Europeiska unionens
officiella tidning

SV
C-serien

C/2026/4094

31.7.2026

KOMMISSIONENS TILLKÄNNAGIVANDE

Vägledningsdokument om det generella systemet för skydd av fågelarter – artiklarna 5 och 9 i fågeldirektivet

(C/2026/4094)

Innehållsförteckning

Sida

1. INLEDNING 2
2. FÅGELDIREKTIVETS TILLÄMPNINGSOMRÅDE OCH MÅL 5
   - 2.1 Tillämpningsområde 5
   - 2.2 Syften 6
3. ARTIKEL 5 I FÅGELDIREKTIVET 8
   - 3.1 Texten i artikel 5 8
   - 3.2 Allmänna överväganden 8
   - 3.3 Begreppet ”avsiktlighet” enligt artikel 5 i fågeldirektivet 10
   - 3.4 Förebyggande åtgärder för att undvika avsiktlig skada 11
   - 3.5 Särskilda förbud enligt artikel 5 12
   - 3.6 Genomförande av artikel 5 15
     - 3.6.1 Behovet av ett heltäckande och effektivt regelverk 15
     - 3.6.2 Integrering av kraven i artikel 5 i tillståndsförfaranden 16
     - 3.6.3 Exempel på verksamheter som kan omfattas av artikel 5 och möjliga förebyggande åtgärder 17
4. ARTIKEL 9 I FÅGELDIREKTIVET 32
   - 4.1 Texten i artikel 9 32
   - 4.2 Allmänna överväganden 33
   - 4.3 Villkor för tillämpning av undantag enligt artikel 9 35
   - 4.4 Betydelsen av artikel 9 för att säkerställa att fågeldirektivets mål uppnås 45
   - 4.5 Artikel 9.3 och 9.4 46

Bilaga I: Tillämpning av undantag enligt artikel 9 i fågeldirektivet med avseende på vitkindad gås 47

Bilaga II: Tillämpning av undantag enligt artikel 9 i fågeldirektivet med avseende på storskarv 55

1. **INLEDNING**

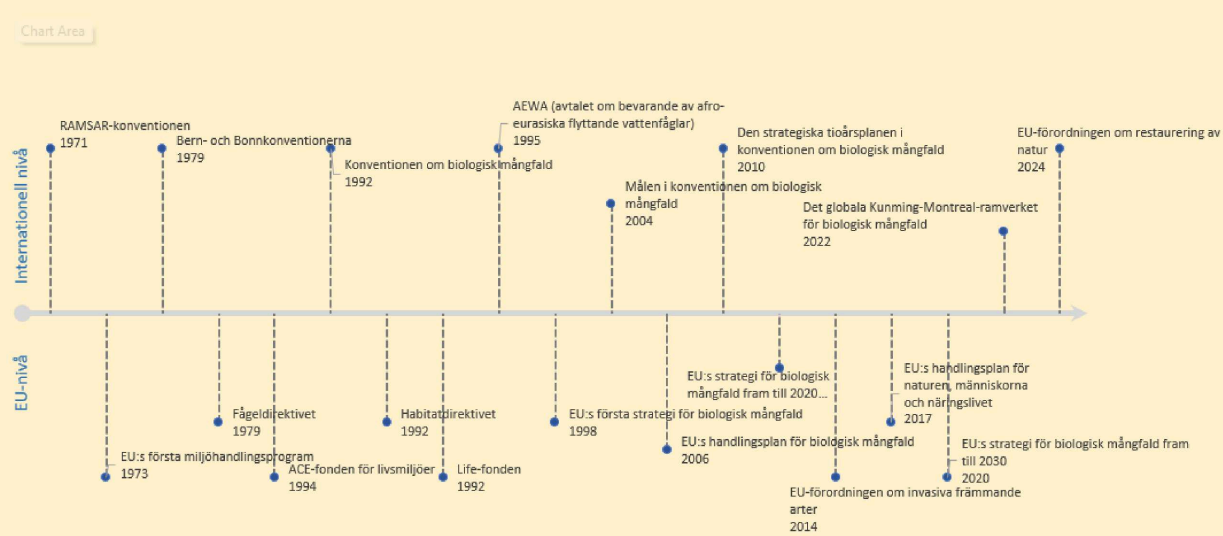
Direktiv 2009/147/EG om bevarande av vilda fåglar (*fågeldirektivet*) ([1]) är en hörnsten i EU:s miljöpolitik. Det är en bekräftelse av EU:s engagemang för bevarande av biologisk mångfald på global nivå som säkerställer ett fortsatt skydd av fågelarter i hela Europa.

Fågeldirektivet antogs 1979 som ett politiskt svar på allmänhetens oro över den dramatiska minskningen av fågelfaunan. Eftersom fåglar flyttar över nationsgränserna, var det uppenbart att bevarandeinsatserna skulle bli effektivare om de samordnades på EU-nivå. Fåglar fungerar även som en viktig proxyindikator för den biologiska mångfalden och miljöns hälsa. Fågeldirektivet gav därför en ny dimension till bevarandet av vilda djur och växter baserat på skydd och förvaltning av både livsmiljöer och arter, eftersom det blev allt tydligare att man för att skydda en art även var tvungen att bevara dess livsmiljö.

Även om det fortfarande finns utmaningar att övervinna för att säkerställa livskraftiga fågelpopulationer på längre sikt fortsätter fågeldirektivet att sätta standarden för fågelskydd i de 27 EU-medlemsstaterna.

Figur 1

Tidslinje för centrala EU-initiativ och internationella initiativ för natur och biologisk mångfald



ANSVARSFRISKRIVNING

Denna tolkningsvägledning syftar till att förtydliga bestämmelserna i artiklarna 5 och 9 i fågeldirektivet och sammanställer också tillämplig rättspraxis från Europeiska unionens domstol. Vägledningen är inte rättsligt bindande och medför inte några nya rättsliga skyldigheter. I stället innehåller den ett antal förtydliganden för att stödja medlemsstaterna i utvecklingen av de nationella genomförandeåtgärder som passar bäst i deras specifika sammanhang.

Vägledningen påverkar inte övrig rättspraxis från Europeiska unionens domstol, resultatet av den pågående stresstestningen av fågeldirektivet och habitatdirektivet eller det paket med förslag om förenkling av den administrativa bördan som lagts fram av Europeiska kommissionen ([2]). Som en del av det paketet har kommissionen

([1]) Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (kodifierad version) (EUT L 20, 26.1.2010, s. 7, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2009/147/2019-06-26).

([2]) Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Regionkommittén, *Förenkling för hållbar konkurrenskraft*, COM(2025) 980 final.

föreslagit vissa bestämmelser som skulle säkerställa att artskyddskraven i artikel 5 i fågeldirektivet inte tolkas på ett alltför restriktivt eller betungande sätt, utan att äventyra uppnåendet av direktivets mål ([3]). En översyn av denna vägledning kan bli nödvändig beroende på resultatet av lagstiftningsprocessen.

Fågeldirektivets allmänna ram

Fågeldirektivet skyddar samtliga fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium på vilket fördraget tillämpas (artikel 1) ([4]).

Med tanke på vikten av att balansera det väsentliga behovet av att skydda vår miljö, däribland genom att bevara fågelarter, med andra viktiga intressen, innehåller artikel 2 i fågeldirektivet krav på att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att bibehålla populationen av alla arter som omfattas av artikel 1 på en nivå som särskilt svarar mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, med beaktande även av ekonomiska krav och rekreationsbehov, eller för att anpassa populationen av dessa arter till den nivån.

Fågeldirektivet eftersträvar främst detta mål genom följande två grundpelare:

1. Skydd av fågelarternas livsmiljöer (områdesbaserat skydd).

2. Inrättande av ett generellt system för skydd av alla arter med vissa förbud (artskydd).

Den första pelaren gäller fågeldirektivets områdesbaserade skyddsordning och underbyggs av artiklarna 3 och 4. I artikel 3 föreskrivs att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att skydda, bevara och återställa tillräckligt varierande och stora livsmiljöer för samtliga fågelarter som avses i artikel 1. Enligt artikel 4 ska särskilda skyddsområden klassificeras för bevarandet av de områden som är mest lämpade för de arter som förtecknas i bilaga I till direktivet och för regelbundet förekommande migrerande arter. När ett område har klassificerats blir det en del av Natura 2000-nätverket och omfattas av de skyddsregler som anges i artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet samt artikel 6.2, 6.3 och 6.4 i direktiv 92/43/EEG ([5]) (*habitatdirektivet*), i enlighet med artikel 7 i det direktivet ([6]). För varje särskilt skyddsområde är medlemsstaterna skyldiga att fastställa områdesspecifika bevarandemål och att utarbeta och genomföra nödvändiga bevarandeåtgärder ([7]). Slutligen kan planer eller projekt som påverkar särskilda skyddsområden endast godkännas om de inte har en betydande negativ inverkan på områdets integritet. Enligt artikel 6.4 i habitatdirektivet får emellertid en plan eller ett projekt som skulle ha en betydande inverkan på ett särskilt skyddsområde ändå genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social och ekonomisk karaktär, om alternativa lösningar saknas och om kompensationsåtgärder vidtas för att säkerställa att nätverket av särskilda skyddsområden förblir sammanhängande.

([3]) Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om att påskynda miljöbedömningar, COM(2025) 984 final. I artikel 8 i den föreslagna förordningen om att påskynda miljöbedömningar föreslås särskilt att om lämpliga och proportionella begränsande åtgärder har antagits inom ramen för planen eller projektet för att undvika dödande och störningar, i syfte att undvika betydande negativa effekter på de berörda arternas populationer, trots eventuella negativa effekter på enskilda exemplar av dessa arter, ska sådant dödande eller sådana störningar inte anses vara avsiktliga i den mening som avses i artikel 5 i fågeldirektivet. Vid tidpunkten för offentliggörandet av detta vägledningsdokument hade denna föreslagna förordning ännu inte antagits. Med full respekt för medlagstiftarna, som endast är behöriga att anta EU-lagstiftning, faller en diskussion om detta förslag utanför ramarna för denna vägledning. En översyn av denna vägledning kan därför bli nödvändig beroende på resultatet av lagstiftningsförhandlingarna om denna förordning. Detta gäller även för det europeiska kraftnätspaketet, som ännu inte antagits vid offentliggörandet av denna vägledning: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/ip_25_2945.

([4]) Se de förenade målen C-473/19 och C-474/19, Föreningen Skydda Skogen, punkt 36. Kommissionen har tagit fram en förteckning över vilda fågelarter som omfattas av direktivet (förteckningen över fåglar): https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/f3bdeb3b-55c0-47a1-8482-e9a91b126b69/details.

([5]) Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, 22.7.1992, s. 7, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/1992/43/2025-07-14).

([6]) Enligt artikel 7 i habitatdirektivet ska särskilda skyddsområden omfattas av de områdesbaserade förvaltningskrav som fastställs i artikel 6.2–6.4 i habitatdirektivet. Mer information om dessa bestämmelser finns i *Förvaltning av Natura 2000-områden: Bestämmelserna i artikel 6 i habitatdirektivet (92/43/EEG)*, https://data.europa.eu/doi/10.2779/02245.

([7]) Kravet på att fastställa bevarandemål och införa bevarandeåtgärder i särskilda skyddsområden bekräftades i mål C-66/23, Elliniki Ornithologiki Etaireia, punkterna 46 och 56.

Genom den andra pelaren inrättas ett generellt skyddssystem för de fågelarter som avses i artikel 1 i fågeldirektivet. Till skillnad från de områdesbaserade skyddskraven gäller detta system för alla naturligt förekommande vilda fågelarter inom medlemsstaternas europeiska territorium på vilket fördraget tillämpas.

Denna pelare regleras av artiklarna 5–9 i fågeldirektivet. I artikel 5 ställs krav på inrättandet av ett generellt skyddssystem för de fågelarter som avses i artikel 1 och förtecknas de särskilda förbud som gäller i detta sammanhang. Artikel 6 förbjuder försäljning, transport för försäljning, förvaring för försäljning och salubjudande av levande eller döda fåglar eller derivat därav, med förbehåll för de undantag som föreskrivs i artikel 6.2 och 6.3 för arter som förtecknas i bilaga III till direktivet. I artikel 7 fastställs villkoren för jakt på de fågelarter som förtecknas i bilaga II till direktivet ([8]). Enligt artikel 8.1 är det förbjudet att använda alla medel, arrangemang eller metoder som används för storskalig eller icke-selektiv fångst eller dödande av fåglar eller som kan orsaka lokal utrotning av en art. I bilaga IV led a förtecknas vissa av de metoder som omfattas av artikel 8. Artikel 8.2 förbjuder jakt från de transportmedel och under de förhållanden som anges i bilaga IV led b. Slutligen säkerställer artikel 9 att skyddsrestriktionerna i artiklarna 5–8 balanseras mot andra viktiga intressen genom att fastställa under vilka omständigheter det är möjligt att avvika från dessa krav.

Genomförandet av fågeldirektivet omfattas av försiktighetsprincipen i artikel 191.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), enligt vilken en högre skyddsnivå ska tillämpas om det råder vetenskaplig osäkerhet om riskerna för en art.

Eftersom rättsakten är ett direktiv ska medlemsstaterna införliva dess bestämmelser i sina respektive nationella rättssystem, så att de kan ta hänsyn till sina nationella särdrag. EU-domstolen har konsekvent fastslagit att ett direktiv ska införlivas med obestridligt bindande verkan samt på ett sådant tillräckligt tydligt, precist och klart sätt att kravet på rättssäkerhet uppfylls ([9]). Utöver skyldigheten att införliva bestämmelserna i direktivet i nationell lagstiftning på ett korrekt sätt är medlemsstaterna skyldiga att se till att det skyddssystem som införts tillämpas effektivt i praktiken. Därför spelar de behöriga myndigheterna en viktig roll när det gäller att öka medvetenheten om skyddsbestämmelserna, fastställa krav, skapa incitament, övervaka efterlevnaden och säkerställa fullständig och effektiv efterlevnad ([10]). Medlemsstaternas behöriga myndigheter ska se till att mänsklig verksamhet kan bedrivas på ett sätt som är ansvarsfullt och förenligt med behovet av att skydda fågelarter i EU. Fågeldirektivet ger även möjlighet till flexibilitet, särskilt genom dess undantagsbestämmelser, vilka gör att medlemsstaterna kan balansera skyddet av miljön med viktiga socioekonomiska intressen.

Vägledningens innehåll

Syftet med detta vägledningsdokument är att hjälpa medlemsstaterna att genomföra artiklarna 5 och 9 i fågeldirektivet på ett korrekt sätt. Det återspeglar endast kommissionens åsikter och är inte rättsligt bindande. Endast EU-domstolen kan tillhandahålla auktoritativa tolkningar av EU-rätten. I de fall domstolen har fattat beslut om en bestämmelse i fågeldirektivet utgår kommissionen från det beslutet som grund för denna vägledning och betonar de flexibiliteter som finns tillgängliga för medlemsstaterna vid tillämpningen av bestämmelserna med hänsyn till direktivets övergripande mål.

Artikel 7, som fastställer villkoren för jakt på fågelarter som förtecknas i bilaga II, inom ramen för direktivets övergripande bevarandemål, har redan tagits upp i kommissionens tidigare vägledningsdokument. Detta vägledningsdokument utgör därför ett komplement till vägledningen för hållbar jakt enligt fågeldirektivet ([11]), och bör läsas tillsammans med den.

([8]) Se vägledningen för jakt enligt fågeldirektivet, https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/birds-directive/sustainable-hunting-under-birds-directive_sv.

([9]) Se mål C-363/85, kommissionen/Italien, punkt 6; mål C-361/88, kommissionen/Tyskland; mål C-159/99, kommissionen/Italien, punkt 32; mål C-415/01, kommissionen/Belgien, punkt 21; mål C-58/02, kommissionen/Spanien; mål C-6/04, kommissionen/Förenade kungariket, punkterna 21, 25 och 26; mål C-508/04, kommissionen/Österrike, punkt 80 samt mål C-290/18, kommissionen/Portugal (Utseende och skydd av särskilda bevarandeområden), punkt 35.

([10]) Enligt artikel 3.2 n i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1203 av den 11 april 2024 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser ska medlemsstaterna säkerställa att vissa olagliga och uppsåtliga gärningar, däribland att döda, förstöra, ta, inneha, sälja eller bjuda ut till försäljning ett eller flera exemplar av de arter som avses i artikel 1 i fågeldirektivet, utgör ett brott, utom när sådana gärningar avser en försumbar mängd sådana exemplar.

([11]) Se vägledningen för jakt enligt fågeldirektivet: https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/birds-directive/sustainable-hunting-under-birds-directive_sv.

Denna vägledning omfattar inte bestämmelserna i artiklarna 6–8 i fågeldirektivet eller de områdesbaserade skyddsbestämmelserna i artikel 4. Mer information om kraven för förvaltningen av särskilda skyddsområden i artiklarna 6.2–6.4 i habitatdirektivet finns i kommissionens vägledning *Förvaltning av Natura 2000-områden*: *Bestämmelserna i artikel 6 i habitatdirektivet (92/43/EEG)* ([12]).

Varför behövs denna vägledning?

Mot bakgrund av de växande globala ekonomiska och säkerhetsmässiga utmaningarna är det viktigt att se till att fågeldirektivet fortsätter att möjliggöra en konkurrenskraftig och hållbar ekonomi samtidigt som det skyddar vårt naturarv.

Syftet med dokumentet är att ge vägledning om tolkningen och genomförandet av det generella skyddssystemet enligt fågeldirektivet och samtidigt bidra till att minska den administrativa bördan. Dokumentet klargör minimikraven och förklarar hur artskyddskraven kan tillämpas på ett korrekt sätt, samtidigt som det underlättar arbetet för behöriga myndigheter och ekonomiska aktörer.

För att säkerställa en gemensam tillämpning av bestämmelserna syftar denna vägledning även till att förklara de flexibla lösningar som finns tillgängliga för medlemsstaterna mot bakgrund av kraven i direktivet och EU-domstolens rättspraxis. Syftet är att göra det möjligt för såväl offentliga myndigheter som mark- och havsanvändare att kunna fortsätta sin verksamhet på ett säkert sätt utan att riskera att bryta mot kraven i direktivet.

Vägledningen riktar sig främst till nationella, regionala och lokala myndigheter i medlemsstaterna, men fungerar även som referens för organisationer och andra berörda parter som deltar i genomförandet av fågeldirektivet. Dess syfte är att klargöra och effektivisera genomförandet av direktivet genom att ge tydlig och praktisk vägledning utifrån de erfarenheter som gjorts i olika medlemsstater och de insikter som vunnits genom domstolens tolkning av direktivet.

Bilaga I till denna vägledning innehåller vägledning om vitkindad gås (*Branta leucopsis*), en art som har genomgått en betydande populationsökning som i vissa fall har lett till betydande skador för ekonomiska verksamheter. I ett tidigare vägledningsdokument, *Great Cormorant: Applying derogations under Article 9 of the Birds Directive 2009/147/EC* ([13]), förklarades tillämpningen av artikel 9 i det särskilda sammanhanget att förhindra allvarliga skador på vissa ekonomiska verksamheter som orsakas av storskarv (*Phalacrocorax carbo*). Med tanke på ämnets relevans, behovet av att uppdatera dokumentet mot bakgrund av nationella utmaningar till följd artens populationsökning i delar av EU och behovet av lösningar på konflikterna mellan storskarven och fiskenäringen presenteras en uppdaterad version i bilaga II till denna vägledning. Syftet med dessa två bilagor är att förklara den flexibilitet som finns tillgänglig för medlemsstaterna för att förhindra allvarliga skador på jordbruk och fiske som orsakas av dessa två arter, bland annat genom praktiska exempel.

2. FÅGELDIREKTIVETS TILLÄMPNINGSOMRÅDE OCH MÅL

2.1 Tillämpningsområde

1. I artikel 1 i fågeldirektivet definieras dess tillämpningsområde.

”*Artikel 1*

(1) Detta direktiv behandlar bevarandet av samtliga fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium på vilket fördraget tillämpas. Det omfattar skydd, skötsel, förvaltning och kontroll av dessa arter och fastställer regler för exploatering av dem.

(2) Detta direktiv ska gälla för fåglar samt för deras ägg, bon och livsmiljöer.”

([12]) *Förvaltning av Natura 2000-områden* – Europeiska unionens publikationsbyrå (europa.eu).
([13]) https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/eb3840b0-937d-4f0b-b616-107fe9825801.

2. Enligt artikel 1 i fågeldirektivet handlar det således om skyddet av samtliga fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium på vilket fördraget tillämpas ([14]). Kommissionen har upprättat en förteckning över de fågelarter som omfattas av direktivet, inklusive tillfälliga besökare ([15]).

3. EU-domstolen har slagit fast att medlemsstaterna enligt fågeldirektivet ska skydda naturligt förekommande vilda fåglar i EU, även om artens naturliga livsmiljö inte finns på den berörda medlemsstatens territorium ([16]). Arter som förts in i en medlemsstat omfattas av fågeldirektivet om de förekommer naturligt på annat håll i EU. Direktivets tillämpningsområde omfattar emellertid inte införda arter som inte förekommer naturligt i någon av EU:s medlemsstater, såvida det inte uttryckligen anges i någon av bilagorna till direktivet (t.ex. kalkon, *Meleagris gallopavo*).

4. EU-domstolen har bekräftat att direktivet inte är tillämpligt på exemplar av fåglar som avlats och fötts upp i fångenskap, eftersom en utvidgning av skyddsreglerna till att omfatta andra fågelpopulationer än de som förekommer i sin naturliga miljö inte skulle tjäna det miljömål som ligger till grund för direktivet ([17]). Direktivet är emellertid tillämpligt på domesticerade individer av vilda arter eller individer av vilda arter som avlats och fötts upp i fångenskap om de har släppts ut i naturen och inte längre tydligt kan särskiljas från vilda exemplar. Detta är nödvändigt för att säkerställa skyddet av vilda exemplar som av misstag kan utsättas för skada som är förbjuden enligt direktivet ([18]).

2.2 **Syften**

5. Enligt artikel 2 i direktivet ska åtgärder vidtas för de fåglar som avses i artikel 1.

”*Artikel 2*

Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att bibehålla populationen av de fågelarter som avses i artikel 1 på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, med beaktande även av ekonomiska krav och rekreationsbehov, eller för att anpassa populationen av dessa arter till den nivån.”

