Natura 2000-områdena.

SVENSKA JÄGAREFÖRBUNDET

Johan Svalby

Rådgivare för EU-rättsliga frågor

¹⁶ Europeiska kommissionens rådgivning "Förvaltning av Natura 2000-områden - Bestämmelserna i artikel 6 i habitatdirektivet (92/43/EEG)", punkt 4.5.2 "... på ett betydande sätt": [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0125\(07\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0125(07)&from=EN)