

Fridlyst men inte rödlistad – hur hänger det ihop?

EU har sin lagstiftning samtidigt som Sverige gör egna bedömningar av vilka arter som ska skyddas för att säkra den biologiska mångfalden. Det är inte alltid lätt att veta vilken lagstiftning eller praxis som gäller för exempelvis tretåig hackspett, större vattensalamander eller blåsippa. I denna artikel ger juristerna Carolin Hammar och Sofia Löwe en inblick i EU- respektive nationell lagstiftning ur ett artskyddsperspektiv.

BIOLOGISK MÅNGFALD ÄR en viktig förutsättning för oss människor. Fler arter än någonsin är på väg att dö ut. Regleringar krävs, nationella och gränsöverskridande, för att människans verksamheter ska bedrivas på ett hållbart sätt. EU-medlemskapet innebär att Sverige är delaktig i EU:s arbete och bunden av de rättsakter som beslutas av EU. Inom EU-rätten finns olika typer av rättsakter såsom förordningar och direktiv. När en EU-förordning har trätt i kraft är den direkt gällande i alla medlemsländer, oberoende av nationell lagstiftning. Den ska tillämpas av nationell domstol och andra myndigheter. Skulle det visa sig att medlemslandets nationella författningar strider mot en ikraftträd EU-förordning är det EU:s regler som har företräde.

Ett EU-direktiv föreskriver de mål som medlemsländerna ska uppnå inom ett område, exempelvis miljö, samt inom vilken tidsfrist målen ska genomföras. EU-direktivet behöver införlivas i den nationella lagstiftningen och medlemslandet beslutar själv hur det ska ske. Medlemslandet beslutar om direktivet redan överensstämmer med nationell rätt eller om det krävs författningsändringar. Om ett direktiv genomförs på ett felaktigt sätt eller inte genomförs inom tidsfristen kan kommissionen väcka talan mot medlems-

landet om fördragsbrott. Art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet är exempel på rättsakter som i huvudsak införlivats i den svenska artskyddsförordningen.

Om den nationella domstolen är osäker på om ett EU-direktiv har införlivats eller tolkats på rätt sätt, kan domstolen hänskjuta frågor till EU-domstolen (inte att förväxla med Europadomstolen). När EU-domstolen tolkar EU-rätten behöver Sverige följa vad som sagts. För ett par år sedan hänsköts ett svenskt mål i EU-domstolen som rörde frågan om tolkning av förbuden i art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet. Målet som blev känt som "Skydda skogen-målet" ledde till att Sverige ändrade i den svenska artskyddsförordningen efter att EU-domstolen gjort uttalanden. Det som var tvistigt i målet var att art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet införlivats i samma paragraf, 4 §, med konsekvensen att fåglar gavs ett striktare skydd än vad EU-rätten kräver. Idag regleras förbud enligt nämnda direktiv i olika bestämmelser, nämligen 4 § och 4 a § i artskyddsförordningen.

Alla fridlysta arter är inte rödlistade och vice versa

När man pratar om artskydd dyker begreppen "fridlysning" och "rödlistning" upp. Fridlysta arter omfattas av juridiskt

skydd enligt lag. Vilka arter som är fridlysta kan följa av art- och habitatdirektivet, fågeldirektivet eller av Sveriges egen bedömning. SLU Artdatabanken är ansvarig för den svenska rödlistan. Rödlistan är indelad i olika kategorier, exempelvis LC (livskraftig), NT (nära hotad) och VU (sårbar). Kategoriseringen utgår från en ekologisk bedömning av enskilda arters risk att dö ut från landet. Alla arter som bedöms blir inte rödlistade. En art som kategoriseras som LC är inte "rödlistad".

Samtliga vilda fåglar inom EU tillerkänns ett generellt skydd – fridlysning – enligt fågeldirektivet. Tretåig hackspett är alltså fridlyst enligt EU-rätt och samtidigt klassad som nära hotad enligt den svenska rödlistan. Art- och habitatdirektivet kräver ett strikt skyddssystem för de arter som anges i en bilaga till direktivet. Större vattensalamander är fridlyst enligt EU-rätt men klassad som livskraftig enligt den svenska rödlistan. Blåsippa då? Den har Sverige valt att fridlysa enligt nationell bedömning och klassas som livskraftig.