6. Även om det inte finns någon särskild bestämmelse i fågeldirektivet som fastställer dess mål har EU-domstolen formulerat syftet med direktivet på följande sätt:

”… syftet med fågeldirektivet, såsom framgår av artikel 1 jämförd med skälen 3, 5, 7 och 8 i direktivet, omfattar skydd, skötsel och förvaltning av samtliga fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium på vilket fördragen tillämpas för att säkerställa att de bevaras såsom en del av de europeiska folkens arv. Detta förutsätter således ett långsiktigt skydd för att bevara och återställa tillräckligt varierande och stora livsmiljöer. Mot bakgrund av detta syfte åläggs medlemsstaterna enligt artikel 2 jämförd med skäl 10 i direktivet att, med beaktande av ekonomiska krav och rekreationsbehov, vidta de åtgärder som är nödvändiga för att bibehålla populationen av dessa fågelarter på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, eller att återställa populationen för dessa arter till denna nivå, så att populationsnivån kan anses tillfredsställande” ([19]).

([14]) Se de förenade målen C-473/19 och C-474/19, Föreningen Skydda Skogen, punkt 36.

([15]) https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/f3bdeb3b-55c0-47a1-8482-e9a91b126b69/details.

([16]) Mål C-149/94, Vergy, punkt 18.

([17]) Mål C-149/94, Vergy, punkterna 12–15.

([18]) I många stadsområden har tama exemplar av klippduvan (*Columba livia*) under lång tid rymt från avelsanläggningar och bildat förvildade populationer som ibland samhäckar med vilda populationer. Även om exemplar som fötts upp i fångenskap inte omfattas av fågeldirektivet omfattas viltlevande duvor av direktivet så länge det inte tydligt kan visas att de fötts upp i fångenskap och kan särskiljas från den vilda populationen. Om denna åtskillnad på individnivå inte kan göras, vilket ofta är fallet i verkliga hanteringsscenarier, gäller fågeldirektivets skyddsregler fullt ut. Olika förvaltningsstrategier används för att kontrollera populationerna av vildlevande duvor i städer, bland annat införande av utfodringsförbud, reglering av livsmedels- och vattenkällor, användning av visuella och akustiska avskräckningsmedel, installation av fysiska barriärer såsom nät och spikar på duvornas sov- och boplatser, ersättning av fertila ägg med atrapper i övervakade duvslag, borttagning av bon, sterilisering, distribution av foder med preventivmedel samt infångande och bortförande eller omlokalisering av individer. Om de valda förvaltningsalternativen riskerar att bryta mot förbuden i artikel 5 i fågeldirektivet måste lämpliga undantag utfärdas enligt bestämmelserna i artikel 9.

([19]) Mål C-784/23, Voore Mets och Lemeks Põlva, punkt 51, se även punkt 54 i den domen. Se även mål C-131/24, VIRUS m.fl., punkt 40.

7. Som föreskrivs i artikel 1 är syftet med fågeldirektivet att bevara samtliga fågelarter som förekommer naturligt i EU. I artikel 2 betonas särskilt behovet av att bevara dessa arter på en nivå som motsvarar ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, med beaktande även av ekonomiska krav och rekreationsbehov. Hänvisningen till dessa krav i artikel 2 återspeglar den inverkan de kan ha på populationsnivåerna för arter som skyddas enligt fågeldirektivet. För att bevara dessa arter måste därför en ”tillfredsställande nivå” tolkas mot bakgrund av dessa olika krav och de sätt på vilka de kan påverka fågelpopulationernas nivåer ([20]). Hänvisningen till behovet av att ta hänsyn till ekonomiska krav och rekreationsbehov återspeglar även det faktum att ekonomisk verksamhet och fritidsverksamhet både är beroende av och påverkas av fågelskyddet. Därför är det nödvändigt att se till att såväl ekologiska, vetenskapliga och kulturella krav som ekonomiska krav och rekreationsbehov ligger till grund för genomförandet av alla bestämmelser i direktivet.

8. I linje med detta har EU-domstolen bekräftat att artikel 2 å ena sidan beaktar behovet av ett effektivt skydd av fåglar och å andra sidan beaktar kraven på folkhälsa och säkerhet, ekonomi, ekologi, vetenskap, jordbruk och rekreation ([21]). Domstolen har emellertid även bekräftat att artikel 2 inte utgör ett självständigt undantag från det generella skyddssystem som inrättas genom fågeldirektivet ([22]).

9. Dessa ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, ekonomiska krav och rekreationsbehov påverkar därför inte de krav som fastställs i fågeldirektivet, inbegripet artikel 5, och ska inte beaktas vid tillämpningen av dess förbud ([23]). Möjligheterna till undantag enligt artikel 9 återspeglar de krav som anges, vilka syftar till att balansera de olika politiska prioriteringar som rör genomförandet av direktivet. Dessutom kan ekonomiska krav och rekreationsbehov vara relevanta vid bedömningen av de potentiella undantagens proportionalitet i samband med en översyn av tillfredsställande alternativ.

10. Ekonomiska krav och rekreationsbehov får även beaktas i den mån verksamheten kan utgöra en del av de faktorer som påverkar arten. Likaså måste den tillfredsställande nivå som ska uppnås och upprätthållas utgå från det tryck på arterna som kan uppstå till följd av ekonomisk verksamhet eller fritidsverksamhet.

11. Fågeldirektivets övergripande mål får inte blandas ihop med tillämpningsområdet för artikel 5, som bidrar till att direktivets mål uppnås genom det generella skyddssystem som diskuteras i kapitel 3 ([24]).

12. För att säkerställa en konsekvent tolkning mellan fågeldirektivet och habitatdirektivet, och för att uppnå ett effektivt genomförande, anser kommissionen att ”tillfredsställande nivåer” kan tolkas som den nivå där en gynnsam bevarandestatus uppnås ([25]).

([20]) Se, analogt, mål C-629/23, Eesti Suurkiskjad, punkt 68.
([21]) Mål C-262/85, kommissionen/Italien, punkt 8.
([22]) Mål 247/85, kommissionen/Belgien, punkt 8; mål C-262/85, kommissionen/Italien, punkt 8.
([23]) Se, i analogi med artikel 4.4 i fågeldirektivet, mål C-57/89, kommissionen/Tyskland, punkt 22.
([24]) Artikel 5 är tillämplig oavsett artens status eller vilken inverkan en verksamhet skulle ha på den berörda arten. Mer information finns i kapitel 3.
([25]) Kommissionen har tidigare betonat detta samband i vägledningen om hållbar jakt enligt fågeldirektivet, s. 20. Denna tolkning härrör från den roll som fågeldirektivet spelar för att säkerställa att EU:s internationella förpliktelser uppfylls enligt konventionen om skydd av flyttande vilda djur, och särskilt avtalet om bevarande av afro-eurasiska flyttande vattenfåglar (AEWA), samförståndsavtalet om bevarande av afro-eurasiska flyttande rovfåglar (Raptors MoU) och handlingsplanen för afro-eurasiska flyttande landfåglar (AEMLAP), vilka var för sig kräver skydd av fågelarter och syftar till att bibehålla eller uppnå en gynnsam bevarandestatus.

3. **ARTIKEL 5 I FÅGELDIREKTIVET**

3.1 **Texten i artikel 5**

”Utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 7 och 9 ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att införa ett generellt system för skydd av samtliga de fågelarter som avses i artikel 1, där särskilt följande ska förbjudas:

a) Att avsiktligt döda eller fånga sådana fåglar oavsett vilken metod som används.

b) Att avsiktligt förstöra eller skada deras bon och ägg eller bortföra deras bon.

c) Att samla in fågelägg i naturen och behålla dessa, även om de är tomma.

d) Att avsiktligt störa dessa fåglar, särskilt under deras häcknings- och uppfödningsperiod, i den mån dessa störningar inte saknar betydelse för att uppnå syftet med detta direktiv.

e) Att förvara fåglar av sådana arter som inte får jagas eller fångas.”

3.2 **Allmänna överväganden**

13. Enligt artikel 5 i fågeldirektivet ska ett generellt skyddssystem inrättas för samtliga de arter av naturligt förekommande fåglar som avses i artikel 1. I artikel 5 förtecknas förbud för skyddet av dessa arter i leden a–e.

14. En korrekt tillämpning av artikel 5 kräver att medlemsstaterna inför ett heltäckande och effektivt regelverk för fågelskydd som leder till genomförandet av konkreta och specifika skyddsåtgärder som ska säkerställa efterlevnaden av förbuden i artikel 5 ([26]). Artikel 5 kräver därför inte bara att ett övergripande regelverk antas, utan även att konkreta och specifika skyddsåtgärder genomförs ([27]).

15. Fågeldirektivet ger medlemsstaterna flexibilitet när det gäller att inrätta detta generella skyddssystem, även när det gäller vilka metoder och lagstiftningsverktyg som kan användas för att genomföra förbuden. Detta kan inbegripa antagandet av särskilda lagar, författningar och administrativa åtgärder för att förbjuda de skador som förtecknas i artikel 5 på ett effektivt sätt. Detta utrymme för skönsmässig bedömning omfattas av de begränsningar som anges i artikel 5, vilka beskrivs närmare nedan ([28]), samt skyldigheten att säkerställa att åtgärderna gör att de skador som förtecknas i artikel 5 faktiskt undviks ([29]). Dessutom bör inrättandet och tillämpningen av det generella skyddssystemet baseras på det mål som avses i artikel 2 i direktivet, nämligen att bibehålla fågelpopulationerna på en nivå som särskilt svarar mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, med beaktande även av ekonomiska krav och rekreationsbehov, eller anpassa populationen av dessa arter till den nivån.

16. I enlighet med artikel 1 ska förbuden i artikel 5 tillämpas på samtliga naturligt förekommande fågelarter inom medlemsstaternas europeiska territorium på vilket fördragen tillämpas. Som fastställts av EU-domstolen framgår det av ”den klara och otvetydiga lydelsen i artikel 5 i fågeldirektivet att tillämpningen av de förbud som avses i den bestämmelsen inte är förbehållen sådana arter som är förtecknade i bilaga I till detta direktiv eller som är hotade på någon nivå eller uppvisar en långsiktigt vikande populationstrend” ([30]).. Även om populationen av en vanlig art är stabil och sannolikt kommer att förbli det under överskådlig framtid kan medlemsstaterna därför inte utesluta sådana arter från tillämpningsområdet för de förbud som krävs enligt artikel 5 ([31]). EU-domstolen har även slagit fast

([26]) Se förenade målen C-473/19 och C-474/19, Föreningen Skydda Skogen, punkt 35.
([27]) Se analogt de förenade målen C-473/19 och C-474/19, Föreningen Skydda Skogen, punkt 75.
([28]) Se analogt mål C-518/04, kommissionen/Grekland, punkt 16.
([29]) Förenade målen C-473/19 och C-474/19, Föreningen Skydda Skogen, punkt 75.
([30]) Förenade målen C-473/19 och C-474/19, Föreningen Skydda Skogen, punkt 36.
([31]) Mål C-441/17, kommissionen/Polen, punkterna 262–263.

att varje prövning av en verksamhets inverkan på en arts populationsnivå, eller bevarandestatus, inte kommer att vara relevant för tillämpningen av artikel 5, med undantag av förbudet i punkt 5 d (se avsnitt 3.4) ([32]). När det gäller artikel 5 d är faktorer som en arts förekomst eller bevarandestatus endast relevanta för att avgöra om störningen är betydande med avseende på fågeldirektivets syfte, men inte för att utesluta en art från tillämpningsområdet för artikel 5 d.

17. Förbuden i artikel 5 gäller även de arter som förtecknas i bilaga II till fågeldirektivet. Även om artikel 7 tillåter jakt på dessa arter, vilket inbegriper dödande eller fångst av exemplar under fastställda perioder och inom vissa begränsningar som anges i artikel 7 ([33]), är handlingar utanför jaktperioderna och verksamheter som skulle strida mot artikel 5, däribland att avsiktligt förstöra bon eller ägg, fortfarande förbjudna för de arter som förtecknas i bilaga II. Tillämpningsområdet för artikel 7 är begränsat till jakt, vilket innebär att andra verksamheter som kan orsaka skada fortfarande är förbjudna för de arter som förtecknas i bilaga II. Kommissionens vägledning om hållbar jakt ([34]) ger ytterligare vägledning om de skyldigheter som fastställs i artikel 7.

18. På grundval av EU-domstolens rättspraxis står det klart att förbuden enligt artikel 5 ska tillämpas utan tidsbegränsning ([35]). De faktiska åtgärder och regler genom vilka dessa förbud genomförs kan emellertid behöva anpassas till säsongsfaktorer, om det är vederbörligen motiverat, och endast tillämpas under särskilda tidsperioder, t.ex. under häckningsperioden. När det gäller artikel 5 d måste medlemsstaterna vara särskilt uppmärksamma på känsliga skeden i fågelarternas livscykel, däribland deras häcknings- eller uppfödningsperioder. Även om hänsyn får tas till sådana säsongsfaktorer får inga fågelarter – inte ens tillfälligt – undantas från det generella skyddssystem som krävs enligt artikel 5 ([36]). Som förklaras nedan kan tillämpningen av förebyggande åtgärder på potentiellt skadlig verksamhet säkerställa att ekonomisk verksamhet undviker de förbjudna skador som förtecknas i artikel 5 och därmed blir förenlig med denna bestämmelse.

19. Ett fullständigt och effektivt skydd av vilda fåglar kräver även ett omfattande skydd sett till det geografiska tillämpningsområdet. Detta innebär att artikel 5 ska tillämpas på fågeldirektivets fullständiga geografiska tillämpningsområde, enligt preciseringen i artikel 1 i direktivet, oavsett var fåglarna kan välja att rasta eller passera eller om området ligger inom eller utanför Natura 2000-nätverket. All nationell lagstiftning som begränsar skyddet av vilda fåglar till ett visst område (t.ex. naturarvsområde) är därför oförenlig med fågeldirektivet ([37]). När medlemsstaterna genomför förbuden i artikel 5 får de emellertid ta hänsyn till geografiska kriterier som är relevanta för varje art, även med beaktande av målen i artikel 2.

Praktiskt genomförandestöd 1: Flexibilitet i inrättandet av en rättslig ram för ett generellt skyddssystem

Medlemsstaterna har betydande flexibilitet när det gäller att införliva bestämmelserna i fågeldirektivet i sin nationella lagstiftning, samtidigt som de ska upprätthålla en tydlig rättslig ram och genomföra effektiva förebyggande åtgärder för att säkerställa att målen i fågeldirektivet uppfylls. Detta kan innebära att de inför nya eller antar särskilda lagar, författningar eller administrativa åtgärder på nationell eller regional nivå som är anpassade till deras unika regleringssystem. Förebyggande åtgärder kan också integreras i sektorsspecifik lagstiftning som reglerar ekonomisk verksamhet som energi, skogsbruk eller jordbruk och vid behov anpassas till särskilda regionala eller lokala omständigheter. Dessutom kan medlemsstaterna underlätta genomförandet av den rättsliga ramen genom att erbjuda stöd till ekonomiska aktörer via rådgivningstjänster, riktade finansieringssystem och initiativ för att öka medvetenheten.

([32]) Mål C-784/23, Voore Mets och Lemeks Põlva, punkterna 53–54 och mål C-131/24, VIRUS m.fl., punkt 43.

([33]) I mål C-157/89, kommissionen/Italien, punkt 14 hänvisade EU-domstolen till behovet av ett system som ger fullständigt skydd under de perioder då vilda fåglars överlevnad är särskilt hotad.

([34]) https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/birds-directive/sustainable-hunting-under-birds-directive_sv.

([35]) Mål C-252/85, kommissionen/Frankrike, punkt 9. Även om denna dom gällde artikel 5 b och c kan den tillämpas på artikel 5 i dess helhet, eftersom språket inte begränsar tillämpningsområdet för något av de förbud som anges i den artikeln.

([36]) Mål C-507/04, kommissionen/Österrike, punkt 114.

([37]) Mål C-252/85, kommissionen/Frankrike, punkt 15.

3.3 **Begreppet ”avsiktlighet” enligt artikel 5 i fågeldirektivet**

20. Före genomgången av de särskilda bestämmelserna i artikel 5 är det viktigt att klargöra begreppet ”avsiktlighet”, som är en avgörande faktor vid tolkningen och tillämpningen av förbuden enligt artikel 5 a, b och d:

a) Att avsiktligt döda eller fånga sådana fåglar oavsett vilken metod som används.

b) Att avsiktligt förstöra eller skada deras bon och ägg eller bortföra deras bon.

d) Att avsiktligt störa dessa fåglar, särskilt under deras häcknings- och uppfödningsperiod, i den mån dessa störningar inte saknar betydelse för att uppnå syftet med detta direktiv.

21. Samtidigt kommer de förbud som anges i leden c och e att gälla oavsett vad den som begått handlingen har för avsikt att göra.

22. Det finns en etablerad rättspraxis från EU-domstolen när det gäller begreppet ”avsiktlighet”. Enligt EU-domstolen omfattar begreppet ”avsiktlig” både verksamhet som syftar till att fånga, döda och störa fåglar eller förstöra eller skada deras bon eller ägg och verksamhet som inte uppenbart har ett sådant syfte, men som innebär ett godtagande av risken för att fåglar fångas, dödas eller störs eller att deras bon och ägg förstörs eller skadas ([38]). Om den som begår handlingen godtar möjligheten att den kommer att leda till förbjuden skada, men ändå går vidare med den, omfattas detta av förbuden i artikel 5, även om det inte fanns någon avsikt att orsaka skada ([39]). När det gäller arter som förtecknas i bilaga II gäller emellertid ett undantag, eftersom exemplar av dessa arter får jagas, dvs. dödas eller fångas under fastställda perioder och inom vissa begränsningar som fastställs i artikel 7.

23. För att styrka medvetenhet i syfte att fastställa avsiktlighet måste två kumulativa villkor föreligga: i) medvetenheten om att fåglar förekommer, och ii) kunskapen om att den verksamhet som planeras kan orsaka förbjuden skada för dessa fåglar. Båda villkoren måste beaktas mot bakgrund av tillgänglig information och dess spridning.

24. För att stödja ekonomiska aktörer som bedriver verksamhet som kan leda till förbjuden skada bör medlemsstaterna öka medvetenheten om vilka förebyggande åtgärder som finns tillgängliga.

25. För det första omfattar medvetenheten om förekomsten av fåglar situationer där fåglar eller deras bon har observerats i ett område som kommer att påverkas av verksamheten i fråga, eller där det finns vetenskapliga data och dokumenterade observationer av förekomsten av fåglar i ett sådant område. EU-domstolen har slagit fast att detta även kan omfatta omständigheter där fåglarnas förekomst rimligen kan förväntas på grundval av ekologiska faktorer, till exempel skogens eller gräsmarkernas typ och ålder, vilka är typiska för vissa fågelarter ([40]).

26. Medvetenheten om förekomsten av fåglar är inte tillräcklig i sig, utan det måste även finnas en rimlig risk för att verksamheten i fråga kan leda till förbjuden skada för de närvarande fåglarna. I detta sammanhang är det viktigt att ta hänsyn till artens behov och känslighet, med beaktande av var arten bygger sina bon, dess häckningsvanor, vilka områden den använder för födosök eller jakt samt andra artspecifika överväganden. Denna kunskap kan baseras på informationen i arternas handlingsplaner, förvaltningsplaner för Natura 2000-områden eller skogsbruksplaner eller andra relevanta vetenskapliga data och forskningsuppgifter om de berörda arterna.

([38]) Mål C-784/23, Voore Mets och Lemeks Põlva, punkt 49, och mål C-131/24, VIRUS m.fl., punkt 39.

([39]) Se mål C-784/23, Voore Mets och Lemeks Põlva, punkterna 47–48, där domstolen bekräftade att begreppet ”avsiktlighet” måste tolkas konsekvent mellan artikel 5 i fågeldirektivet och artikel 12 i habitatdirektivet. Följaktligen tillämpade domstolen den rättspraxis som länge tillämpats på begreppet ”avsiktlighet” enligt artikel 12 i habitatdirektivet på det parallella begreppet enligt artikel 5 i fågeldirektivet.

([40]) Mål C-784/23, Voore Mets och Lemeks Põlva, punkt 61.

27. Fastställandet av risken bygger därför på ett samspel mellan den berörda verksamhetens konsekvenser och artens behov och känslighet. Detta kan till exempel gälla avverkning av träd under häckningsperioden på platser där det är känt att skogsfåglar har sina bon eller användning av jordbruksmetoder som riskerar att döda markhäckande fåglar, förstöra deras bon eller orsaka andra betydande störningar. Det leder inte till något förbud mot avverkning eller jordbearbetning, utan säkerställer att metoderna är förenliga med fågelskyddet.

28. Om en verksamhet planeras utanför häckningsperioden för vissa fågelarter, eller om andra försiktighetsåtgärder vidtas (se nedan om förebyggande åtgärder), kan detta också falla utanför räckvidden för avsiktlig skada. Planeringen skulle kunna utgå från den tid på året då man förväntar sig att fåglarna saknas i det område där verksamheten planeras. Det skulle även kunna vara möjligt att i ett större område eller en större livsmiljö identifiera särskilda zoner där fåglarna inte förekommer. Sådana överväganden beror i stor utsträckning på sammanhanget och måste därför bedömas från fall till fall.

29. I samtliga fall är de nationella myndigheternas roll avgörande. De nationella myndigheterna bör använda vetenskapliga uppgifter om fåglarnas geografiska och tidsmässiga förekomst när de reglerar den ekonomiska verksamheten. De bör använda alla lämpliga medel för att i förebyggande syfte sprida information om vilka fåglar som förekommer, vilka skyddsregler som gäller och vilka förebyggande åtgärder som finns tillgängliga. Mot bakgrund av artikel 2 bör de nationella myndigheterna även göra denna information tillgänglig för berörda aktörer, så att deras ekonomiska verksamhet eller rekreationsverksamhet kan bedrivas parallellt med kraven på fågelskydd.

30. Eftersom förbuden i artikel 5 gäller oberoende av deras faktiska inverkan på de berörda arterna, med undantag av artikel 5 d, kan godtagandet av risken för skada inte fastställas med hänvisning till den berörda artens populationsnivå eller hur stor inverkan är på denna ([41]).

3.4 **Förebyggande åtgärder för att undvika avsiktlig skada**

31. Som förklaras nedan kan antagandet av effektiva förebyggande åtgärder mot potentiellt skadlig verksamhet leda till att avsiktlig skada som är förbjuden enligt artikel 5 a, b eller d undviks, under förutsättning att särskilda villkor är uppfyllda. Detta tillvägagångssätt kan ge en tydlig ram för ekonomiska aktörer och nationella myndigheter för att minska behovet av att tillämpa undantag och därmed även minska den administrativa bördan.

32. Om en verksamhet sannolikt kommer att bryta mot förbuden i artikel 5 a, b eller d får de nationella behöriga myndigheterna fastställa förebyggande åtgärder som aktörer (både ekonomiska och andra aktörer) kan vidta under planerings- och/eller genomförandefasen för att verksamheten i fråga ska kunna fortsätta samtidigt som skada i möjligaste mån undviks för de fågelarter som förekommer. Dessa förebyggande åtgärder ska vara konkreta och specifika, med beaktande av relevant information om de berörda arterna, och utformade för att, så långt det är möjligt, undvika all förbjuden inverkan som verksamheten i fråga kan ha och säkerställa att de förbud som anges i artikel 5 faktiskt efterlevs ([42]). Om verksamheten grundar sig på en förebyggande strategi ([43]), och om skadan med stor sannolikhet kommer att undvikas, kan en kvarstående inverkan i efterhand betraktas som tillfällig och inte avsiktlig. Fördelen med detta tillvägagångssätt är att en verksamhet kan fortsätta utan att ett undantag behövs enligt artikel 9 i fågeldirektivet.

33. Om det inte är möjligt att undvika sådan skada är det i stället nödvändigt att åberopa undantagsbestämmelsen i artikel 9 (se nästa kapitel).

([41]) Mål C-784/23, Voore Mets och Lemeks Põlva, punkterna 49–54.

([42]) Se mål C-441/17, kommissionen/Polen, punkt 259, där EU-domstolen fann att ett beslut av de nationella myndigheterna om att tillåta avverkning av träd som var kända för att vara viktiga livsmiljöer för ett antal fågelarter stred mot artikel 5 b och d, delvis på grund av att konkreta och specifika skyddsåtgärder inte hade vidtagits för att undvika den förbjudna skadan och säkerställa att kraven i artikeln var uppfyllda.

([43]) Se analogt de förenade målen C-473/19 och C-474/19, Föreningen Skydda Skogen, punkt 77.

34. Dessa förebyggande åtgärder kan beaktas vid bedömningen av huruvida ett projekt eller en verksamhet strider mot förbuden i artikel 5 ([44]). EU-domstolen har bekräftat att det inte är nödvändigt att bedöma konsekvenserna av ett projekt oberoende av de kompletterande åtgärder som föreslås för att förhindra dessa konsekvenser eller, när det gäller artikel 5 d, reducera dem till obetydliga nivåer. Endast de konsekvenser som fåglar faktiskt kommer att drabbas av till följd av genomförandet av ett projekt är relevanta ([45]).

35. När det gäller fastställandet av sådana förebyggande åtgärder och deras integrering i utformningen och genomförandet av projekt eller verksamheter är de behöriga myndigheterna skyldiga att beakta ”de mest tillförlitliga vetenskapliga uppgifter som finns tillgängliga och de senaste resultaten av internationell forskning” vid bedömningen av de förebyggande åtgärdernas ändamålsenlighet ([46]). Det bör emellertid inte göras orimligt svårt för verksamhetsutövare och behöriga myndigheter att bevisa att förbjuden skada inte skulle uppstå ([47]). EU-domstolen har slagit fast att det inte finns någon skyldighet att kräva bevis på de förebyggande åtgärdernas effektivitet i form av vetenskaplig dokumentation som styrker att åtgärderna har genomförts framgångsrikt, eftersom sådan dokumentation inte alltid finns tillgänglig ([48]). Om användningen av förebyggande åtgärder övervägs, till exempel inom ramen för ett tillståndsförfarande, kan deras effektivitet bevisas genom en motiverad bedömning av en sakkunnig ([49]) eller genom andra liknande verktyg beroende på den nationella lagstiftningen.

36. När förebyggande åtgärder väl har införts måste deras ändamålsenlighet övervakas för att se till att åtgärderna utförs och faktiskt säkerställer efterlevnaden av artikel 5 genom att förhindra att fåglar och/eller deras bon och ägg skadas. I förekommande fall kan en mekanism införas för att hantera de förbjudna skador som konstaterats och på så sätt säkerställa efterlevnaden av artikel 5. Utan dessa övervaknings- och insatsmekanismer skulle det inte vara möjligt att säkerställa att de förebyggande åtgärderna faktiskt säkerställer efterlevnaden. Om en skada upptäcks kan det bli nödvändigt att göra anpassningar för att hantera ytterligare skador som kan uppstå, så att efterlevnaden av artikel 5 säkerställs och den berörda verksamheten kan fortsätta.

Praktiskt genomförandestöd 2: Minska den administrativa bördan och säkerställa rättssäkerhet genom integrerade förebyggande åtgärder

Nationella myndigheter kan underlätta för ekonomisk verksamhet eller rekreationsverksamhet som riskerar att bryta mot artikel 5 i fågeldirektivet genom att fastställa särskilda förebyggande åtgärder som utformats för att effektivt undvika skada på fåglar. Om ett effektivt förebyggande tillvägagångssätt tillämpas bör eventuella återstående effekter inte anses vara avsiktliga, vilket gör att verksamheten kan fortsätta utan att behöva ett undantag enligt artikel 9. Detta kan förenkla genomförandet och avsevärt minska den administrativa bördan och kostnaderna för myndigheter och företag, samtidigt som det skapar rättssäkerhet för aktörerna. Detta tillvägagångssätt bör genomföras genom ett nära samarbete mellan behöriga nationella myndigheter och ekonomiska sektorer, bland annat genom att ge aktörerna råd om hur de kan uppfylla kraven i artikel 5 (se kapitlen 3.3 och 3.5).

3.5 Särskilda förbud enligt artikel 5

37. Vart och ett av de förbud som förtecknas i artikel 5 avser skador som måste förbjudas av medlemsstaterna. När det gäller leden a och b har EU-domstolen bekräftat att en undersökning av en mänsklig verksamhets effekter på de berörda fågelarternas populationsnivå inte är relevant för tillämpningen av dessa bestämmelser ([50]). Denna tolkning kan utvidgas analogt till leden c och e, eftersom det i dessa förbud inte heller hänvisas till att skadan måste ha en

([44]) Se analogt mål C-131/24, VIRUS m.fl., punkt 44. Detta mål gällde endast förbudet i artikel 5 d, men dess tolkning är även användbar för artikel 5 a och b.
([45]) Se analogt mål C-131/24, VIRUS m.fl., punkt 45.
([46]) Se analogt mål C-131/24, VIRUS m.fl., punkt 57.
([47]) Se analogt mål C-131/24, VIRUS m.fl., punkterna 50–53, där domstolen hänvisar till effektivitetsprincipen.
([48]) Se analogt mål C-131/24, VIRUS m.fl., punkt 57.
([49]) Se analogt mål C-131/24, VIRUS m.fl., punkterna 51 och 57–58.
([50]) Mål C-784/23, Voore Mets och Lemeks Põlva, punkt 54.

betydande inverkan på artens population eller till målen i fågeldirektivet. EU-domstolen bekräftade att konsekvenserna av en verksamhet för en arts populationsnivå endast kommer att beaktas i den mån det är relevant för bedömningen av proportionaliteten hos ett undantag som åberopas enligt artikel 9 ([51]) (se kapitel 4). Å andra sidan kommer granskningen av den mänskliga verksamhetens inverkan på den berörda fågelartens populationsnivå att vara relevant vid tillämpningen av artikel 5 d ([52]).

5 a) Att avsiktligt döda eller fånga sådana fåglar oavsett vilken metod som används

38. Artikel 5 a gäller för alla stadier av fåglarnas liv. Detta framgår av att det inte finns någon sådan specificering i bestämmelsens formulering.

39. Vissa arter som förtecknas i bilaga II till direktivet får dödas eller fångas i samband med jakt och inom de begränsningar som anges i artikel 7. Enligt artikel 7 får de arter som förtecknas i bilaga II jagas under förutsättning att jakten inte bedrivs under arternas uppfödningssäsong eller under häckningens olika stadier och att jakten inte äventyrar ansträngningarna att bevara arten i dess utbredningsområde. För flyttfåglar som förtecknas i bilaga II gäller förbudet mot jakt även under den period då arten återvänder till sina uppfödningsområden. Förtydliganden om bestämmelserna om jakt på arter som förtecknas i bilaga II finns i vägledningen för hållbar jakt enligt fågeldirektivet ([53]).

5 b) Att avsiktligt förstöra eller skada deras bon och ägg eller bortföra deras bon

40. Syftet med att skydda bon ([54]) och ägg är att säkerställa en framgångsrik häckning för fågelarterna. Vissa arter återvänder till samma bo varje år, medan andra bygger ett nytt bo. Till följd av detta har EU-domstolen bekräftat att artikel 5 b kräver ett oavbrutet skydd av bon, med hänvisning till att ett oavbrutet skydd av fåglarnas livsmiljö är nödvändigt eftersom många arter återanvänder bon som byggts upp under tidigare år ([55]). När det gäller arter som normalt inte återanvänder sina bon från år till år, och vars bon normalt inte återanvänds av andra arter, kommer det emellertid inte att vara nödvändigt att skydda dessa bon när de väl har övergivits.

5 c) Att samla in fågelägg i naturen och behålla dessa, även om de är tomma

41. Insamling av fågelägg i naturen utgör ett betydande hot mot bevarandet, eftersom det avbryter den naturliga häckningscykeln och hindrar fåglarna från att framgångsrikt föda upp sin avkomma. Detta är ett särskilt allvarligt hot när det gäller sällsynta och utrotningshotade arter eller arter som är eftertraktade i den olagliga handeln med vilda djur och växter. För vissa arter, däribland tatarfalken (*Falco cherrug*), har insamlingen av ägg lett till kraftiga populationsminskningar. Förbudet mot att behålla ägg, även om de är tomma, bidrar därför till att minimera efterfrågan med avseende på insamling, samlande och handel med ägg. EU-domstolen har slagit fast att detta förbud även måste gälla utan tidsbegränsning, vilket innebär att vilda fåglars ägg måste skyddas utan avbrott ([56]).

5 d) Att avsiktligt störa fåglar, särskilt under deras häcknings- och uppfödningsperiod, i den utsträckning en sådan störning är av väsentlig betydelse med hänsyn till syftet med detta direktiv

42. Artikel 5 d förbjuder störningar av fåglar som skulle vara betydande när det gäller att uppnå målen i fågeldirektivet. Vid sidan av villkoret för ”avsiktlighet” gäller därför artikel 5 d endast i den mån störningen ”har en betydande inverkan på målet att bibehålla populationen av berörda fågelarter på en tillfredsställande nivå, eller att återställa

([51]) Mål C-784/23, Voore Mets och Lemeks Põlva, punkterna 54–56.
([52]) Mål C-131/24, VIRUS m.fl., punkt 43.
([53]) https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/birds-directive/sustainable-hunting-under-birds-directive_sv.
([54]) Ett bo är en grop eller konstruktion som en fågel bygger eller väljer ut för att lägga sina ägg och för att ruva och skydda sin avkomma.
([55]) Mål C-252/85, kommissionen/Frankrike, punkt 9.
([56]) Mål C-252/85, kommissionen/Frankrike, punkt 9.

populationen till en sådan nivå” ([57]). Även om detta förbud gäller utan några strikta tidsbegränsningar är det särskilt relevant för störningar under häcknings- och uppfödningsperioderna, eftersom dessa är de känsligaste stadierna för fågelarternas överlevnad och därmed för uppnåendet av direktivets mål.

43. EU-domstolen har bekräftat att detta förbud endast gäller störningar som är av väsentlig betydelse för bibehållandet av en arts population på en tillfredsställande nivå, och inte på enskilda exemplar. Situationen är endast annorlunda om ”populationen av en viss art av vilda fåglar är så liten att störningen av enskilda exemplar av denna art kan äventyra bevarandet av arten” ([58]).

44. De behöriga myndigheterna måste därför noggrant bedöma vilken störningsnivå som kan anses vara betydande med beaktande av artens egenskaper, känslighet och krav och de planerade verksamheterna. Förbudet enligt artikel 5 d måste tillämpas mer strikt när det gäller sällsynta och/eller sårbara arter och arter som, till exempel, har en ogynnsam status. För arter vars populationer ligger över en tillfredsställande nivå kan större störningar tillåtas.

45. Bland de faktorer som ska beaktas vid fastställandet av en störnings betydelse ingår bland annat varaktigheten (tillfällig eller permanent), intensiteten (skala, bullernivåer, förändring av omgivningen), frekvensen, utbredningen och närheten till de berörda fåglarna. Därför måste hänsyn även tas till den kumulativa effekten av störningarna i kombination med andra verksamheter som förekommer i området för att kunna avgöra om störningen är betydande.

46. Som anges i artikel 5 d är störningar under häcknings- och uppfödningsperioderna särskilt relevanta, men hänsyn bör även tas till andra känsliga livsstadier som kan påverka överlevnaden (till exempel störningar i viktiga födosöks- och övervintringsområden).

47. Vid bedömningen av huruvida en störning är betydande med avseende på målet att bibehålla eller återställa populationer till en tillfredsställande nivå kan hänsyn tas till eventuella förebyggande åtgärder (se avsnitt 3.3) som gör att ett projekt eller annan verksamhet inte stör fåglarna eller minskar störningarna så att de inte har betydande effekter ([59]). Bevisföringen för att sådana störningar inte skulle vara av väsentlig betydelse för målen med direktivet får inte ”försvåras på ett otillbörligt sätt” ([60]).

5 e) Att förvara fåglar av sådana arter som inte får jagas eller fångas

48. Detta förbud gäller alla livsstadier för en fågelindivid, levande eller död, och alla delar av den. Det gäller inte fågelarter som får jagas och som förtecknas i bilaga II (om inte annat följer av de avgränsningar som görs i artikel 7) eller fåglar som inte omfattas av direktivet (se avsnitt 2.1) och fåglar som på annat sätt lagligen fångats i vilt tillstånd enligt något av undantagen i artikel 9.

49. Det måste vara möjligt att identifiera förvarade exemplar med hjälp av ett officiellt registreringssystem på nationell nivå. Detta kan säkerställas med användning av ett officiellt ringmärkningssystem ([61]) eller företrädesvis med hjälp av sändare eller DNA-profiler, eftersom sådana metoder är mer tillförlitliga. Under alla omständigheter är det ett minimikrav att en försluten registrerad benring av rätt storlek som inte har manipulerats läggs fram som bevis för att fågeln var i uppfödarens ägo under fågelns tio första levnadsdagar, vilket tyder på att den förmodligen föddes i fångenskap.

([57]) Mål C-784//23, Voore Mets och Lemeks Põlva, punkt 62.
([58]) Mål C-131/24, VIRUS m.fl., punkt 41.
([59]) Mål C-131/24, VIRUS m.fl., punkt 44. I detta fall var de förebyggande åtgärderna kopplade till ett vägprojekt, men samma tolkning skulle gälla för andra verksamheter.
([60]) Mål C-131/24, VIRUS m.fl., punkt 53.
([61]) En försluten benring av rätt storlek som inte har manipulerats är minimikravet för att bevisa att en fågel var i uppfödarens ägo under de första tio dagarna av fågelns liv, vilket tyder på att den förmodligen föddes i fångenskap.

3.6 **Genomförande av artikel 5**

3.6.1 *Behovet av ett heltäckande och effektivt regelverk*

50. Som förklaras i kapitel 1 ska bestämmelserna i ett direktiv genomföras med obestridligt bindande verkan och på ett sådant tillräckligt tydligt, precist och klart sätt att kravet på rättssäkerhet uppfylls. Enligt artikel 5 ska därför ett heltäckande och effektivt regelverk antas genom konkreta och specifika skyddsåtgärder som säkerställer att förbuden verkligen efterlevs ([62]). Sammantaget ska medlemsstaterna se till att verksamheter, inbegripet återkommande verksamheter, bedrivs i enlighet med artskyddsbestämmelserna för att undvika förbjudna skador på ett effektivt sätt. Det generella skyddssystemet bör omfatta regler och förfaranden som aktörerna ska följa, men även informationskampanjer, marknadsföring och, vid behov, verkställighetsåtgärder. Detta kan uppnås med olika verktyg såsom planeringsinstrument, system med förhandsgodkännande eller särskilda regler för enskilda personer och ekonomiska aktörer i sektorer som sannolikt kommer att påverka fågelarter.

51. Åtgärderna bör anpassas till de enskilda arternas livscykel, med beaktande av deras häckningstid, födosöksmiljöer, flyttvägar, samt rast- eller häckningsområden. Vid behov kan åtgärder vidtas för grupper av arter som har samma egenskaper och påverkas av samma hot. På grundval av artikel 2 kan målen för att bevara en art och återställa dess livsmiljöer motivera mer specifika eller restriktiva åtgärder för att utesluta eventuella konsekvenser av de verksamheter som är förbjudna enligt artikel 5.

52. De behöriga myndigheterna i medlemsstaterna måste ge tydlig information till de berörda mark- och havsanvändarna och allmänheten om såväl förbuden och de tillgängliga uppgifterna om artens förekomst som de tillgängliga eller föreskrivna skyddsåtgärderna. Övervakning är avgörande för att fastställa åtgärdernas ändamålsenlighet. Detta kan omfatta GPS-spårning, övervakning av bon och kolonier och, i samband med fritidsaktiviteter, organisatörernas övervakning av deltagarna. Räckvidden och omfattningen av denna övervakning (t.ex. på områdesnivå, landskapsnivå, regional nivå) bör fastställas av de nationella behöriga myndigheterna för att säkerställa att det för varje fall finns en effektiv överblick över de konsekvenser som åtgärderna har för fåglarna.

53. Även om alla förebyggande åtgärder har vidtagits går det inte att garantera att samtliga risker har undanröjts. Medlemsstaterna bör införa ett system för att bedöma de förebyggande åtgärdernas effektivitet och regelbundet ser över dessa åtgärder som en del av det generella skyddssystem som krävs enligt artikel 5.

54. De åtgärder som vidtagits för att genomföra fågeldirektivet bör kompletteras med ytterligare tillämpnings- eller stimulansåtgärder, däribland riktad information om skyddskrav. Dessa åtgärder kan omfatta riktlinjer och broschyrer som utformats särskilt för sektorn, informationskampanjer för berörda parter och en robust övervakning av förekomsten av fåglar och bon, med återkoppling från medborgarforskning som komplement.

55. I särskilda fall, och om villkoren är uppfyllda, kan ett undantag från det generella skyddssystemet beviljas (se kapitel 4).

56. För att undvika behovet av undantag och därmed minska den administrativa bördan får medlemsstaterna vidta förebyggande åtgärder för att säkerställa att kraven i artikel 5 i direktivet är uppfyllda. Sådana förebyggande åtgärder ska utgå från sektorernas särdrag, vilket framgår av artikel 2 i direktivet, och underlätta efterlevnaden.

57. De förebyggande åtgärderna (vilka förklaras i avsnitt 3.3) kan avse typ, plats, utformning och tidpunkt för en viss verksamhet eller ett visst projekt. Dessa åtgärder kan avse planering, anläggning och drift av ett projekt eller en verksamhet. Som exempel kan nämnas installation av vägräcken som hindrar fåglar från att flyga in och kollidera med bilar, eller sänkning av hastighetsgränserna på en motorväg när den har anlagts om risken för förbjuden skada inte kan elimineras. Åtgärderna måste vara fullt funktionella under hela projektets eller verksamhetens varaktighet.

([62]) Mål C-441/17, *kommissionen/Polen (Białowieżaskogen)*, punkt 252.

3.6.2 *Integrering av kraven i artikel 5 i tillståndsförfaranden*

58. Enligt artikel 5 krävs inte några särskilda konsekvensbedömningar eller tillståndsförfaranden för att uppnå överensstämmelse. Eftersom artikel 5 är en bestämmelse i ett direktiv har medlemsstaterna möjlighet att välja det lämpligaste sättet att genomföra kraven, till exempel genom att integrera dem i befintliga tillstånds- eller miljöförfaranden. Detta är i linje med principen om medlemsstaternas självbestämmanderätt i processuella frågor ([63]).

59. För en planerad verksamhet eller ett planerat projekt som kräver tillstånd, till exempel anläggning av kraftledningar, vindkraftparker, motorvägar, gruvor eller vattenbruksanläggningar, kan medlemsstaterna integrera skyddsåtgärderna i de godkännande- eller tillståndsförfaranden och miljökonsekvensbedömningar som avses i artikel 6.3 i habitatdirektivet, eller i direktivet om miljökonsekvensbedömning (MKB-direktivet) ([64]) och direktivet om strategisk miljöbedömning ([65]), för att säkerställa att verksamhet som kräver tillstånd inte är skadlig för fågelarter. Detta är även möjligt för återkommande eller pågående verksamheter, så att artskyddskraven kan beaktas när deras tillstånd förnyas.

60. I detta sammanhang kan sannolikheten för att verksamheten i fråga kommer att leda till skada som är förbjuden enligt artikel 5 bedömas och avgränsas genom befintliga beslutsprocesser. För detta ändamål kan miljökonsekvensbedömningar eller granskningsbeslut som fattas enligt MKB-direktivet utgöra en användbar ram för att identifiera risker för fågelarter. Till exempel ska medlemsstaterna enligt artikel 3.1 b i MKB-direktivet identifiera, beskriva och bedöma de betydande direkta och indirekta effekterna av ett projekt beträffande den biologiska mångfalden och andra miljöfaktorer, med särskild uppmärksamhet på arter som är skyddade enligt fågeldirektivet. Den beskrivningen av sannolika effekter kan användas för att fastställa om det är nödvändigt att införa förebyggande åtgärder och anpassa projektet i fråga för att iaktta förbuden enligt artikel 5. På samma sätt kan den strategiska miljöbedömningen tillämpas på planer (t.ex. skogsbruksplaner) för att identifiera relevanta förebyggande åtgärder och säkerställa att kraven i artikel 5 uppfylls.

61. Om en plan eller ett projekt sannolikt kommer att ha en betydande inverkan på Natura 2000-områden, antingen enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt, bör en lämplig bedömning göras enligt artikel 6.3 i habitatdirektivet (se kapitel 1 för närmare uppgifter om fågeldirektivets allmänna regelverk). Detta innebär att bedömningen av den potentiella skadan för fåglar kan införlivas i de bedömningar som ingår i beslutsprocesserna på olika nivåer i en medlemsstat. Detta gör det möjligt att korrekt och snabbt identifiera ett projekts potentiella effekter på olika fågelarter för att säkerställa efterlevnaden av bestämmelserna i artikel 5 i fågeldirektivet innan projektet genomförs.