De fridlysta arterna har ett juridiskt skydd i samband med mänsklig verksamhet. Förbudets räckvidd framgår av respektive bestämmelse i artskyddsförordningen. Bedömning enligt rödlistan utgör i sig inget skydd enligt lag, men kan utgöra ett underlag vid den juridiska



Tretåig hackspett är fridlyst enligt EU-rätt och samtidigt klassad som nära hotad enligt den svenska rödlistan.

bedömningen av fridlysningens eller dispensmöjlighetens räckvidd.

Sveriges regering tycker till om estniska fåglar

EU-domstolen har i augusti 2025 meddelat dom i mål C-784/23 och tolkat fridlysning enligt artikel 5 i fågeldirektivet. Två estniska företag hade hindrats från att avverka och gallra skog med hänsyn till fåglar. Nu undrade Estland, något förenklat, dels vad som utgör en avsiktlig handling, dels om man kan beakta populationsnivån vid bedömning om en handling är förbjuden.

Sveriges regering har i ett skriftligt yttrande i målet uppgett sin syn på tolkningsfrågorna. Samtliga av förbuden i artikel 5 borde tillämpas på avsiktliga handlingar som har en negativ betydelse för möjligheten att bibehålla eller återupprätta en tillfredställande nivå hos en viss fågelpopulation. När syftet uppenbart är något annat än att exempelvis döda, förstöra bon eller störa fåglar ska detta inte anses vara en avsiktlig handling.

EU-domstolen gick på en annan linje. En avsiktlig handling kan avse ett godtagande av risken att en fågel dödas eller störs, även om syftet med handlingen inte är att vilja döda eller störa såsom en skogsavverkning. Avsiktlighetsrekvisitet

ska tolkas på samma sätt som man gjort i art- och habitatdirektivet där det råder en mer etablerad praxis kring begreppet. Artikel 5 utgörs av förbud uppdelat i punkterna a-d. Förbuden enligt punkterna a och b, som innebär förbud mot att avsiktligt döda eller förstöra bon, gäller för alla fågelarter oavsett populationsnivå. Punkten d, förbud mot att avsiktligt störa, gäller i den mån störningen har betydelse på bland annat populationsnivån. EU-domstolen betonar alltså att förbudens räckvidd är olika mellan punkterna a-b respektive d. Om förbuden aktualiseras behöver man söka – och beviljas – dispens från förbuden innan åtgärden genomförs. Vid dispensprövningen kan populationsnivån beaktas.

Artskyddet under förändring

I juli 2025 presenterade Klimat- och näringsdepartementet en promemoria med förslag till ändringar av de nationella fridlysningsreglerna. Förbuden ska inte i onödan försvåra för verksamheter och åtgärder samtidigt som den nationella fridlysningsanpassas utifrån arternas skyddsbehov. De nationella fridlysningsbestämmelserna ska inte gälla för vissa arter om det, i enskilda fallet, är uppenbart att syftet inte är att orsaka en sådan påverkan som omfattas av förbuden. Väl-

digt förenklat sagt: vid skogsavverkning är det primära syftet inte att rycka upp en blomma med rötterna.

Allt sammantaget vill regeringen reformera artskyddet för att säkerställa ett differentierat nationellt artskydd. Vid bedömningen av en arts skyddsbehov (genom fridlysning) kan exempelvis rödlistans hotkategorier beaktas. Förslagen är ute på remiss och föreslås träda i kraft 1 juli 2026, men redan i november 2025 ska Naturvårdsverket redovisa vilka arter som bör vara nationellt fridlysta. Hur svenska domstolar och myndigheter kommer ta emot och tolka EU:s fridlysningsbestämmelser, i synnerhet när det gäller fåglar, återstår dock att se. Här kan Sverige nämligen inte ändra i lagstiftningen i strid med EU-rätten. Det är ytterst EU-domstolen som tolkar EU:s rättsakter och så har nu gjorts i en fråga som har betydelse för förbudens omfattning. Vi kan ana att det kommer ställas allt högre krav på bland annat naturvärdesinventeringar innan en mänsklig verksamhet vidtas. Bedömningar i den svenska rödlistan kan också få en mer framträdande roll. Denna förändring har vi sett sedan "Skydda skogen"-målet och EU-domstolens senaste dom pekar på att kraven kommer fortsätta öka i syfte att bevara den biologiska mångfalden. ■