62. Vissa medlemsstater har införlivat konsekvensbedömningar av arter i de befintliga tillståndsförfarandena ([66]), bland annat för att minska den administrativa bördan. Andra medlemsstater har infört särskilda förfaranden för att uppfylla kraven i artikel 5 i de fall där de ovannämnda miljöbedömningarna inte är tillämpliga. Det är även möjligt att utfärda förebyggande åtgärder som standard i sektorslagstiftningen för verksamheter som man vet leder till dödande eller betydande störningar av fåglar, att utfärda sektorsspecifika riktlinjer eller standarder, eller att utfärda säsongsbundna begränsningar för vissa verksamheter. När medlemsstaterna väljer den bästa metoden för att genomföra kraven i artikel 5 bör de även beakta den potentiella administrativa bördan.

([63]) Se mål C-131/24, *VIRUS m.fl.*, punkterna 50–53.

([64]) Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EUT L 26, 28.1.2012, s. 1,, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/92/oj), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014. Se även *Guidance on the interpretation of definitions of project categories in Annex I and II of the EIA Directive* (inte översatt till svenska) (https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e7f9c73c-86ba-11ef-a67d-01aa75ed71a1/language-en?).

([65]) Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (EGT L 197, 21.7.2001, s. 30, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2001/42/oj).

([66]) I Frankrike liknar konsekvensbedömningen av ett projekt med avseende på artskydd det förfarande som anges i artikel 6.3 i habitatdirektivet för Natura 2000-områden. Varje projekt som sannolikt har betydande effekter på fåglar måste genomgå en lämplig bedömning av dess konsekvenser för fågelskyddet. Om projektet i betydande utsträckning påverkar en art tillämpar myndigheten undantag.

3.6.3 *Exempel på verksamheter som kan omfattas av artikel 5 och möjliga förebyggande åtgärder*

Väg och järnväg

63. Väg- eller järnvägstrafik kan påverka olika fågelarter, eftersom fåglarna kan kollidera med fordon och transportinfrastruktur eller utsättas för betydande störningar på grund av trafikbuller ([67]). De behöriga nationella myndigheter är ansvariga för att vidta de åtgärder som krävs för att förhindra förbjuden skada i samband med anläggning och drift av transportinfrastruktur. Relevanta åtgärder kan vara att införa permanenta eller tidsbegränsade hastighetsgränser, stänga av vägen under vissa perioder, installera kollisionsskydd med återkommande teckningar eller dekaler av rovfåglar på genomskinliga bullerskärmar och installera andra relevanta konstruktioner, till exempel för att undvika föroreningar från avrinning eller för att undvika andra typer av störningar.

Energi

64. Energiproduktion och energiinfrastruktur, särskilt sådan som baseras på fossila bränslen, kan ha en betydande negativ inverkan på fågelarter. Med tanke på den kumulativa effekten på klimatet dödar utsläppen från kraftverk för fossila bränslen mer än 30 gånger fler fåglar än vindkraftparker per producerad GWh ([68]). Fåglar kan kollidera med skorstenar vid fossildrivna kraftverk, vindkraftverk, kylanläggningar vid kärnkraftverk eller överförings- och distributionsledningar. Lämpliga förebyggande åtgärder måste därför integreras under deras planering och för enskilda projekt.

65. Vindkraft utgör den största andelen av den förnybara energiproduktionen i EU och bidrar därmed till att bekämpa klimatförändringarna, vilka är den främsta orsaken bakom förlusten av biologisk mångfald. Vindkraftparker kan emellertid även påverka fågelpopulationer på ett negativt sätt. Även om vindkraftverk står för mindre än 0,1 % av de människorelaterade dödsfallen bland fåglarna, dvs. mycket mindre än traditionella energianläggningar eller skyskrapor ([69]), har de potentiella effekterna studerats ingående både inom och utanför EU på grund av sektorns stora betydelse. Det finns många nationella vägledningsdokument om effekterna och de möjliga skyddsåtgärderna, och kommissionen har utarbetat ett vägledningsdokument om utbyggnad av vindkraft och EU:s naturvårdslagstiftning ([70]).

66. En stor fara med vindkraftverk är att fåglar riskerar att kollidera med turbinbladen. När riskreducerande åtgärder övervägs är det nödvändigt att tillämpa en hierarkisk metod. I första hand bör åtgärder som syftar till att undvika effekterna övervägas, till exempel att förhindra betydande effekter från första början genom att anlägga vindkraftverken på en plats som inte påverkar flyttvägar, häckningsområden eller födosöksområden. Om detta inte är möjligt bör åtgärder som syftar till att minska effekterna genomföras.

Fallstudie 1: Känslighetskarta för fåglar och fladdermöss vid vindkraftverk i Flandern

Flandern har utarbetat en kombinerad känslighetskarta som syftar till att peka ut områden där vindkraftverk kan utgöra en risk för fåglar eller fladdermöss. Kartan är avsedd att fungera som underlag för och vägleda platsspecifika bedömningar och strategisk planering. Den är ett exempel på en känslighetskarta som omfattar flera arter och visar hur sinsemellan olika grupper kan bedömas med ett enda verktyg. På kartan delas regionen in i fyra kategorier: hög, medelhög och möjlig risk samt låg risk/inga uppgifter. Även om vissa aspekter av kartan är unika för Flandern skulle principerna enkelt kunna tillämpas på andra håll.

([67]) I mål C-131/24, VIRUS m.fl., punkt 39, bekräftade domstolen att projekt för anläggning av vägar kan omfattas av tillämpningsområdet för artikel 5 d, även om verksamheten inte har som syfte att påverka fåglarna.
([68]) Europeiska kommissionen – *5 things you should know about wind energy* (inte översatt till svenska).
([69]) Europeiska kommissionen – *5 things you should know about wind energy* (inte översatt till svenska).
([70]) https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2b08de80-5ad4-11eb-b59f-01aa75ed71a1/language-sv.

Instrumentet omfattar en GIS-baserad sårbarhetskarta för fåglar, bestående av nio tematiska kartor (t.ex. födosöks- och rastområden för icke-häckande andfåglar, säsongsbundna flyttvägar) och en prognoskarta över livsmiljöer. Dessa lager undersöks bäst var för sig, men kan även lagras på varandra för att ge en översikt över alla potentiella känsligheter. De staplade lagren (som en synteskarta) visas med känslighetskategorier som representerar hög (3), medelhög (2) och möjlig risk (1) samt låg risk/inga uppgifter (0). Denna karta kan granskas i detalj i ett webbaserat program som även innehåller andra viktiga kartor, däribland över skyddade naturreservat, Natura 2000-områden osv.

Känslighetskartorna och de kompletterande riktlinjerna används ofta vid placeringsbeslut i Flandern. Projektutvecklare och konsulter använder dem för strategisk planering och som utgångspunkt för mer detaljerade platsbaserade projektbedömningar. Lokala och regionala myndigheter använder kartorna för samma ändamål och för att kontrollera om projektutvecklare och konsulter tagit vederbörligen hänsyn till den tillgängliga informationen. Det måste betonas att de lokala bedömningarna bör vara mer detaljerade när det gäller högriskområden.

Det webbaserade programmet hittas på följande länk: https://geo.inbo.be/windturbines/index.html

Mer information finns här:

Flemish Risk Atlas Birds/Bats – Wind Turbines, https://www.vlaanderen.be/inbo/en-gb/data-applications/de-vlaamse-risicoatlas-vogelsvleermuizen-windturbines/

67. När åtgärder som syftar till att undvika effekterna har införts kan tillfälliga justeringar på begäran användas som en viktig begränsningsstrategi för att minska antalet fågelkollisioner med vindturbiner, särskilt längs större flyttvägar. Detta kan inbegripa tillfälliga justeringar av verksamheten med hänsyn till hur arterna uppträder vid olika tidpunkter på säsongen eller under dygnet, till exempel att tillfälligt stoppa turbinbladen om fåglar upptäcks i närheten. De tillfälliga justeringarna på begäran var till en början beroende av mänskliga observatörer, men är numera alltmer automatiserade med hjälp av radar, kameror, GPS-sändare, geofencing och artificiell intelligens som spårar fåglarnas rörelser i realtid. Vissa system kombinerar både mänskliga observatörer och tekniska lösningar, där operatörerna fattar det slutliga beslutet om avstängning.

68. Om åtgärder för att undvika effekterna inte anses vara lämpliga eller proportionerliga bör åtgärder för att minska effekterna övervägas. Dessa kan omfatta åtgärder vid utformningen av projekt som kan minska effekternas intensitet (t.ex. visuella avskräckningsmedel på vindkraftverk som gör det lättare för fåglarna att undvika kollisioner och akustiska avskräckningsmedel vid anläggning och drift av projekt till havs för att minska undervattensbullret).

Fallstudie 2: Radarassisterad nedstängning på begäran, vindkraftsparken Barão de São João i Portugal

E.ON:s vindkraftspark Barão São João, som genererar en effekt på 50 megawatt, ligger vid en viktig flyttväg för fåglar. Anläggningen tillämpade ett protokoll för radarassisterad nedstängning på begäran (RASOD) baserat på en fördefinierad uppsättning kriterier. Ett övervakningsteam användes för att bevaka flyttfåglarnas rörelser på särskilt utvalda platser. Radardata i realtid gav övervakningsteamets samordnare information av bättre kvalitet som kunde ligga till grund för en nedstängning.

Efterhand som tiden gick påverkade övervakningsteamets erfarenheter RASOD-metodens effektivitet: Den genomsnittliga tiden för en nedstängning efter att en order hade getts minskade med 91 %, och den motsvarande genomsnittliga årliga nedstängningstiden minskade med 86 % mellan 2010 och 2014. Turbinbladen kunde stoppas inom cirka 15 sekunder efter att en avstängning hade inletts, med hjälp av ett system för ”övervakningskontroll och datainsamling” (SCADA) som möjliggör åtkomst till och hantering av enskilda vindturbiner och vindkraftparker i realtid.

Dessutom kunde turbinerna startas på nytt utan ytterligare kommunikation med driftspersonalen. Inga kollisioner med flyttfåglar registrerades under tillämpningen av avstängningsprotokollet. Under det sista året av den femåriga studien var den motsvarande totala nedstängningsperioden 0,2 % av den årliga tillgängliga tiden, och på grund av låga vindhastigheter ledde mer än 40 % av de motsvarande nedstängningsperioderna till försumbara energiförluster.

69. För installation av anläggningar för förnybar energi, samlokaliserade anläggningar för energilagring och anslutningar till sådana anläggningar samt lagring i nätet har direktiv (EU) 2023/2413 (det reviderade direktivet om förnybar energi) ([71]) infört relevanta bestämmelser för införandet av skyddsåtgärder inom ”accelerationsområdena för förnybar energi” (artikel 15c i det reviderade direktivet om förnybar energi), de ”särskilda infrastrukturområdena” (artikel 15e i det reviderade direktivet om förnybar energi) samt för projekt för förnybar energi utanför dessa områden (artikel 16b i direktivet om förnybar energi).

70. I artikel 15c.1 b i det reviderade direktivet om förnybar energi föreskrivs att lämpliga regler om ändamålsenliga skyddsåtgärder ska fastställas vid utarbetandet av planer för accelerationsområden för förnybar energi. Enligt artikeln ska medlemsstaterna, i lämpliga fall, säkerställa att lämpliga skyddsåtgärder tillämpas på ett proportionellt sätt och i god tid, bland annat för att säkerställa att artikel 5 i fågeldirektivet fullgörs. Artikel 15e.2 i det reviderade direktivet om förnybar energi innehåller en liknande bestämmelse vid utarbetandet av planer för att utse särskilda infrastrukturområden för nät- och lagringsprojekt som krävs för att integrera förnybar energi i elsystemet. En vägledning ([72]) och en särskild studie ([73]) har tagits fram om utseendet av accelerationsområden för förnybar energi, och en vägledning ([74]) har tagits fram om upprättandet av särskilda infrastrukturområden, bland annat när det gäller användningen av skyddsåtgärder.

71. Bestämningen av ”lämpliga skyddsåtgärder” innebär att skyddsåtgärderna bör vara adekvata och effektiva för att säkerställa efterlevnaden av artikel 5 i fågeldirektivet (t.ex. att undvika dödande och betydande störning av fåglar), men samtidigt proportionerliga. Om det till exempel visar sig att användningen av visuella eller akustiska avskräckningsmedel är tillräcklig för att undvika kollisioner mellan fåglar och vindkraftverk i en viss vindkraftspark behövs det inte någon annan skyddsåtgärd, såsom en tillfällig begränsning av verksamheten när fåglar befinner sig i närheten.

72. I artikel 16b.2 i det reviderade direktiv (EU) 2023/2413 om förnybar energi fastställs för projekt som ligger utanför accelerationsområden för förnybar energi att ”[o]m nödvändiga skyddsåtgärder har vidtagits i ett projekt för förnybar energi ska dödande eller störning av de arter som skyddas enligt artikel 12.1 i direktiv 92/43/EEG och artikel 5 i direktiv 2009/147/EG inte betraktas som avsiktligt”. I skäl 37 i det reviderade direktivet om förnybar energi klargörs vidare att dödande eller betydande störningar inte bör anses vara avsiktliga om ett projekt för uppförande och drift av anläggningar för förnybar energi [som omfattas av direktivet om förnybar energi] föreskriver lämpliga skyddsåtgärder för att undvika sådant dödande, förhindra störningar, bedöma sådana åtgärders ändamålsenlighet genom lämplig övervakning och, mot bakgrund av den information som samlats in, vidta de ytterligare åtgärder som krävs för att säkerställa att inga betydande negativa följder uppstår för de berörda arternas populationer. Även om det i skäl 37 inte görs någon åtskillnad mellan projekt som ligger inom eller utanför accelerationsområden för förnybar energi är det underförstått att ett sådant förtydligande skulle vara tillämpligt i båda sammanhangen ([75]).

73. När det gäller användningen av nya skyddsåtgärder (vars ändamålsenlighet inte har provats i större utsträckning) tillåter artikel 15c.1 och artikel 16b.2 i direktivet om förnybar energi att de används i pilotprojekt för anläggningar för förnybar energi inom och utanför accelerationsområden för förnybar energi, förutsatt att deras ändamålsenlighet övervakas och korrigerande åtgärder omedelbart vidtas om de inte visar sig vara ändamålsenliga.

74. Övervakningen av åtgärdernas ändamålsenlighet måste emellertid säkerställas. Mot bakgrund av den information som samlats in kommer det att bli nödvändigt att vidta ytterligare åtgärder om de inte visar sig vara ändamålsenliga.

([71]) Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/2413 av den 18 oktober 2023 om ändring av direktiv (EU) 2018/2001, förordning (EU) 2018/1999 och direktiv 98/70/EG vad gäller främjande av energi från förnybara energikällor, och om upphävande av rådets direktiv (EU) 2015/652 (EUT L, 2023/2413, 31.10.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2023/2413/oj).

([72]) https://energy.ec.europa.eu/publications/guidance-designating-renewables-acceleration-areas_sv.

([73]) https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/354ebc7c-496d-11ef-acbc-01aa75ed71a1/language-en?WT.mc_id=Searchresult&WT.

([74]) https://commission.europa.eu/document/download/76fa5c90-909c-4bda-b655-edf564f5542e_en?filename=C_2025_4012_1_EN_annexe_acte_autonome_cp_part1_v2.pdf.

([75]) I artikel 16b.2 i direktiv (EU) 2023/2413 behandlas uttryckligen projekt utanför accelerationsområden för förnybar energi. Mot bakgrund av detta bör projekt som ligger inom accelerationsområden för förnybar energi, vilka gynnas av förenklade tillståndsförfaranden, inte omfattas av strängare artskyddsbestämmelser än de som tillämpas utanför accelerationsområden för förnybar energi.

Överförings- och distributionsanläggningar för elkraft

75. Kraftledningar kan utgöra flera betydande risker för fåglar, främst genom kollisioner och elchocker.

76. Kollisioner orsakas av både överförings- och distributionsledningar och inträffar när fåglar, särskilt större arter som rovfåglar eller sjöfåglar, inte upptäcker ledningarna i sin flygbana, vilket kan leda till skador eller dödsfall. Detta är särskilt problematiskt i områden där kraftledningar korsar flyttvägar, våtmarker eller öppna landskap där fåglarna är beroende av visuella referenser för sin navigering. Vissa arter är mer sårbara på grund av deras flygbeteende, storlek eller begränsade manöverförmåga.

77. Elchocker är ett annat stort hot som orsakas av kraftledningar med medelhög och låg spänning. Detta gäller särskilt större fåglar som landar på stolpar eller tvärledare, vidrör tvåfasledarna eller vidrör en ledare och ett jordat föremål samtidigt, särskilt om fjädrarna är våta, så att de bildar en elektrisk krets. Rovfåglar, storkar och andra stora fåglar är hårdast drabbade, och dödligheten är ofta koncentrerad till områden där stolpens utformning eller avståndet mellan ledarna är otillräckligt. Artgrupper som drabbas särskilt ofta av elchocker är bland andra Ciconiiformes, Falconiformes, Accipitriformes Strigiformes och Passeriformes ([76]).

78. Förutom direkta dödsfall kan kraftledningar leda till sekundära ekologiska effekter, däribland populationsminskningar, förändringar i artsammansättningen och ökad sårbarhet för rovdjur. Skyddsåtgärder som fågelavvisare, isolerade ledare och strategisk ledningsdragning är avgörande för att minska dessa konsekvenser, men en noggrann planering och övervakning är fortfarande avgörande för att balansera utvecklingen av energiinfrastruktur med fågelskydd. Dessutom kan högspänningsledningar fragmentera livsmiljöer och skapa barriärer, ändra fåglarnas rörelsemönster eller minska tillgången till kritiska födosöks- och häckningsområden.

79. Kommissionen har tagit fram ett särskilt vägledningsdokument för att hjälpa medlemsstater, intressenter och företagare att ta itu med problemen i enlighet med bestämmelserna i EU:s naturvårdslagstiftning ([77]). Liknande vägledningar har även tagits fram på annat håll ([78]).

Fallstudie 3: Projektet SafeLines4Birds

Detta är ett sexårigt projekt som samfinansieras av EU:s Life-program och som syftar till att minska den icke-naturliga fågeldödlighet som orsakas av kraftledningar i Frankrike, Belgien och Portugal. Dessa faror – kollisioner, elchocker och störningar under häckningen – utgör ett betydande hot mot olika fågelarter, däribland lammgam, grågam och småtrapp. Projektet är inriktat på 13 arter som är särskilt sårbara på grund av sin storlek, sitt beteende och sin utbredning.

Ett varierat konsortium med 15 partner, däribland systemansvariga för överföringssystem, systemansvariga för distributionssystem, icke-statliga miljöorganisationer och vetenskapliga experter från Frankrike, Belgien, Portugal, Tyskland och Förenta staterna, samarbetar i detta projekt. SafeLines4Birds inleddes på initiativ av Frankrikes nationella fågelkommitté (CNA) och är ett sällsynt exempel på en effektiv samordning mellan naturskyddsorganisationer och nätoperatörer. Detta samarbete underlättar riktade och samordnade åtgärder för att minska kraftledningarnas inverkan på fåglar.

([76]) https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0006320797001766.
([77]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018XC0618(02).
([78]) Bernkonventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö, 2004. Rekommendation nr 110 om minskning av de skadliga effekter som elöverföringsanläggningar ovan jord (kraftledningar) har på fåglar. *https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=847305&Site=COE*; FN:s konvention om skydd av flyttande vilda djur (CMS), 2002. Resolution 7.4 om dödande elchocker som drabbar flyttfåglar. *http://www.cms.int/sites/default/files/document/RES_7_04_Electrocution_0_0.pdf*.

I projektet används en mångfacetterad strategi för att minska fågeldödligheten. Huvudsyftet är att ta fram en känslighetskartläggning och identifiera de mest kritiska områdena, för att därefter vidta åtgärder för säkerhetsanpassning eller bidra till den framtida planeringen av nätet. En av de viktigaste skyddsåtgärderna som projektet kommer att genomföra är att installera 3 880 antikollisionsanordningar på platser med hög risk. Man kommer även att prova innovativa lösningar som Avian Collision Avoidance System (ACAS), ett system som ökar ledningarnas synlighet på natten med användning av ultraviolett ljus, och genomföra åtgärder för att förhindra elchocker. SafeLines4Birds syftar även till att minska störningarna under häckningstiden och att förbättra och sprida kunskap i hela Europa. Det långsiktiga målet är att säkerställa livskraftiga populationer av de berörda fågelarterna genom att minimera deras interaktion med kraftledningar.

Mer information finns här:

https://www.safelines4birds.eu/

Faktaruta 1: Wingspan-konferensen

Konferensen Wingspan 2024: Partnerships for a bird-friendly energy transition ägde rum i Bryssel 2024 som den första i en serie av Wingspan-konferenser som kommer att anordnas vartannat år för en naturpositiv energiomställning.

Under konferensen 2024 presenterades olika partnerskap mellan elnätsoperatörer, utvecklare och aktörer inom förnybar energi och företrädare för civilsamhället på miljöområdet i syfte att främja en miljö för nya partnerskap. Den var den första i en serie av konferenser som ska anordnas vartannat år för att ge naturvårdare, forskare, nätoperatörer, utvecklare av förnybar energi och myndighetsföreträdare möjlighet att dela strategier och lösningar för en naturpositiv energiomställning. Ämnena var utformade för en internationell publik och omfattade den senaste vetenskapliga kunskapen, de senaste bevarandestrategierna och naturinkluderande tekniska innovationer.

De 320 deltagarna utgjorde ett brett spektrum av intressenter – nätoperatörer, icke-statliga organisationer, utvecklare av förnybar energi, akademiker och myndigheter från hela världen – som samlats för att ta itu med det akuta behovet av en naturvänlig energiomställning. Under konferensen anordnades paneldiskussioner, vetenskapliga presentationer, en workshop, en posterpresentation och en mässa för fågelskyddsanordningar som används längs kraftledningar och vindkraftsinfrastruktur.

Allt konferensmaterial finns tillgängligt här: https://wingspan-conference.eu/wingspan-2024/

Sammanfattning: https://acrobat.adobe.com/id/urn:aaid:sc:EU:ccde2a24-f6a9-4347-bfd1-43daa5280358

Utvinningsindustri

80. Utvinningen av mineraler påverkar alltid den mark där verksamheten bedrivs. De flesta gruvor och stenbrott kräver att ytliga jordlager avlägsnas under utvinningsprocessen och att det finns utrymme för såväl lagerlokaler, deponier för schaktavfall och vattentäkter som infrastruktur, byggnader och tillfartsvägar. Sådan verksamhet kan i vissa fall orsaka betydande störningar av fåglar, förstöra deras bon och ägg eller leda till förlust eller försämring av deras livsmiljöer. Detta är emellertid inte på något sätt systematiskt, och risken för konsekvenser måste bedömas från fall till fall. Förekomsten av fåglar måste övervakas kontinuerligt, och lämpliga åtgärder bör vidtas på utvinningsplatsen och i dess omgivande områden. Kommissionen har tagit fram en särskild vägledning för att hjälpa medlemsstater, intressenter och företagare att ta itu med problemen i enlighet med bestämmelserna i EU:s naturvårdslagstiftning ([79]).

([79]) Europeiska kommissionen: Generaldirektoratet för miljö, *EC guidance on undertaking non-energy extractive activities in accordance with Natura 2000 requirements*, Publikationsbyrån, 2011 (inte översatt till svenska), https://data.europa.eu/doi/10.2779/98870, och vägledningsdokumentet *Utvinning av icke energirelaterade mineraler och Natura 2000: en sammanfattning*, Publikationsbyrån, 2019, https://data.europa.eu/doi/10.2779/985239.

Fallstudie 4: LIFE in Quarries

LIFE in Quarries är ett projekt som leds av Fédération de l'Industrie Extractive et Transformatrice de Belgique (FEDIEX) i partnerskap med regionen Vallonien (departementet för natur- och skogsvård), universitetet i Liège – Gembloux Agro-Bio Tech, enheten för biodiversitet och landskap, Natagora asbl samt Parc naturel des Plaines de l'Escaut. Projektet har visat att aktiva stenbrott med klippor, sandiga sluttningar, bar jord, tillfälliga eller permanenta vattenförekomster och varierad terräng kan ge upphov till en överraskande mångfald av arter, däribland fåglar som föredrar öppna eller steniga/sandiga livsmiljöer framför skogar och jordbruksmark.

Genom att återställa vertikala klippor och sandbankar, underhålla tillfälliga dammar och gräsmarker och skapa permanenta vattenförekomster eller flytande plattformar kunde projektet erbjuda boplatser och födosöksområden som var gynnsamma för fåglar. Bland de arter som gynnades märks särskilt backsvala, biätare och kungsfiskare, vilka behöver klipputsprång eller sandbankar för att bygga sina bon. I starkt urbaniserade och förändrade landskap spelar stenbrotten en viktig roll för att bevara deras populationer. Genom att bevara, skapa och underhålla vertikala klippväggar och sandbankar skapas idealiska livsmiljöer där fåglarna kan gräva ut sina bon. Utan insatser kommer livsmiljöerna att bli olämpliga i takt med att väggarna rasar och vegetationen tar över den bara marken.

I stället för att vänta tills stenbrotten stängdes tillämpade LIFE in Quarries en ”dynamisk hantering av biologisk mångfald” under utvinningen, vilket innebar att fågelvänliga livsmiljöer skapades och underhölls parallellt med stenbrottsverksamheten. Detta visade att det går att kombinera en pågående industriverksamhet med bevarande av fåglar och andra vilda djurpopulationer.

Den biologiska övervakningen i nätverket av 27 deltagande aktiva stenbrott bekräftade att målarterna, inklusive fåglar, snabbt koloniserade de nyskapade livsmiljöerna, vilket visade att förvaltningsåtgärder kan omvandlas till verkliga resultat för den biologiska mångfalden och inte bara till teoretisk potential.

Projektet lade grunden för god praxis i hanteringen av biologisk mångfald som även kan tillämpas på annat håll med riktlinjer, övervakningsprotokoll och långsiktiga åtaganden (t.ex. att upprätthålla viktiga livsmiljöer under 15 år) som ger stenbrottsoperatörer en mall för att inkludera bevarande av fåglar och vilda djur i den dagliga verksamheten.

Mer information finns här:

https://www.lifeinquarries.eu/en/

Bostäder och byggnader

81. Byggnader påverkar fåglar på flera sätt. Användningen av stora glasytor på moderna byggnader utgör en kollisionsrisk. Fåglar kan ofta inte skilja reflekterande eller genomskinligt glas från öppen himmel eller vegetation, vilket gör att de flyger in i glasrutorna och skadas eller dödas. Många fönstertillverkare i Europa levererar nu ”fågelvänligt glas” med synliga mönster (punkter, linjer) eller beläggningar som gör att fåglarna kan upptäcka faran. Det är även möjligt att anpassa befintliga glasytor med hjälp av filmer som minskar reflexionen och som, om de är väl utformade, avsevärt minkar risken för kollision. En annan lösning kan vara att anpassa byggnadernas utformning med vinklat glas, fenor och avbrott i reflektionerna så att glaset inte skapar en illusion av ”fri väg” för fåglarna.

Fallstudie 5: Life-projektet BooGI-BOP förhindrar kollisioner mellan fåglar och byggnader

BooGI-BOP (LIFE17 GIE/DE/000466) är ett projekt som finansieras av Life-programmet för att åtgärda problemet med att fåglar kolliderar med glastäckta byggnader, vilket utgör ett förbisett hot mot den biologiska mångfalden. Inom ramen för initiativet *Bird strike on buildings: what can companies do?* delar BooGI-BOP ut ett faktablad och ett vägledningsdokument till företag och husägare om varför fåglar flyger in i fönster. Detta kan till exempel bero på att vegetationen eller himlen reflekteras i glasytorna eller att fåglarna blir förvirrade av lampor och nattbelysning. Vägledningen om kollisioner mellan fåglar och byggnader ingår i en bredare strategi för utformningen av byggnader med inriktning på biologisk mångfald och uppmuntrar företagen att integrera kollisionsförebyggande åtgärder i sina platsbedömningar, anbudsförfaranden och förvaltningsmetoder.

I praktiken ger BooGI-BOP stöd till företag genom att hjälpa dem att identifiera riskzoner i sina lokaler (t.ex. stora oavbrutna glasfasader, områden med stark nattbelysning, byggnader i närheten av vegetation eller gröna korridorer) och att därefter tillämpa skyddsåtgärder. Dessa åtgärder inbegriper fågelsäkring av fönster med hjälp avglasbehandlingar eller filmereller användning av synliga mönster på glasytorna, dämpad eller omriktad inre och yttre belysning för att minska attraktion och speglingar samt integrering av tidsstyrda eller rörelsekänsliga belysningssystem. Projektet visade att sådana insatser bidrar både till målen för biologisk mångfald och till företagets hållbarhet.

Mer information finns här:

https://www.biodiversity-premises.eu/en/eu-life-project.html

https://www.biodiversity-premises.eu/files/Bilder/Documents/Publikationen/Fact%20Sheet%20Bird%20Strike.pdf

82. Artificiell belysning från byggnader stör fåglarnas beteende på flera sätt. Fåglar som flyttar på natten använder ofta ledstjärnor, månljuset eller horisonten för att navigera. Om ljuset från byggnader eller stadsinfrastruktur dominerar natthimlen kan fåglarna bli förvirrade. De kan flyga runt upplysta byggnader, komma ur kurs, göra av med livsviktiga energireserver, landa på farliga platser, kollidera med glasfasader eller belysta ytor eller falla offer för rovdjur.

Fallstudie 6: Life-projektet Natura@night arbetar för att minska ljusföroreningar

Life-projektet Natura@night leds av Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves i partnerskap med sex kommuner och ett antal institut på Azorerna, Madeira och Kanarieöarna som arbetar med att ta itu med det växande problemet med ljusföroreningar. Förutom tio häckande havsfågelarter som är mycket känsliga för artificiell belysning hyser dessa atlantiska öar även fladdermöss och andra nattlevande djur. Stadsområdenas starka tillväxt under de senaste åren har emellertid ökat den artificiella belysningen avsevärt. Data som samlats in av ett nätverk av fotometrar på 14 av öarna inom ramen för det tidigare Interreg-projektet EELabs bekräftade att ljusföroreningarna ökade stadigt och att insatserna för att begränsa dem var brådskande.

Ljusföroreningarna utgör framför allt ett hot mot unga havsfåglar, särskilt för arter som gulnäbbad lira (*Calonectris borealis*). När fåglarna blir flygfärdiga under senhösten navigerar de med hjälp av månen och stjärnorna för att nå ut till havet, där de kommer att stanna i flera år innan de återvänder för att häcka. Artificiellt ljus från gator, bilar och byggnader kan vilseleda dem och leda till utmattning, kollisioner och kraschlandningar i städer där de riskerar att falla offer för katter, råttor och andra rovdjur. Detta har blivit en av de främsta orsakerna till dödligheten bland havsfåglar i regionen.

Life-projektet Natura@night kartlägger omfattningen av ljusföroreningarna på öarna och använder detta som underlag för att ta fram mindre skadliga belysningsplaner i partnerskap med ett antal kommuner. En åtgärd är att byta ut traditionella glödlampor mot nya och effektivare LED-lampor, vilket inte bara hjälper fåglarna utan även ger betydande ekonomiska besparingar för kommunerna. Till exempel har kommunen Câmara de Lobos på Maderia nyligen installerat 66 nya LED-lampor som minimerar utstrålningen av blått ljus, vilket man vet har en särskild inverkan på fåglar och insekter. Syftet med projektet är att ta bort över 400 belysningsenheter från känsliga områden och införa nedåtriktad belysning för att minska ljuset mot natthimlen.

Förutom att rädda havsfåglar gynnar initiativet den biologiska mångfalden och de lokala samhällena. En minskad artificiell belysning bidrar till att fladdermöss och insekter kan följa sina naturliga beteenden, samtidigt som människornas hälsa förbättras tack vare minskade sömnstörningar och andra problem kopplade till överdriven nattbelysning. Även frivilliga och naturvårdare har börjat engagera sig projektet för att rädda desorienterade havsfåglar. Enbart i november 2023 hittades över 800 fåglar som kunde återföras till havet på ett säkert sätt.

Detta är ett exempel på en lösning som alla parter vinner på, eftersom den minskar effekterna av artificiell belysning för fåglar och andra djur samtidigt som de offentliga kostnaderna minskar.

Mer information finns här:

https://naturaatnight.spea.pt/en/

Fallstudie 7: Byggsektorn i Spanien, Life-projektet ZEPAURBAN

Ett av målen med detta projekt var att undvika att förstöra eller störa kolonierna av rödfalk (*Falco naumanni*) när de byggnader där fåglarna har sina bon ska renoveras. Projektet syftade till att utforma och tillverka konstgjorda bolådor, vilka är säkrare, mer hållbara och mer ekonomiska.

En insats gällde bosubstratets lämplighet i byggnader som förvaltas av generaldirektoratet för bibliotek, museer och kulturarv. I Cáceres vidtogs åtgärder som syftade till att konsolidera kolonierna i tre byggnader där rödfalkarnas och andra fåglars häckningsbestyr hade gjort att material fallit ner på marken i stadskärnan.

I Centro Cultural San Jorge, som är den byggnad som hyser flest par, renoverades den del av taket som hade använts och skadats av fåglarna. I arbetet ingick rengöring och tätning av byggnadens takplattor så att fåglarna lättare kunde nå sina boplatser. För att ge fåglarna tillträde till taken installerades spikar av trä och tillhörande ventilationsplattor i den underliggande konstruktionen.

Mer information finns här:

http://www.zepaurban.com/en.

Jordbruk

83. Jordbearbetning och gräsklippning, plöjning av gräsmark och åkermark där det finns markhäckande fåglar, omställning av gräsmark eller häckklippning på våren kan påverka häckningen för många fågelarter. Jordbruk kan även omfatta verksamheter som kan skada fåglarna under deras övervintring eller viloperioder, till exempel intensiv skörd av olivlundar nattetid. För att säkerställa att verksamheten inte leder till skada som är förbjuden enligt artikel 5 i fågeldirektivet bör medlemsstaterna utarbeta och anta tydliga och detaljerade skyddsåtgärder för att förhindra och begränsa förbjudna skador. Särskilda skyddsåtgärder bör införas i form av bestämmelser eller föreskriven praxis från de behöriga myndigheterna och tillämpas på gårdsnivå. Detta skulle kunna omfatta zonindelning, lokala föreskrifter om bevarande av fågelarter, eventuellt kompletterade med en handbok med god praxis, lokala eller nationella handlingsplaner eller nätverk av volontärer som är villiga att övervaka fåglarnas närvaro och varna jordbrukare och myndigheter (se fallstudie 8). Ekonomiska incitament och stöd till markförvaltare är också viktiga för att anpassa jordbruksmetoderna.

84. Artikel 5 i fågeldirektivet innebär inte att jordbruksverksamheten måste upphöra under den tidsperiod som fåglarna i odlingslandskapet häckar och föder upp sina ungar. Verksamheten måste emellertid anpassas för att undvika skada som är förbjuden enligt artikel 5, på grundval av bästa tillgängliga information, till exempel om var fåglarna och deras bon finns. Medlemsstaterna bör utarbeta och anta tydliga och detaljerade skyddsåtgärder för att förhindra och mildra förbjudna skador. Medvetenheten om införandet av sådana åtgärder och genomförandet av restriktionerna bör aktivt främjas genom vägledning, utbildning eller tillkännagivanden (se fallstudie 8). Medlemsstaterna behöver även införa system för att kontrollera och verkställa dessa åtgärder med hjälp av en effektiv övervakning av förekomsten av fåglar och bon ([80]), om möjligt med hjälp av medborgarforskning.

85. Åtgärder inom ramen för EU:s gemensamma jordbrukspolitik, inbegripet men inte begränsat till miljösystem, miljö- och klimatåtaganden och andra förvaltningsinsatser eller arealspecifika stöd för vissa obligatoriska krav (t.ex. Natura 2000-stöd), liksom den gemensamma jordbrukspolitikens grundvillkor ([81]), skulle kunna bidra till att säkerställa efterlevnaden av artikel 5 i fågeldirektivet. Liknande åtgärder kommer att finnas kvar i den gemensamma jordbrukspolitiken även efter 2027. En av den gemensamma jordbrukspolitikens normer för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden (GAEC-normer) för mark som är inriktad på biologisk mångfald är GAEC 8 ([82]). Enligt denna norm ska jordbrukare bibehålla landskapselement och avstå från att klippa häckar och träd under fåglarnas häcknings- och uppfödningsperiod, vilket bidrar till efterlevnaden av artiklarna 5 b och 5 d (se fallstudie 9). Det bör emellertid noteras att eventuella ändringar av den gemensamma jordbrukspolitikens regler för grundvillkor och tillhörande nationella regler inte påverkar de skyldigheter som fastställs i fågeldirektivet. För att säkerställa efterlevnaden av artikel 5 kan medlemsstaterna behöva komplettera sådana regler med ytterligare regler, samtidigt som de måste se till att alla relevanta åtgärder tillämpas på alla jordbrukare, även de som inte får stöd från den gemensamma jordbrukspolitiken.

Fallstudie 8: Blå kärrhök får skydd av volontärer i Frankrike

Regionen Normandie i Frankrike stöder övervakningen av bon på åkermark med hjälp av frivilliga. När bon hittas av de frivilliga ornitologerna meddelar myndigheterna markägaren att boplatserna måste skyddas. Tillsammans med de behöriga myndigheterna träffar ornitologerna jordbrukaren för att diskutera hur fåglarna kan skyddas. De flesta av jordbrukarna deltar utan betänkligheter i detta system för artskydd. Under våren 2021 bidrog frivilliga och professionella ornitologer i regionen till att skydda 67 utrotningshotade arter, vilket var mer än 50 % över den högsta siffran under de föregående fyra åren. Tack vare insatserna 2021 skyddades 41 bon av blå kärrhök (*Circus cyaneus*), 12 bon av tjockfot (*Burhinus oedicnemus*) och, framför allt, de viktiga häcknings-områdena för dvärgsumphöna (*Zapornia pusilla*) i floden Seines mynning.

Mer information finns här:

https://www.normandie.developpement-durable.gouv.fr/bilan-2021-de-la-mise-en-oeuvre-de-la-protection-a4619.html

https://www.ouest-france.fr/normandie/caen-14000/dans-la-plaine-de-caen-les-busards-les-mieux-proteges-de-france-6906175

([80]) Ny teknik för fågelövervakning som ger högupplösta realtidsdata används i allt större utsträckning, vilket minskar behovet av arbetsintensiva, manuella fältobservationer.

([81]) För att få inkomststöd från EU måste jordbrukarna följa en uppsättning grundläggande regler. Samspelet mellan dessa regler och det stöd som ges till jordbrukarna kallas grundvillkor. Jordbrukarna förväntas följa reglerna, däribland när det gäller god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden, för att få stöd inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken. Jordbrukare som bryter mot villkoren för god jordbrukshävd och goda miljöförhållanden kommer att få sitt EU-stöd minskat eller åläggas andra påföljder. Se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/2115 av den 2 december 2021 om fastställande av regler om stöd för de strategiska planer som medlemsstaterna ska upprätta inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken (strategiska GJP-planer).

([82]) De krav enligt GAEC 8 som är relevanta för genomförandet av artikel 5 är ”Bibehållande av landskapselement” och ”Förbud mot att klippa häckar och träd under fåglarnas häcknings- och uppfödningsperiod”.

Fallstudie 9: Genomförande av GAEC 8 i Belgien, Luxemburg, Tyskland, Italien och Spanien

Exempel på genomförande av förbuden enligt artikel 5 b och d i fågeldirektivet genom GAEC 8:

— Belgien (Vallonien): Beskärning av häckar och träd är förbjuden under fåglarnas häcknings- och uppfödningsperiod, dvs. 1 april–31 juli.

— Belgien (Flandern): Beskärning av häckar och träd är förbjuden under häckningstiden (preliminärt 15 mars–15 juni).

— Luxemburg: Restriktioner för beskärning och klippning av häckar och träd under fåglarnas häcknings- och uppfödningsperiod. Enligt artikel 17.6 och 17.7 i lagen av den 18 juli 2018 är klippning av levande häckar, buskar och skogskanter förbjuden från den 1 mars till den 1 oktober. Undantag omfattar klippning av häckar vid bostäder eller parker och trimning som krävs för skogsbruksverksamhet. All klippning som skadar levande häckar, buskar eller skogskanter, särskilt med olämpliga verktyg eller metoder såsom slagslåttermaskiner, är förbjuden.

— Tyskland: Klippningsförbudet gäller från den 1 mars till den 30 september, i enlighet med den federala naturskyddslagen och sammanhörande statlig lagstiftning, inom ramen för grundvillkoren för häckar och skogsremsor, alléer, dungar och enskilda träd.

— Italien: Förbudet mot beskärning av träd och buskar gäller över hela landet från den 15 mars till den 15 augusti för att täcka fåglarnas häcknings- och uppfödningssäsong, om inte annat föreskrivs på regional nivå.

— Spanien: Det är förbjudet att klippa och beskära häckar och träd under fåglarnas häcknings- och uppfödningssäsong (mars till augusti), såvida inte miljömyndigheten uttryckligen har godkänt det. Häckar omfattas av definitionen av ”landskapselement” i grundvillkoret.

86. Rådgivningstjänster för jordbruket bidrar också med särskilda råd för att stödja efterlevnaden av artskyddskraven i fågeldirektivet. Jordbruksrådgivare som är specialiserade på odlingslandskapets fåglar kan ge stöd till jordbrukarna. Dessa rådgivare kan finnas tillgängliga via hushållningssällskap, privata konsulttjänster, privata organ eller icke-statliga organisationer. Deras uppgift är att öka jordbrukarnas medvetenhet om sina skyldigheter när det gäller skyddet av arter som finns på deras mark. De kan tillhandahålla nätbaserad information, skriftlig information eller direkt rådgivning på plats. Till exempel kan information ges via en app i en smart telefon när jordbruksmark ingår i ett område som används av fåglar.

Skogsbruk

87. Artikel 5 i fågeldirektivet innebär inte att skogsbruksverksamhet inte får bedrivas under fåglarnas häcknings- och uppfödningsperiod. Förebyggande åtgärder bör ingå i skogsbruksplaneringen och skogsbruksmetoderna för att undvika skador, särskilt när det gäller avverkning under häckningssäsongen som sannolikt kommer att påverka fåglarna och deras bon. Förebyggande åtgärder kan omfatta riskbaserad fysisk och tidsmässig planering av verksamheten, t.ex. buffertzoner kring känsliga platser eller bevarande av viktiga livsmiljöer, beroende på vad som är lämpligt. EU-domstolen har klargjort att om avverkning (genom kalhuggning eller andra metoder) planeras i en skog där det är känt att det finns fågelbon, oavsett arternas bevarandestatus, omfattas avverkning under fåglarnas häcknings- och uppfödningsperiod av förbuden i artikel 5 a och b i fågeldirektivet ([83]). Om avverkningen skulle leda till en störning som har en betydande inverkan på fågelpopulationerna mot bakgrund av direktivets mål omfattas den även av artikel 5 d.

([83]) Mål C-784/23, Voore Mets och Lemeks Põlva, punkterna 49, 54 och 62.

88. Detta innebär inte ett fullständigt avverkningsförbud, inte ens under fåglarnas häcknings- och uppfödningsperiod, men verksamheten måste anpassas för att undvika de förbjudna åtgärderna i artikel 5, baserat på bästa tillgängliga information, till exempel om förekomsten av häckande fåglar på häcknings- eller uppfödningsplatser ([84]). Om verksamheten skulle äga rum under häcknings- och uppfödningsperioderna måste särskild försiktighet vidtas i planeringen och genomförandet av verksamheten för att undvika områden med indikationer på aktiv häckning eller uppfödning (t.ex. kända eller regelbundet använda parningsplatser och särskilt känsliga livsmiljöer). Lämpliga boträd, döda träd, livsmiljöträd och träd med håligheter bör lämnas kvar för att undvika att bona förstörs. I vissa livsmiljöer som man vet har en hög botäthet, eller potential för en hög täthet, kan det även vara en lämplig åtgärd att begränsa skogsbruksarbetet under häckningsperioderna. För vissa arter kan även andra kompletterande åtgärder, däribland upprättande av tysta eller ”förbjudna” zoner runt kända bon under häckningsperioden (särskilt för stora arter som svart stork (*Ciconia nigra*) eller olika rovfåglar), övervägas om det finns risk för att bona förstörs eller att fåglarna störs. När det gäller genomförandet av artikel 5 d har Ungern länge tillämpat periodiska avstängningar runt häckningsplatserna för vissa rovfåglar, ugglor och svarta storkar för att begränsa den mänskliga verksamheten och undvika direkta störningar under häckningssäsongen ([85]). För vissa andra, mindre känsliga arter har tillfälliga störningar under häckningssäsongen ofta inte någon betydande inverkan och skulle inte äventyra deras häckningsframgång. Det är de nationella behöriga myndigheternas ansvar att fastställa lämpliga förebyggande åtgärder med avseende på arten och situationen i fråga.

89. Om aktörer planerar verksamhet utanför häcknings- och uppfödningsperioderna, och om nödvändigt, tillämpar platsspecifika förebyggande åtgärder, utgör kvarstående effekter normalt inte en avsiktlig eller betydande störning i den mening som avses i artikel 5 d.

90. Åtgärder som ett långtgående hänsynsfullt skogsbruk, där permanenta områden, habitatträd och andra biologiskt viktiga delar av skogen lämnas kvar, skulle kunna tillämpas inom ramen för hållbart skogsbruk, vilket omfattar de flesta av de nuvarande skogsbruksmetoderna. Kommissionens riktlinjer för Natura 2000 och skogar innehåller också erfarenheter av god praxis och exempel från olika medlemsstater när det gäller förvaltningen av skogar ([86]) och ger ytterligare insikter för att anpassa skogsbruket till natur- och fågelskyddet.

91. Ekonomiska incitament och stöd till skogsbrukare är också viktiga insatser för att säkerställa att skogsbruket uppfyller kraven för fågelskydd.

Fallstudie 10: Bästa praxis för bevarande och förvaltning av svart stork i Polen

Den experimentella skogsstationen i Rogów och kommittén för skydd av örnar har, med stöd från Polens operativa program för infrastruktur och miljö, genomfört en rad åtgärder som syftar till att förbättra skyddet av den svarta storken och dess livsmiljöer i 16 Natura 2000-områden i hela Polen.

Fram till 2023 hade projektet skyddat så många som 600–700 häckningsplatser, vilket motsvarade 55 % av den nationella populationen. De skyddade områdena (vart och ett på omkring 2 800 hektar) utses av de regionala miljöskyddsdirektörerna. I dessa områden begränsas skogsbruksmetoder och mänskliga störningar både under och utanför häckningssäsongen. Detta gör inte bara att de häckande fåglarna får vara i fred, utan även att bona och den kringliggande livsmiljön bevaras. I Natura 2000-områdena omfattar de skyddade zonerna runt boplatserna en sammanlagd areal på mer än 600 000 hektar.

([84]) En enstaka observation av en fågel innebär inte nödvändigtvis att arten häckar i området. För att bekräfta att en fågel häckar i ett område krävs bevis, till exempel att man hittar ett bo med ägg eller ungar, ser vuxna transportera mat till ungarna, påträffar nyligen flygga ungar eller observerar avledningsbeteenden. Kriterierna för trolig häckning omfattar bland annat observationer av par i lämplig biotop, parningsceremonier, sång eller revirläten, besök vid sannolik boplats eller bobygge.

([85]) DOI: 10.13140/RG.2.2.12902.47687 https://www.researchgate.net/publication/328737807_Suggested_methodology_for_temporal_and_long-term_spatial_restrictions_of_human_activities_around_the_nests_of_strictly_protected_raptors_owls_and_black_storks_Javaslat_a_fokozottan_vedett_ragadozomada.

([86]) *Natura 2000 and forests. Part III, Case studies* (inte översatt till svenska), Publikationsbyrån, 2015, https://data.europa.eu/doi/10.2779/65827.

Eftersom den svarta storkens koppling till skogen är välkänd omfattade projektet även utbildning och informationsverksamhet för de aktörer som är delaktiga i Natura 2000-skogsområdena.

Mer information finns här:

https://cepl.sggw.edu.pl/bocianimy/

Fallstudie 11: Minskade störningar under häckningsperioden för stora rovfåglar i kommersiellt brukade skogar i Finland

Avverkning och annan skogsbruksverksamhet under fåglarnas häckningsperiod kan leda till att häckningarna avbryts. Störningar under häckningsperioden kan ha en betydande inverkan på fågeldirektivets mål att hålla fågelpopulationerna på en tillfredsställande nivå. Stora rovfåglar med ett naturligt lågt antal individer och en lång häckningsperiod är särskilt mottagliga för mänskliga störningar.

Information om de stora rovfåglarnas bon sammanställs i en nationell databas som ständigt hålls uppdaterad. När skogsägaren skickar in en obligatorisk förklaring om avsikten att avverka till den nationella skogsmyndigheten gör myndigheten en automatisk jämförelse mellan kända fågelbon och det föreslagna avverkningsområdet. Om det område som ska avverkas ligger nära ett känt bo skickas ett meddelande automatiskt till markägaren och innehavaren av avverkningsrättigheterna. Meddelandet gäller förbud enligt artikel 5 och tjänar som en slutgiltig kontroll för att undvika oavsiktliga skadliga effekter på rovfåglar under häckningsperioden. Den effektivaste åtgärden är emellertid att använda bouppgifterna under planeringsfasen innan deklarationen skickas in, då införlivandet av fågelskydd i hanteringen blir så effektivt som möjligt. Om en planerad skogsbruksverksamhet skulle påverka ett häckningsområde för stora rovfåglar är det möjligt att upprätta ett skyddsområde kring boet året runt.

Den nationella databasen för artinformation vid Finlands Artdatacenter:

https://laji.fi/sv

Fallstudie 12: Bevarande av skogsfåglar genom en strategi för att bevara gammal och död ved i Baden-Württemberg

Strategin Alt- und Totholzkonzept (AUT) utvecklades för att bevara och förbättra den biologiska mångfalden i Baden-Württembergs skogar genom att integrera viktiga livsmiljöer som gammal och död ved. Strategin syftar till att tillgodose behoven hos olika skogsfågelarter, särskilt de som är beroende av gammal och död ved för häckning, födosök och skydd. AUT-konceptet har gradvis genomförts i delstaten Baden-Württembergs skogar sedan februari 2010.

Det centrala i konceptet är inrättandet av grupper av livsmiljöträd (Habitatbaumgrupp) och skogsreservat (Waldrefugien). Dessa särskilt utsedda områden förblir orörda av skogsbruksverksamhet, vilket gör att de naturliga processerna kan skapa olika strukturella livsmiljöer. Detta är särskilt fördelaktigt för hålhäckande fåglar, t.ex. *Dendrocopos major*, som kräver döda och murkna träd för att hacka ut sina bon, *Dryocopus martius*, som föredrar mogna träd, och *Columba oenas*, som är beroende av stora gamla träd med tidigare befintliga bohål.

Genomförandet av programmet inbegriper regelbunden övervakning för att säkerställa att de åtgärder som vidtas är effektiva. Det omfattar urval och märkning av grupper av livsmiljöträd, som sedan kartläggs för den pågående förvaltningen.

AUT är en strategisk åtgärd som integrerar ekologiska, rättsliga och säkerhetsmässiga överväganden för att förbättra bevarandet av skogsmiljöer. Genom att bevara kritiska livsmiljöer ger den direkt stöd till skogsfågelarternas behov och säkerställer deras fortsatta närvaro och ekologiska funktion i Baden-Württembergs skogar. AUT är en banbrytande strategi för skogsbruksmetoder som syftar till att bevara den biologiska mångfalden.

Information om AUT-konceptet finns här (på tyska):

https://www.fva-bw.de/fileadmin/publikationen/sonstiges/aut_konzept_2017.pdf

92. Statliga rådgivningstjänster bör tillhandahålla information om fågelskyddkraven till ägare av skogsmark. Denna information bör bestå av centrala, nätbaserade artspecifika databaser, särskilda riktlinjer för artskydd inom skogsbruket, kartverktyg, broschyrer om vissa skyddade arter eller en nätbaserad tjänsteportal med informationsalternativ för dialog mellan skogsbolagen och myndigheterna.

Fallstudie 13: Kartläggningsplattform för skog, biologisk mångfald och landskap i Pays de la Loire

Centre National de la Propriété Forestière (CNPF) är ett offentligt organ i Frankrike som ansvarar för att stödja och ge råd till privata skogsägare, främja hållbar skogsförvaltning, utarbeta och godkänna skogsbruksplaner, tillhandahålla teknisk expertis, utbildning och vägledning samt bedriva forskning och innovation genom sin underordnade organisation *Institut pour le Développement Forestier* (IDF).

De har tagit fram en onlineplattform för kartläggning och dokumentation av skogens biologiska mångfald och livsmiljöer. På plattformen sammanställs och visas inventeringar, ”naturliga” datalager (fåglar, groddjur, gamla träd, död ved, våtmarker osv.) och områden av ekologiskt intresse eller kulturarvsintresse (t.ex. värdefulla skogar, våtmarker och miljökänsliga områden). Tack vare att denna information görs tillgänglig på en karta kan skogsförvaltarna tydligt se var det finns viktiga livsmiljöer, till exempel häckningsplatser för skogsfåglar, våtmarker eller områden med högt bevarandevärde. De kan sedan undvika skadliga ingrepp (t.ex. trakthyggesbruk) i dessa områden eller planera hyggesfri avverkning och andra skogsbruksverksamheter på ett sätt som minimerar deras inverkan på känsliga arter.

Plattformen uppmuntrar till användning av ett bedömningsverktyg, *Indice de Biodiversité Potentielle* (IBP), som används för att utvärdera ett skogsbestånds ”kapacitet att hysa biologisk mångfald” baserat på en uppsättning ekologiska kriterier: förekomsten av död ved, åldrande träd, den strukturella mångfalden (trädens ålder, undervegetation, livsmiljöträd), skogstäckets kontinuitet över tid osv. Alla dessa kriterier är relevanta för fåglar (och andra djur), eftersom många fågelarter är beroende av äldre träd, håligheter, en varierad skogsstruktur, död ved och en stabil livsmiljö över tid för häckning, födosök eller skydd. Användningen av IBP under planeringen av skogsförvaltningen gör att förvaltarna uttryckligen kan ta hänsyn till potentialen för biologisk mångfald och på så sätt utforma åtgärder som bevarar eller förbättrar livsmiljöer som är viktiga för fåglar.

Genom att kombinera rumsliga data med ett långsiktigt perspektiv och deltagarinriktad förvaltning bidrar strategin till att integrera bevarandefrågor i den dagliga skogsbruksverksamheten i stället för att behandla den biologiska mångfalden som en separat och valfri fråga. Plattformen är inte bara en statisk karta, utan den innehåller även länkar till ”guider” (t.ex. om ”fåglar och skogsförvaltning”, ”död ved och åldrande träd”, ”skogsvåtmarker och groddjur” osv.) som ger skogsbrukare råd om hur de kan förvalta livsmiljöerna och samtidigt gynna den biologiska mångfalden. Detta innebär att skogsbruket kan förbli ekonomiskt livskraftigt samtidigt som det skyddar skogens ekologiska funktioner, såsom att skydda fågelpopulationer, bevara väven av livsmiljöer och säkerställa kontinuiteten i skogsberoende ekosystem.

Mer information finns här:

https://bretagne-paysdelaloire.cnpf.fr/se-former-s-informer/les-fiches-et-guides-techniques/plateforme-cartographique-foret-biodiversite

Fiske

93. Det generella skyddssystemet enligt artikel 5 kräver även reglering av fiskeverksamhet ([87]) som sannolikt kommer att leda till förbjuden skada. Ett av de största problemen för fåglar i detta sammanhang, och särskilt för havsfåglar, är bifångsterna inom fisket. Andra hot kan inbegripa ljus- och bullerstörningar från fiskefartyg i anslutning till närliggande fågelkolonier eller allvarliga störningar på grund av skrämselanordningar i områden med insjöfiske. Därför måste medlemsstaterna anta och genomföra effektiva förebyggande åtgärder (se fallstudie 14). Detta kan göras med hjälp av planeringsverktyg som fiskeriförvaltningsplaner, fiskelicenser med särskilda krav och begränsningar för vissa typer av fiskeredskap med hög risk eller rumslig och tidsmässig reglering av fiskeverksamhet eller fiskefartyg.

94. För att säkerställa ett tillräckligt skydd bör åtgärderna grunda sig på god kunskap om de risker som vissa typer av fiskeredskap utgör för fåglarna. En systematisk övervakning av bifångster är därför en förutsättning för att effektiva förebyggande åtgärder ska kunna genomföras. Övervakningen kan bygga på uppgifter från medlemsstaternas insamling av fiskeriuppgifter, i den mån dessa ger en tillförlitlig bedömning av risken för bifångst, för att göra det möjligt att fastställa och genomföra förebyggande åtgärder. Mer information om detta finns i avsnitt 2-76/77 i vägledningen om strikt skydd för djurarter av gemenskapsintresse enligt habitatdirektivet, vilket även är relevant för fåglar ([88]).

95. Eftersom bevarandet av marina biologiska resurser faller inom Europeiska unionens exklusiva behörighet inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken måste de nödvändiga åtgärderna vidtas genom denna politiska ram ([89]). Mer information om detta ämne finns i avsnitt 2-29 i ovannämnda vägledning samt i riktlinjerna om Natura 2000 och fiske ([90]).

Fallstudie 14: Fiskare och havsfåglar: allierade till sjöss

Detta exempel visar god praxis när det gäller återkommande fiskeverksamhet. Den icke-statliga naturskyddsorganisationen *Sociedade Portuguesa para o Estudo das Aves* (SPEA), som finansieras genom EU:s Life-program och Europeiska havs- och fiskerifonden, har, i nära samarbete med fiskesamhällena, identifierat vilka fiskeredskap som är mest problematiska och vilka havsfågelarter som är mest utsatta för oavsiktliga fångster. På grundval av detta har de utvecklat och provat olika skyddsåtgärder. En åtgärd som gick under benämningen ”fågelskrämma” visade sig vara särskilt effektiv. Detta är en anordning på fiskefartygen som simulerar förekomsten av ett rovdjur och som hålls i gång av vinden och båtens rörelser.

När anordningen hade provats till havs var resultaten otvetydiga: fågelskrämman höll havsfåglarna borta och minskade därmed sannolikheten för att de skulle fångas. Den konstaterades vara särskilt effektiv för medelhavslira (*Puffinus mauretanicus*). Fiskare hjälpte till med att finjustera anordningen, som även hade många andra fördelar. Den var billig och enkel att producera, montera och reparera, den påverkade inte fiskbeståndens dynamik, den gjorde att fiskarna sparade tid eftersom de inte behövde lossa fåglar från fiskeredskapen, och den ledde till minskade skador på näten. Fågelskrämman används nu av alla fiskare som deltar i försöken, och ett nytt samarbetsprojekt pågår för att utvidga dess användning till fler fiskefartyg.

Mer information finns här:

https://spea.pt/projetos/medaves-pesca/

([87]) Mål C-507/04, kommissionen/Österrike, punkt 121.

([88]) https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/dab5274d-5891-11ec-91ac-01aa75ed71a1/language-sv.

([89]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken (EUT L 354, 28.12.2013 s. 22, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1380/oj), och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1241 av den 20 juni 2019 om bevarande av fiskeresurserna och skydd av marina ekosystem genom tekniska åtgärder (EUT L 198, 25.7.2019, s. 105, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2019/1241/oj).

([90]) Europeiska kommissionen: Generaldirektoratet för miljö, *Riktlinjer om Natura 2000 och fiske – Tillämpning av artikel 6 i habitatdirektivet och artikel 4 i fågeldirektivet på havsfiskeverksamhet* – Meddelande från kommissionen, Europeiska unionens publikationsbyrå, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2779/1449747.

Jakt

96. Jakt kan också leda till dödande, betydande störningar av fåglar eller annan förbjuden skada enligt artikel 5 i fågeldirektivet om jaktverksamheten påverkar fågelarter som inte får jagas eller om den inte uppfyller kraven i artikel 7 ([91]). Åtgärder för att reglera jakten bör därför vidtas, inte bara för att säkerställa ett hållbart nyttjande av de målarter som förtecknas i bilaga II till direktivet, utan även för att skydda andra fåglar som kan påverkas utan att vara målet för jakten. Detta bör omfatta problem med felaktig identifiering av liknande arter under jakten. Användningen av blyammunition, som kan orsaka blyförgiftning, förbjöds i våtmarker 2021 enligt kommissionens förordning (EU) 2021/57 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier ([92]).

Luftfart

97. Luftfarten påverkar fåglar på tre specifika sätt. För det första kan flygplan medföra allvarliga störningar när de flyger på låg höjd över fåglarnas livsmiljöer eller nära deras bon under häckningsperioderna. För det andra kan flygplan kollidera med fåglar, särskilt under start och landning eller under flygträning på låg höjd med militära flygplan. För det tredje kan fåglar lockas till flygplatser som erbjuder lämpliga livsmiljöer för häckning, vila eller födosök. Framför allt kan fåglar söka sig till flygplatser för att söka skydd från intensivt jordbruk i närheten. Åtgärder för att minimera och om möjligt förhindra luftfartens inverkan på fåglarna bör därför vidtas i samarbete med flygsäkerhetsmyndigheterna.

98. Flygplatserna i Europa vidtar redan en rad olika åtgärder för att minska risken för fågelkollisioner, vilket är ett stort säkerhetsproblem. Förvaltning av livsmiljöer är en av de vanligaste strategierna och kan omfatta noggrant underhåll av vegetation, skötsel av stillastående vatten och avlägsnande av livsmedelskällor som lockar fåglar. Genom att hålla nere gräshöjden, rensa fruktträd och täcka över dammar kan flygplatserna göra den omgivande miljön mindre attraktiv för fåglar.

99. Utöver dessa åtgärder används fysiska avskräckningsmedel som nät och spikar för att hindra fåglar från att landa eller uppehålla sig i känsliga områden. Flygplatserna förlitar sig i allt högre grad på teknik som radarsystem och övervakningskameror för att övervaka fåglarnas rörelser i realtid, vilket möjliggör snabba insatser när flockar upptäcks. Europeiska flygplatser är skyldiga att upprätthålla handlingsplaner mot risker orsakade av vilda djur för att se till att utbildad personal bedömer riskerna, vidtar skyddsåtgärder och rapporterar incidenter med vilda djur. Tillsammans bildar dessa metoder en övergripande strategi som minimerar fågelkollisionerna och upprätthåller flygsäkerheten.

Rekreation

100. Fritidsaktiviteter som vandring, vindsurfing, kitesurfing, motorsporter, musikfestivaler, klättring, kajakpaddling, segling, fågelskådning, rastning av lösa hundar och drönarflygning kan störa fåglarna avsevärt eller skada deras bon. Det är de nationella myndigheternas ansvar att vidta tillräckliga förebyggande åtgärder för att säkerställa att förbuden i artikel 5 iakttas i samband med fritidsverksamhet. Åtgärderna kan omfatta inrättande av tysta områden, inhägning, nedstängning eller begränsning av verksamheter, särskilt under häckningsperioden, eller införande av tillståndssystem för att begränsa skadlig verksamhet. Detta måste kompletteras med planer för att sätta upp informationstavlor, dela ut broschyrer till lokala företag och genomföra lämpliga åtgärder vid behov (se fallstudie 15). Ytterligare relevant information om fritidsaktiviteter finns i vägledningsdokumentet om Natura 2000 och turism, som kan laddas ner på kommissionens webbplats.

([91]) Se vägledningen för jakt enligt fågeldirektivet: https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/birds-directive/sustainable-hunting-under-birds-directive_sv.

([92]) Kommissionens förordning (EU) 2021/57 av den 25 januari 2021 om ändring av bilaga XVII till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach) vad gäller bly i hagelammunition i eller kring våtmarker (EUT L 24, 26.1.2021, s. 19, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/57/oj).

Fallstudie 15: Miljövänliga tips till sjöss och på land

I Bretagne i Frankrike inleddes sommaren 2019 (15 juni–15 september) en kampanj för att öka miljömedvetenheten hos båtförare, förvaltare av hamninfrastruktur, turister och fritidsfiskare. Syftet med kampanjen var att hjälpa dessa grupper att minimera sin miljöpåverkan, och i kampanjen ingick även fågelskådning. Med hjälp av berörda parter tog partnerskapet fram ett informationspaket med sex olika ämnen, en broschyr på franska och engelska, en affisch, en serie korta videofilmer och en informativ webbplats. Två ambassadörer utsågs för att hjälpa till med att sprida budskapet.

När kampanjen avslutades hade medlarna tillhandahållit information till 600 personer, gjort 338 enskilda förfrågningar, involverat 32 båtförbund, distribuerat informationspaket och annat material vid 60 distributionsställen och deltagit i 28 sjöfartsevenemang. En viktig aktivitet var kampanjen *"Attention, on marche sur des œufs!"*, vilken genomfördes på alla stränder i området i syfte att hindra människor från att trampa sönder fåglarnas ägg och förstöra deras bon.

Mer information finns här:

https://www.protegeonslamer.bzh/biodiversite/

4. **ARTIKEL 9 I FÅGELDIREKTIVET**

4.1 **Texten i artikel 9**

"1. Medlemsstaterna får, om det inte finns någon annan lämplig lösning, bevilja undantag från artiklarna 5–8 av följande anledningar:

a) — Av hänsyn till människors hälsa och säkerhet.

— Av hänsyn till flygsäkerheten.

— För att förhindra allvarlig skada på gröda, boskap, skog, fiske och vatten.

— För att skydda flora och fauna.

b) För forsknings- och utbildningsändamål, för återinplantering och återinförsel och för den uppfödning som krävs för detta.

c) För att under strängt kontrollerade förhållanden och på selektiv grund tillåta fångst, hållande i fångenskap eller annan förnuftig användning av vissa fåglar i litet antal.

2. I de undantag som avses i punkt 1 ska anges

a) vilka arter som berörs av undantagen,

b) vilka medel, arrangemang eller metoder som tillåts vid fångst eller dödande,

c) villkoren vad gäller risker samt för vilka tider och områden dessa undantag får tillåtas,

d) den myndighet som har befogenhet att förklara att de föreskrivna villkoren är uppfyllda och att besluta om vilka medel, arrangemang och metoder som får användas, inom vilka gränser och av vem,

e) den kontroll som kommer att ske.

3. Varje år ska medlemsstaterna till kommissionen lämna en rapport om genomförandet av punkterna 1 och 2.

4. På grundval av den information som finns tillgänglig för kommissionen och särskilt den information som erhållits enligt punkt 3, ska kommissionen alltid säkerställa att följderna av de undantag som avses i punkt 1 inte är oförenliga med detta direktiv. Den ska vidta lämpliga åtgärder i detta syfte.”

4.2 **Allmänna överväganden**

101. I artikel 9 i fågeldirektivet föreskrivs möjligheten att under exceptionella omständigheter och på vissa villkor bevilja undantag från förbuden i artikel 5. Denna bestämmelse speglar behovet av en viss flexibilitet och en noggrann avvägning av behovet att uppnå direktivets bevarandemål och den vikt som kan fästas vid de grunder som anges i artikel 9. Eftersom undantag i sig är exceptionella, måste medlemsstaternas behöriga myndigheter säkerställa att alla krav i artikel 9 är uppfyllda innan de beviljar ett undantag.

102. Även om tillämpningsområdet för denna vägledning är begränsat till artiklarna 5 och 9 bör det noteras att artikel 9 även tillåter att undantag beviljas i förhållande till artiklarna 6, 7 och 8 i direktivet.

103. Undantag från kraven i artiklarna 5–8 i direktivet får endast beviljas inom ramen för artikel 9 i fågeldirektivet. EU-domstolen har tidigare bekräftat att artikel 2 i direktivet, enligt vilken medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att bibehålla populationen av alla fågelarter på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, med beaktande även av ekonomiska krav och rekreationsbehov, inte utgör ett självständigt undantag från artikel 5 ([93]). EU-domstolen har även klargjort att det undantagssystem som föreskrivs i artikel 9 ”ska tolkas restriktivt och bevisbördan för att nödvändiga förutsättningar föreligger för varje undantag ska åvila den myndighet som fattar beslutet” ([94]).

104. Det är därför medlemsstaternas ansvar att utforma sitt regelverk på ett sätt som säkerställer tillämpningen av undantagsbestämmelser uppfyller rättssäkerhetsprincipen ([95]). EU-domstolen har slagit fast att kriterierna för att beviljas undantag därför ska anges klart och tydligt i den nationella lagstiftningen på detta område och de myndigheter som tillämpar lagstiftningen ska åläggas att beakta dessa kriterier ([96]). EU-domstolen har även fastslagit att det för undantagsbestämmelser, såsom undantag, är nödvändigt att säkerställa att alla åtgärder som rör skyddade arter endast tillåts i beslut som är tydligt och tillräckligt motiverade och som hänvisar till skäl, villkor och krav som anges i artikel 9 ([97]).

105. Ett fullständigt och korrekt införlivande av artikel 9 är en förutsättning för ett korrekt genomförande av dess bestämmelser. Av det skälet kan iakttagandet av kraven i artikel 9 på grundval av administrativ praxis inte anses utgöra korrekt efterlevnad ([98]). EU-domstolen konstaterade att de kriterier som medlemsstaterna måste uppfylla för att göra undantags från de förbud som fastställs i direktivet måste vara återgivna i särskilda nationella bestämmelser, eftersom ett korrekt införlivande blir särskilt viktigt i ett fall där förvaltningen av det gemensamma arvet anförtros medlemsstaterna inom deras respektive territorier ([99]). Bestämmelserna i artikel 9 i fågeldirektivet skiljer sig från bestämmelserna för den liknande undantagsordningen enligt artikel 16 i habitatdirektivet. Medlemsstaterna bör därför göra en tydlig åtskillnad mellan olika bestämmelser om undantag enligt de två direktiven när de införlivar bestämmelserna i det nationella regelverket.

([93]) Mål C-247/85, kommissionen/Belgien, punkt 8.
([94]) Mål C-557/15, kommissionen/Malta, punkt 47; mål C-76/08, kommissionen/Malta, punkt 48; mål C-217/19, kommissionen/Finland (Vårjakt på handjur av fågelarten ejder), punkt 66.
([95]) Mål C-557/15, kommissionen/Malta, punkt 47.
([96]) Mål C-557/15, kommissionen/Malta, punkt 47.
([97]) Se mål C-557/15, kommissionen/Malta, punkt 47; se även mål C-217/19, kommissionen/Finland (Vårjakt på handjur av fågelarten ejder), punkt 66.
([98]) Mål C-339/87, kommissionen/Nederländerna, punkt 29.
([99]) Mål C-339/87, kommissionen/Nederländerna, punkt 36.

106. Artikel 9 innehåller tre villkor som måste vara uppfyllda om en medlemsstat vill medge undantag från artiklarna 5–8. EU-domstolen har sedermera betonat följande: ”För det första skall en medlemsstat begränsa undantagen till fall då det inte föreligger någon annan lämplig lösning. För det andra skall undantaget vara grundat på minst en av de anledningar som framgår av den uttömmande uppräkningen i artikel 9.1 a–c. För det tredje skall undantaget uppfylla de särskilda formkrav som uppräknas i [artikel 9.2], vilka syftar till att begränsa undantagen till vad som är det absolut nödvändigt och till att möjliggöra kommissionens övervakning” ([100]).

107. I EU-domstolens fasta rättspraxis fastställs att ”undantag från artikel 9 i direktivet endast kan genomföras om det säkerställs att beståndet av de berörda arterna bibehålls på en tillfredsställande nivå” ([101]). De behöriga myndigheter som ansvarar för att bevilja undantag måste säkerställa att de tre villkoren är uppfyllda och att undantagen inte undergräver uppnåendet av de övergripande målen i fågeldirektivet, så att arternas populationer bibehålls på eller utvecklas mot en tillfredsställande nivå. Därför är det nödvändigt att övervaka användningen av undantag och deras konsekvenser för de berörda fågelarterna (och för andra arter när så är relevant).

108. I detta sammanhang måste tillämpningsområdet för varje undantag definieras i klara och precisa termer som är tillämpliga på den särskilda situationen ([102]) och är inriktade på att hantera ett specifikt problem. Undantagen måste därför vara tillräckligt väl avgränsade, vilket innebär att de, enligt EU-domstolen, inte kan beviljas på grundval av allmänna villkor eller på obestämd tid ([103]). Det geografiska tillämpningsområdet för ett undantag bör definieras så tydligt som möjligt. Det bör styrkas genom bevisning att det finns ett orsakssamband mellan det problem som ska åtgärdas och den verksamhet som kräver ett undantag ([104]). Tillämpningsområdet måste därför vara strikt begränsat till vad som är nödvändigt för att uppnå det legitima syftet med undantaget i fråga, och en tydlig koppling till det eftersträvade målet måste påvisas ([105]). Detta säkerställs genom att den information som krävs enligt artikel 9.2 inkluderas i beslutet om undantag.

109. Varje tillstånd eller andra instrument som beviljar undantag bör därför omfatta fullständiga och tydliga hänvisningar till de villkor som undantaget måste uppfylla. Detta gör det även möjligt för de behöriga myndigheterna, inbegripet domare, att utöva tillsyn över de beviljade undantagen ([106]).

110. Undantag beviljas utan samråd med kommissionen, vilket innebär att förfarandet för godkännande sker helt på nationell nivå. När dessa undantag väl har beviljats måste de redovisas i en rapport till kommissionen varje år, i enlighet med artikel 9.3 i direktivet ([107]). Enligt artikel 9.4 ska kommissionen sedan säkerställa att följderna av dessa undantag inte är oförenliga med direktivet. Kommissionen är skyldig att vidta lämpliga åtgärder i detta syfte.

([100]) Mål C-247/85, kommissionen/Belgien, punkt 7.
([101]) Se t.ex. mål C-76/08, kommissionen/Malta, punkt 59.
([102]) Mål C-247/85, kommissionen/Belgien, punkt 7.
([103]) Mål C-247/85, kommissionen/Belgien, punkterna 28 och 34.
([104]) Jfr. mål C-601/22, WWF Österreich m.fl., punkt 73.
([105]) Mål C-79/03, kommissionen/Spanien, punkt 28. I detta mål fördömde EU-domstolen användningen av icke-selektiva traditionella jaktmetoder, eftersom det inte gick att göra någon koppling mellan den praxis som var föremål för undantaget och det mål som angavs: att förebygga allvarliga skador på grödor.
([106]) Det bör erinras om att EU-domstolen, enligt artiklarna 278 och 279 i EUF-fördraget, om den anser att omständigheterna så kräver, får förordna om uppskov med verkställigheten av den påtalade rättsakten och i ärenden som anhängiggjorts vid domstolen föreskriva nödvändiga interimistiska åtgärder. Till exempel ålade EU-domstolen Italien, i mål C-503/06, kommissionen/Italien, att upphäva tillämpningen av en regional lag som beviljade undantag för jakt.
([107]) De enskilda undantagen förtecknas i en tabell på https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/derogations-and-exceptions-table. En översikt över undantag och avvikelser från artskydd i hela EU – https://www.eea.europa.eu/en/analysis/maps-and-charts/overview-of-derogations-and-exceptions-dashboards.

Praktiskt genomförandestöd 3: Nätbaserat it-verktyg som minskar den administrativa bördan och underlättar medlemsstaternas rapportering av undantag

HaBiDeS+ är en särskild it-plattform på nätet som förvaltas av Europeiska miljöbyrån och används av medlemsstaterna (inbegripet regioner och andra lokala förvaltningar) för att registrera, hantera och överföra information om undantag som beviljats enligt fågel- och habitatdirektiven. Plattformen utgör ett modernt, enhetligt och centraliserat system för rapportering av undantag, inbegripet deras rättsliga grunder, mål, berörda arter, geografiska omfattning, varaktighet och villkor. Genom användningen av gemensamma datafält och definitioner stöder it-systemet Habitats and Birds Directives Derogation System+ (HaBiDeS+) en konsekvent tillämpning av artikel 9 i fågeldirektivet och artikel 16 i habitatdirektivet i hela EU.

Plattformen har strukturerade rapporteringsfunktioner som vägleder medlemsstaterna i inlämningen av undantagsuppgifter, bland annat fördefinierade mallar, obligatoriska fält och automatiska kontroller som bidrar till rapporteringens fullständighet och tydlighet. HaBiDeS+ gör det möjligt för nationella myndigheter att uppdatera och korrigera registrerade uppgifter om undantags över tid och underlättar kommissionens överensstämmelsebedömning, uppföljning och jämförande analys. På så sätt minskar plattformen den administrativa bördan och de fragmenterade rapporteringsmetoderna, samtidigt som den förbättrar insynen och spårbarheten i användningen av undantag på EU-nivå.

Mer information finns här:

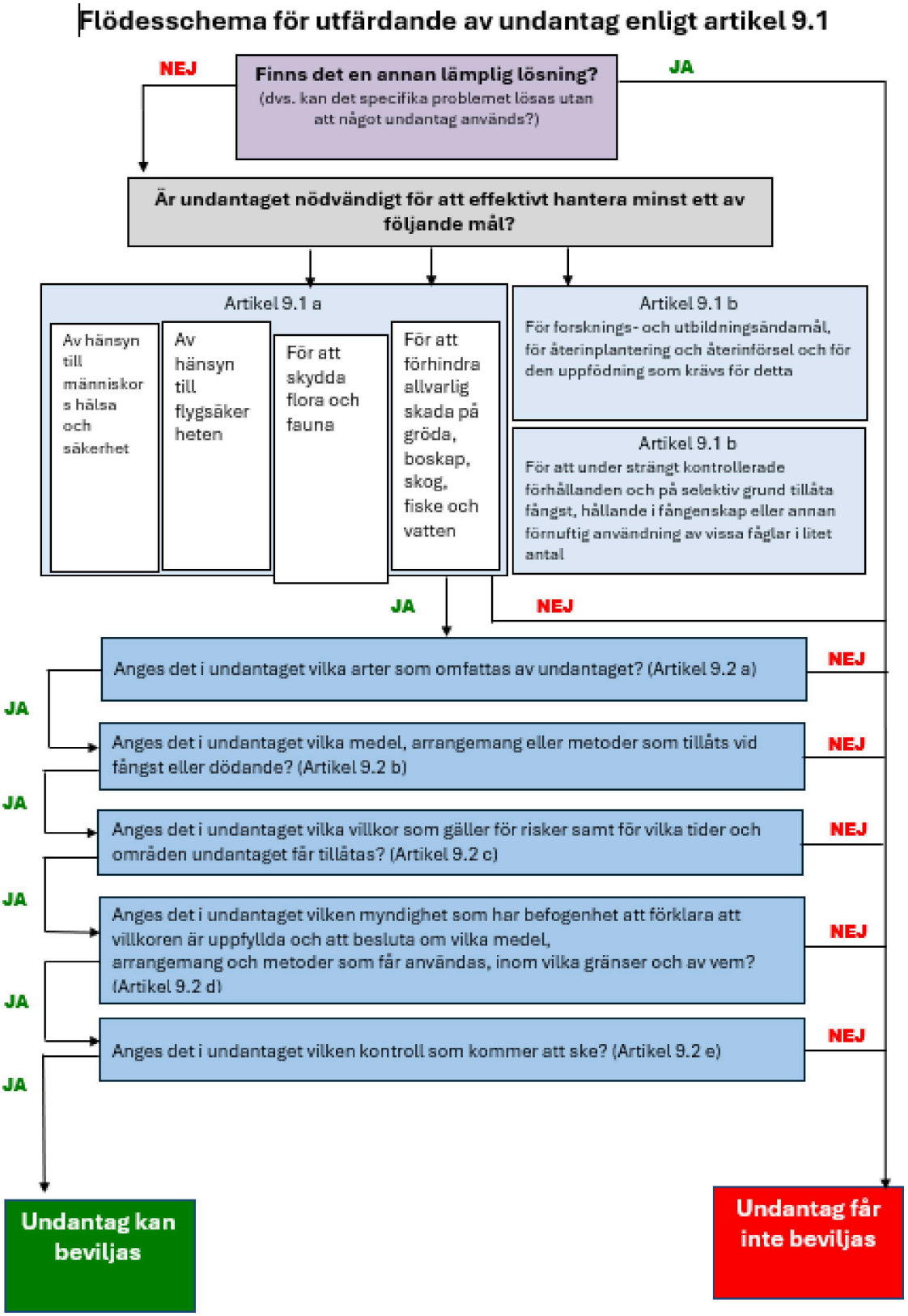
https://circabc.europa.eu/ui/group/173a90fc-40bf-492d-a3a9-df99c4aa8807/library/cfc38522-bd5e-4237-af4b-37928504ee87/details.

4.3 Villkor för tillämpning av undantag enligt artikel 9

111. Ett giltigt undantag får endast beviljas om de tre villkoren i artikel 9 är uppfyllda ([108]).

112. Som ett första villkor anges i artikel 9.1 att det inte får finnas någon annan lämplig lösning på den specifika fråga som undantaget syftar till att lösa. För det andra måste undantaget antas på någon av de sex grunder som anges i artikel 9.1 a–c i direktivet. Slutligen måste undantaget uppfylla de tekniska kraven i artikel 9.2.

([108]) Mål C-247/85, kommissionen/Belgien, punkt 7.



Villkor 1: Ingen annan lämplig lösning

113. I artikel 9.1 anges att medlemsstaterna endast får medge undantag från kraven i artiklarna 5–8 ”om det inte finns någon annan lämplig lösning”. Detta innebär att ett undantag inte får beviljas om samma resultat skulle kunna uppnås på ett tillfredsställande sätt med en annan metod som antingen undviker en överträdelse av artikel 5 helt eller är mindre skadlig med beaktande av förbuden och direktivets mål.

114. På grundval av EU-domstolens rättspraxis kan en analys av huruvida det ”inte finns någon annan lämplig lösning” anses bestå av tre frågor: 1) Vilket problem eller vilken specifik situation behöver åtgärdas? 2) Finns det några andra lösningar? 3) Om så är fallet, kommer dessa att lösa problemet eller den specifika situationen på ett lämpligt sätt ([109])?

115. Bedömningen av tillgången till andra lämpliga lösningar bör göras från fall till fall och på grundval av bästa tillgängliga bevisning, med beaktande av proportionaliteten mot bakgrund av undantagets följder och verksamhetens behov. Beslutet att bevilja undantaget måste innehålla en ”tydlig och tillräcklig motivering” som leder till slutsatsen att det inte finns någon annan lämplig lösning ([110]).

116. Analysen av huruvida ”det inte finns någon annan lämplig lösning” förutsätter därför att det finns ett specifikt problem eller en specifik situation som behöver åtgärdas. De behöriga nationella myndigheterna uppmanas att åtgärda detta problem eller denna situation genom att bland de möjliga alternativen välja det lämpligaste alternativ som säkerställer bästa möjliga artskydd samtidigt som problemet/situationen åtgärdas. För att säkerställa artskyddet måste alternativen bedömas mot bakgrund av de förbud som förtecknas i artikel 5. De kan till exempel inbegripa alternativa projektplatser, olika omfattning på eller planer för byggarbetet eller alternativa verksamheter, processer eller metoder.

117. Vid bedömningen av om det finns ”någon annan lämplig lösning” på åtgärderna enligt artikel 9.1 a tredje strecksatsen som syftar till att undvika allvarlig skada, särskilt på gröda, boskap, skog, fiske och vatten, bör genomförbara och förebyggande metoder som inte inbegriper dödande och som är förenliga med artikel 5 prioriteras eller åtminstone undersökas grundligt. I de flesta fall kan förebyggande åtgärder mot skador på grödor eller djurbesättningar (t.ex. ändring av jordbruksmetoderna och främjande av förbättrade livsmiljöförhållanden) vara ett lämpligt alternativ till användningen av undantagen i artikel 9.1 a. Andra förebyggande åtgärder, däribland spridning av vetenskapligt baserad information i syfte att minska konflikter (t.ex. mänskligt beteende), kan ingå i de lämpliga alternativen till användningen av dödliga metoder.

118. Efter att ha identifierat det problem eller den specifika situation som ska åtgärdas, och kontrollerat förenligheten med grunderna i artikel 9.1, bör man vid bedömningen ta hänsyn till de olika lösningarna för ett lämpligt åtgärdande. När EU-domstolen beslutade om lämpliga alternativ i ett fall som rörde fångst av fåglar fastslog den att det faktum att en annan åtgärd ännu inte är genomförbar i stor skala inte är tillräckligt för att dra slutsatsen att denna andra åtgärd inte är en ”annan lämplig lösning” ([111]).

119. En annan lösning kan därför inte anses vara olämplig enbart därför att den skulle orsaka större olägenheter för dem som gynnas av undantaget eller tvinga dem att ändra sitt beteende ([112]). I detta avseende ansågs argument som baseras på ”den djupat förankringen” eller ”historiska eller kulturella traditioner” i fråga om jaktmetoder vara otillräckliga för att motivera behovet av ett undantag ([113]). Att använda en viss jaktmetod kan dessutom inte betraktas som ett mål i sig, eftersom en jaktmetod per definition är en metod för att uppnå ett mål. Om användningen av en viss jaktmetod verkligen var att betrakta som ett mål i sig skulle det faktum att föredra en jaktmetod framför en annan vara tillräckligt för att klara ”ingen annan lämplig lösning”-testet. Detta skulle underminera artikel 9 i dess funktion att bidra till att direktivets mål uppnås.

120. Tillgången till alternativa lämpliga lösningar varierar beroende på faktorer som vilken art det rör sig om, den undantagsgrund som åberopas, det specifika område som berörs och den medlemsstat i vilken arten förekommer. Skrämselmetoder kan till exempel vara en lämplig alternativ lösning för att hindra vissa arter från att skada grödor, men de behöver inte vara lämpliga när det gäller andra mer svårskrämda arter som helt enkelt återvänder när störningen upphör.

([109]) Mål C-10/96, Ligue Royale Belge pour la protection des oiseaux. Se även vägledningen om hållbar jakt enligt fågeldirektivet, punkt 3.4.2.
([110]) Mål C-557/15, kommissionen/Malta, punkt 50.
([111]) Mål C-10/96, *Ligue Royale Belge pour la protection des oiseaux*, punkt 22.
([112]) Mål C-900/19, One Voice, punkterna 40 och 41.
([113]) Mål C-79/03, kommissionen/Spanien, punkt 27.

121. Vid bedömningen av en potentiell alternativ åtgärd kan det även vara lämpligt att ta hänsyn till proportionaliteten i andra lösningar. Den ekonomiska kostnaden för ett tekniskt genomförbart alternativ är en relevant faktor som kan ingå i bedömningen. Den kan emellertid inte vara den enda avgörande faktorn när andra alternativ som kan uppnå det eftersträvade målet utesluts ([114]).

122. Proportionaliteten i andra lösningar kan bedömas utifrån populationsnivåerna och populationstrenderna hos de arter som skulle påverkas av den berörda åtgärden ([115]). EU-domstolen har slagit fast att det måste göras en bedömning av såväl den aktuella åtgärdens påverkan på populationen, som huruvida åtgärden är nödvändig och huruvida det finns alternativa åtgärder som gör det möjligt att uppnå det eftersträvade målet ([116]). Till exempel kan det vara möjligt att, som en del av fastställandet av proportionaliteten i en åtgärd, utesluta en annan lösning om den skulle medföra betydande ekonomiska kostnader samtidigt som den endast ger mindre fördelar i förhållande till direktivets mål, vilket särskilt skulle vara fallet när det gäller arter vars populationer ligger över tillfredsställande nivåer. Om den andra åtgärden däremot medför en mindre kostnadsökning jämfört med den planerade åtgärden, och samtidigt är mer anpassad till direktivets mål, utgör den en annan lämplig lösning.

123. Beviskraven för att uppfylla villkoret att det inte finns någon annan lämplig lösning är därför högre om beviljandet av undantaget kan få konsekvenser för uppnåendet av direktivets mål.

124. Endast om det finns tillräckliga bevis för att eventuella alternativ inte är lämpliga, med beaktande av ovannämnda överväganden, och om de andra villkoren också är uppfyllda, kan undantaget motiveras. Om en åtgärd emellertid är till viss del lämplig, även om den inte åtgärdar problemet i tillräckligt hög grad men ändå kan minska eller mildra problemet, bör den genomföras först. Vid fastställandet av det inte finns någon annan lämplig lösning måste beslutet om undantag underbyggas med en utförlig motivering grundad på de mest tillförlitliga och relevanta vetenskapliga rönen med uppgift om varför behörig myndighet kommit fram till denna slutsats ([117]).

Praktiska exempel

125. I många fall kan åtgärder för att förhindra skador, däribland djurskrämmor, ändrade jordbruksmetoder, säkra områden samt återställande av goda livsmiljöförhållanden eller populationer av bytesdjur för den berörda arten, eller en kombination av åtgärder, vara ett lämpligt alternativ till användningen av undantag enligt artikel 9. När det gäller flygsäkerhet används till exempel metoder för vegetationsförvaltning som gör flygplatserna mindre attraktiva för vilda djur i kombination med skrämselmetoder, och ibland kan en kombination av olika åtgärder vara nödvändig för att effektivt förebygga skador.

126. Ibland är det inte möjligt att undvika förbjuden skada helt, och i sådana fall bör man välja den lösning som har lägst påverkan mot bakgrund av förbuden i artikel 5 och direktivets mål. Detta kan inbegripa användningen av skrämselmetoder i kombination med begränsad skyddsjakt för att göra avskräckningen mer effektiv, i stället för att helt och hållet avvisa alternativet med avskräckning.

127. Problem som kan kräva undantag beror ofta på försämrade livsmiljöer och minskad födotillgång. Till exempel beror predationstrycket från vissa kråkfåglar och rovfåglar på marklevande fåglar, däribland rapphöns (*Perdix perdix*), delvis på förlusten av goda miljöer för häckning och födosök. Långsiktiga, ekosystembaserade lösningar, däribland återställande av goda livsmiljöförhållanden, både för de arter som orsakar konflikter och de som lider av följderna, bör därför genomföras tillsammans med eventuella kortsiktiga lösningar, i vissa fall med beviljande av undantag, som syftar till att motverka omedelbara problem.

([114]) Jfr. mål C-601/22, WWF Österreich, punkt 82.
([115]) Mål C-784/23, Voore Mets och Lemeks Põlva, punkterna 54–56.
([116]) Mål C-784//23, Voore Mets och Lemeks Põlva, punkt 56.
([117]) Mål C-900/19, One Voice, punkt 32.

128. När det gäller andra lämpliga lösningar för forskningssyften bör det i varje beslut om att bevilja ett undantag anges att det inte finns några andra vetenskapliga metoder som vanligtvis används för ornitologisk forskning ([118]) och varje beslut bör innehålla en tydlig och tillräcklig motivering till varför en sådan annan lösning saknas.

Villkor 2: Styrkande av en av de sex grunderna i artikel 9.1 a–c

129. Innan en diskussion inleds om var och en av de grunder som måste föreligga för att undantag ska kunna göras från skyldigheterna vad gäller artskydd i fågeldirektivet, bör det noteras att förteckningen är uttömmande. Följaktligen kan undantag endast göras om de avser någon av de bestämmelser som anges i artikel 9.1 a och b eller om de genomförs i enlighet med specifikationerna i artikel 9.1 c. Grunden för undantag enligt led c ”att under strängt kontrollerade förhållanden och på selektiv grund tillåta fångst, hållande i fångenskap eller annan förnuftig användning av vissa fåglar i litet antal” diskuteras inte här, eftersom den redan beskrivs i *Vägledning för hållbar jakt enligt fågeldirektivet* ([119]).

Artikel 9.1 a första strecksatsen: Av hänsyn till **människors hälsa och säkerhet**.

130. Denna grund omfattar sådana omständigheter som skydd för allmänheten mot sjukdomar och förebyggande av olyckor. Denna undantagsgrund gäller situationer där de åtgärder som vidtagits för att förhindra risker för människors hälsa och säkerhet är oförenliga med och har företräde framför behovet av att skydda fågelarter.

131. Användningen av begreppet ”människors hälsa och säkerhet” antyder att endast allmänintresse, främjat av antingen offentliga eller privata organ, får vägas mot direktivets bevarandemål. Projekt som helt och hållet ligger i företags eller enskilda personers intresse anses därför normalt inte vara av allmänintresse, såvida de inte även tjänar ett bredare syfte parallellt. EU-domstolen har bekräftat att denna bestämmelse kan omfatta förebyggande av bränder, översvämningar och sjukdomar ([120]). Ett annat praktiskt exempel skulle kunna vara att förhindra kontaminering från fågelspillning aven dricksvattentäkt eller en anläggning för förvaring av livsmedel.

132. Sådana undantag får endast beviljas i särskilda situationer där människors hälsa och säkerhet har företräde framför skyddet av fåglar ([121]). Därför måste en koppling fastställas mellan den verksamhet som tillåts enligt undantaget och de risker för människors hälsa och säkerhet som har identifierats. Detta kräver att undantagssystemet är tillräckligt avgränsat och specificerar villkoren vad gäller risker samt för vilka tider och områden undantag får beviljas ([122]). För att ta exemplet med kontaminering frånfågelspillning är enbart förekomsten av spillning eller bon i sig inte tillräckligt för att bevilja ett undantag. Det måste visas att boplatsen eller antalet bon ger upphov till en verklig hälsorisk.

133. Enligt artikel 16f i direktiv (EU) 2023/2413 (direktivet om förnybar energi III) ([123]) ska, i samband med tillämpning av artikel 9.1 a i fågeldirektivet, planering, uppförande och drift av verk för förnybar energi, deras anslutning till nätet, det tillhörande nätet i sig och lagringstillgångar presumeras vara av allmänintresse för människors hälsa och säkerhet vid avvägning av olika rättsliga intressen i enskilda fall ([124]). Denna presumtion kan ifrågasättas och är föremål för bedömning från fall till fall. Medlemsstaterna får under vederbörligen motiverade och särskilda omständigheter begränsa tillämpning av den här artikeln till vissa delar av sina territorier eller vissa typer av teknik eller till projekt med vissa tekniska egenskaper, i enlighet med prioriteringarna i deras integrerade nationella energi- och klimatplaner som lämnats in enligt artiklarna 3 och 14 i förordning (EU) 2018/1999.

([118]) Se mål C-23/23, kommissionen/Malta, punkt 69.
([119]) *Vägledning för hållbar jakt enligt fågeldirektivet*, avsnitt 3.5, s. 58. https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/4b5dffd4-369c-4c4b-a249-625adc2a7545.
([120]) Mål C-247/85, kommissionen/Belgien, punkt 27.
([121]) Mål C-247/85, kommissionen/Belgien, punkt 27.
([122]) Mål C-247/85, kommissionen/Belgien, punkt 28.
([123]) Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2023/2413 av den 18 oktober 2023 om ändring av direktiv (EU) 2018/2001, förordning (EU) 2018/1999 och direktiv 98/70/EG vad gäller främjande av energi från förnybara energikällor, och om upphävande av rådets direktiv (EU) 2015/652 (EUT L, 2023/2413, 31.10.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2023/2413/oj).
([124]) Artikel 16 f i direktiv (EU) 2023/2413.

134. I artikel 15.3 i förordning (EU) 2024/1735 (förordningen om nettonollindustrin) ([125]) föreskrivs att strategiska nettonollprojekt ([126]) och tillverkningsprojekt av nettonollteknik i särskilt utsedda nettonollaccelerationskluster ([127]) anses vara av allmänintresse och till gagn för allmän hälsa och säkerhet, förutsatt att alla villkor i fågeldirektivet är uppfyllda ([128]).

135. Dessutom anses, enligt artikel 10.2 i förordning (EU) 2024/1252 (förordningen om kritiska råmaterial) ([129]), strategiska projekt som bidrar till försörjningstryggheten för strategiska råmaterial vara av vikt för människors hälsa och säkerhet, förutsatt att alla villkor i fågeldirektivet är uppfyllda. Som en följd av detta måste det, liksom i samtliga fall när undantag enligt artikel 9 beviljas, fortfarande visas att de andra villkoren enligt artikel 9 i fågeldirektivet, närmare bestämt avsaknaden av alternativa lämpliga lösningar och de tekniska kraven i artikel 9.2, är uppfyllda.

Artikel 9.1 a andra strecksatsen: Av hänsyn till **flygsäkerheten**.

136. Stora och/eller flocklevande fågelarter utgör en stor säkerhetsfara för flygpersonal, passagerare och flygplan. Kollisioner med sådana fågelarter kan orsaka förseningar, skador på flygplanen och till och med flygkrascher, vilket kan leda till förlust av människoliv och långtgående ekonomiska konsekvenser för flygindustrin. Kollisioner är alltid dödliga för de drabbade fåglarna, vilket leder till bevarandeproblem om de tillhör sällsynta eller utrotningshotade arter. På många flygfält och flygplatser vidtas förvaltningsåtgärder för att förhindra att fåglar krockar med flygplan ([130]). Åtgärderna omfattar förvaltning av livsmiljöer för att minska områdets attraktion för fåglar eller fågelflockar och olika skrämselmetoder, t.ex. kanoner som ger upphov till höga ljud. Sådana åtgärder kan strida mot artikel 5 i direktivet, särskilt förbudet i led d avseende betydande störningar. I många fall finns det andra lämpliga lösningar som är mer effektiva och hållbara än att döda fåglarna. Till exempel bör det i tillämpliga fall övervägas om det går att återställa livsmiljöer långt från flygplatsen för att avleda fåglarna, så att behovet av ett undantag kan undvikas.

Artikel 9.1 a tredje strecksatsen: För att förhindra **allvarlig skada på gröda, boskap, skog, fiske och vatten.**

137. Denna grund omfattar bland annat vissa ekonomiska intressen med anknytning till dessa områden. Den är av kvalitativ karaktär och kan därför endast tillämpas om skadan är ”allvarlig”. Mindre skador eller hot om mindre skador kan därför inte anses vara tillräckliga för att bevilja undantag enligt denna bestämmelse ([131]).

138. Denna grund är till sin natur förebyggande, vilket innebär att den kan vara tillämplig innan allvarliga skador har uppstått. I detta avseende kan medlemsstaterna åberopa förekomsten av återkommande skador under tidigare år och sannolikheten för att allvarliga skador i samband med identifierade fågelpopulationer skulle inträffa igen om inga åtgärder vidtas ([132]). Användningen av denna grund måste styrkas genom bevisning och skadan måste

([125]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1735 av den 13 juni 2024 om inrättande av en åtgärdsram för att stärka Europas ekosystem för tillverkning av nettonollteknik och om ändring av förordning (EU) 2018/1724 (EUT L, 2023/1735, 28.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1735/oj).

([126]) Artikel 15.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1735 av den 13 juni 2024 om inrättande av en åtgärdsram för att stärka Europas ekosystem för tillverkning av nettonollteknik.

([127]) Artikel 18.4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1735 om inrättande av en åtgärdsram för att stärka Europas ekosystem för tillverkning av nettonollteknik.

([128]) Industriprojekt för nettonollteknik som omfattas av förordning (EU) 2024/1735 är inte undantagna från skyldigheterna enligt artikel 9 i fågeldirektivet, vars villkor fortsätter att gälla i vanlig ordning.

([129]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1252 av den 11 april 2024 om inrättande av en ram för säkerställande av trygg och hållbar försörjning av kritiska råmaterial och om ändring av förordningarna (EU) nr 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 och (EU) 2019/1020 (EUT L, 2024/1252, 3.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1252/oj).

([130]) För att upprätthålla flygsäkerheten fastställer kommissionens förordning (EU) nr 139/2014 av den 12 februari 2014 om krav och administrativa rutiner för flygplatser olika säkerhetsnormer för luftfarten, inbegripet hantering av risker förknippade med vilt och fågel.

([131]) Mål C-247/85, kommissionen/Belgien, punkt 56.

([132]) Jfr. mål C-601/22, WWF Österreich, punkt 70. Även om detta mål rör undantag för dödande av vargar innehåller domen en tolkning av innebörden av ”allvarlig skada” som kan tillämpas på motsvarande sätt på artikel 9 i fågeldirektivet.

åtminstone till stor del kunna tillskrivas de arter som undantaget avser ([133]). I det avseendet kan eventuella framtida indirekta skador som utgör en abstrakt risk och som endast delvis orsakas av skyddade arter inte betraktas som ”allvarlig skada” i detta sammanhang ([134]).

139. Förteckningen över de former av skada som omfattas av denna undantagsgrund är uttömmande. Några sektorspecifika exempel som kan ge upphov till undantag enligt denna bestämmelse är

— allvarliga skador på grödor, till exempel av födosökande fåglar, genom förstöring och förtäring av utsäde, växande plantor eller slutprodukter,

— allvarliga lokala skador på skogspartier, till exempel genom hämmad tillväxt på grund av stora mängder spillning från kolonier av hägrar eller skarvar,

— allvarliga skador på boskap, till exempel genom att djur fångas eller skadas av rovfåglar eller kråkor, eller genom ökad risk för sjukdomsspridning,

— allvarliga skador på fiskpopulationer, till exempel genom predation av fisk både i naturen och inom vattenbruket,

— allvarliga skador på vattenförekomster, till exempel genom förorening av vattenreservoarer eller skador på bevattningskanaler.

140. Bedömningen av huruvida sådan skada är allvarlig beror främst på de ekonomiska kostnaderna samt omfattningen och konsekvenserna för berörda aktörer eller samhällen. Skadan måste även bedömas med hänsyn till de berörda parternas förmåga att hantera dem. Till exempel kommer allvarlighetsgraden vad gäller skada på grödor orsakad av betande gäss att vara olika stor beroende på om den drabbade är en småskalig jordbrukare eller en jordbrukare som driver ett större företag. Skadans allvar bör även bedömas enligt samma skala som besluten om undantag (dvs. på gårdsnivå när det gäller åtgärder för en enskild gård eller på regional, nationell eller flyttvägsnivå om det finns regionala eller nationella förvaltningsplaner eller förvaltningsplaner för flyttvägar).

141. Som diskuterats ovan måste undantagen vara tillräckligt avgränsade och avse specifika situationer. Vid utformningen av förebyggande kontrollstrategier bör därför det första steget vara att göra åtgärderna tidsbundna och lokaliserade till de platser där den allvarliga skadan sannolikt kommer att inträffa eller redan inträffar. När det gäller vanliga arter som kan orsaka skada på stora områden, däribland ringduva (*Columba palumbus*), storskarv (*Phalacrocorax carbo*) och vissa gåsarter, kan det emellertid vara motiverat med undantag för ett större område. Detta påverkar inte det övergripande kravet att säkerställa att det geografiska tillämpningsområdet för ett undantag är så tydligt avgränsat som möjligt. På samma sätt måste dessa undantag vara specifika i fråga om antal, tidpunkt och metoder och inbegripa en förklaring av vad undantaget syftar till att åtgärda.

142. Det skulle även kunna vara möjligt att använda samordnade undantag, t.ex. ”flyttvägsundantag”, enligt vilka undantag för vissa arter (t.ex. vitkindad gås eller storskarv) beviljas i ett land för att förhindra skador i ett annat land. Denna metod bör användas antingen inom ramen för en internationell förvaltningsplan som utarbetats enligt en internationell konvention eller ett avtal i vilket EU är part, eller inom en liknande ram som godkänts av alla berörda medlemsstater. Dessutom skulle denna metod kunna användas om 1) ett samband kan påvisas mellan den allvarliga skadan/risken i ett område i en medlemsstat och de fåglar som omfattas av undantaget i en annan medlemsstat, 2) alla andra tillämpliga villkor enligt artikel 9 är uppfyllda, 3) det har visats att ett undantag som tillämpas i den medlemsstat där den allvarliga skadan/risken äger rum inte är tillräckligt för att förhindra den allvarliga skadan/risken, och 4) undantag endast beviljas på begäran av och i samråd med den medlemsstat där den allvarliga skadan/risken äger rum. Ett möjligt exempel på tillämpningen av ett undantag på grund av ”allvarlig skada” som orsakas av skarvar finns i bilaga II till denna vägledning.

([133]) Jfr. mål C-601/22, WWF Österreich, punkt 71.
([134]) Jfr. mål C-601/22, WWF Österreich, punkt 72–74.

Artikel 9.1 a fjärde strecksatsen: **För att skydda flora och fauna**

143. Denna grund är tillämplig på bevarandeinsatser för arter eller livsmiljöer i situationer där det är nödvändigt att bryta mot förbuden i artikel 5 för att skydda andra växter eller djur. Typerna av djur eller växter anges inte specifikt, men torde skilja sig från de växter och djur av ekonomiskt intresse som omfattas av andra bestämmelser i artikel 9.1 a. Motiveringen för att använda denna grund är sannolikt starkast om den gäller bevarandeinsatser för arter som är sällsynta eller hotade, men den är inte begränsad till sådana arter. Dessutom verkar det i detta fall inte finnas något behov av att påvisa sannolikheten för allvarliga effekter innan undantaget tillämpas.

144. Huruvida det är lämpligt att eftersträva ett undantag för skyddet av växter och djur måste fastställas från fall till fall genom att väga de berörda arternas bevarandestatus och bevarandebehov mot varandra. Olika faktorer måste beaktas vid fastställandet av om det är lämpligt att bevilja ett undantag enligt artikel 9.1 a fjärde strecksatsen, men i samtliga fall måste undantagen tjäna ett bevarandesyfte. Växt- eller djurartens bevarandestatus eller sårbarhet utgör relevanta faktorer. Det faktum att den växt- eller djurart som kräver skydd är sällsynt eller har sämre bevarandestatus än den fågelart för vilken undantaget söks kommer också att vara relevant. En annan faktor är skyddsstatusen för de växt- eller djurarter som är skyddade i EU eller enligt nationell lagstiftning. Motiveringen för användning av artikel 9.1 a fjärde strecksatsen kommer att vara starkare om den avser de växt- och djurarter som skyddas på EU-nivå (till exempel arter som förtecknas i bilaga IV och bilaga V till habitatdirektivet) eller arter som skyddas enligt nationell lagstiftning.

145. Fåglar kan påverka flora och fauna genom predation, bete, nedtrampning, ansamling av spillning osv. Denna undantagsgrund kan därför tillämpas på rovdjur, däribland rovfåglar som jagar skyddade arter. Eftersom rovfåglar har en låg reproduktionstakt är det särskilt viktigt att överväga andra möjliga lösningar för att undvika att ytterligare fåglar dödas eller förs bort från den häckande populationen. Myndigheterna måste visa att det eller de exemplar som skulle omfattas av undantaget är direkt ansvariga för de bevarandeproblem som undantaget syftar till att åtgärda och samtidigt utesluta andra faktorer som sjukdom, dålig tillgång till föda eller brist på skydd.

146. En viktig aspekt att ta hänsyn till är i vilken utsträckning predationstrycket direkt kan tillskrivas en bredare dynamik, såsom förlust, försämring eller förändring av livsmiljöer. Till exempel är predation från rovfåglar den främsta dödsorsaken för den europeiska hamstern (*Cricetus cricetus*), särskilt under fortplantningen och efter vinterdvalan. Den minskning som orsakas av predationstrycket är emellertid en direkt följd av att hamsterns livsmiljöer har fragmenterats eller gått förlorade. I Alsace i Frankrike gräver hamstrarna vanligtvis ut sina hålor i fält med vete eller lusern, vilket både ger tillgång till mat och skydd mot rovdjur. När fälten omvandlas till monokulturer av majs blir marken bar under långa perioder, vilket gör hamstrarna mer sårbara för jagande rovfåglar ([135]). I sådana fall kan bekämpning av rovdjur genom undantag endast beviljas om åtgärder samtidigt pågår för att återställa arternas livsmiljöer eller om åtgärder har vidtagits för att minska den skadliga mänskliga verksamheten. Dessa åtgärder bör prioriteras framför avskjutning och avlägsnande av skyddade rovfåglar som enda åtgärd. Detta stöds av i artikel 9.1 enligt vilken det krävs att ingen annan lämplig lösning finns (se ovan).

Artikel 9.1 b: För **forsknings- och utbildningsändamål, för återinplantering och återinförsel och för den uppfödning som krävs för detta**.

147. Undantag som beviljas enligt denna bestämmelse omfattar fångst för ringmärkning eller utplacering av satellitsändare i syfte att studera flyttmönster och identifiera rastplatser. Det kan även vara nödvändigt för att fånga in fåglar för forskning om fågelinfluensa och andra sjukdomar.

148. Begreppet ”forskning” i artikel 9.1 b ska tolkas som ”vetenskaplig forskning”. Detta innebär att den forskning som omfattas av undantaget måste följa vissa metodologiska steg. Ett forskningsprojekt måste till exempel ha ett mål som uttrycks i en forskningsfråga och vara så utformat att det leder till framsteg mot att besvara den frågan ([136]).

([135]) https://www.grand-hamster-alsace.eu/the-great-hamster/?lang=en.
([136]) Förslag till avgörande av generaladvokat Ćapeta i mål C-23/23, kommissionen/Malta, punkt 60.

Formuleringen ”ha som sitt ändamål” ger vid handen att forskningsprogrammet måste vara utformat och genomföras på ett sätt som är rimligt och proportionerligt i förhållande till det angivna vetenskapliga målet ([137]). Därför krävs en koppling mellan den verksamhet som tillåts genom undantaget och den forskning som behövs för att besvara frågan. Till exempel skulle insamlingen av ett orimligt stort prov som orsakar stora störningar för arten inte anses vara proportionerligt om insamlingen leder till en begränsad mängd nya vetenskapliga data eller data som inte har företräde framför den övergripande betydelsen av att bevara vilda fågelarter. Forskningens utformning förväntas även följa vetenskapliga och etiska standarder och bör normalt utföras, utformas eller åtminstone granskas och godkännas av en oberoende vetenskaplig institution. Ringmärkning av fåglar bör till exempel endast utföras av oberoende och utbildade ornitologer.

Praktiskt genomförandestöd 4. Flexibilitet vid tillämpningen av artikel 9 genom en samordnad flyttvägsstrategi

För att hjälpa medlemsstaterna att på ett effektivt och samordnat sätt hantera utmaningar i samband med ekonomisk skada orsakad av vissa arter kan flyttvägsundantag tillämpas när så är lämpligt enligt fågeldirektivet. Detta tillvägagångssätt gör det möjligt för en medlemsstat att bevilja undantag för vissa arter, särskilt flyttande arter (t.ex. vitkindad gås eller storskarv), för att förhindra att allvarlig skada uppstår i en annan medlemsstat. Detta bör dock ske inom ramen för en internationell konvention eller ett internationellt avtal i vilket EU är part, däribland avtalet om bevarande av afro-eurasiska flyttande vattenfåglar (AEWA) eller Bernkonventionen, eller en europeisk eller regional arthandlingsplan som alla berörda medlemsstater har enats om, med lämpliga skyddsåtgärder i enlighet med kraven i artikel 9 och efter lämpligt samråd med och deltagande av berörda medlemsstater (se punkt 139).

Villkor 3: Tillämpning av de tekniska kraven i artikel 9.2

149. Det tredje villkoret gäller uppfyllandet av de tekniska kraven i artikel 9.2. I artikel 9.2 i fågeldirektivet fastställs exakta specifikationer för undantag. Dessa specifikationer gör det möjligt för medlemsstaterna och kommissionen att övervaka de undantag som beviljats enligt punkt 1. I sina beslut om undantag och i sina rapporter om undantag till kommissionen måste de behöriga myndigheterna uppge

a) vilka arter som berörs av undantagen,

b) vilka medel, arrangemang eller metoder som tillåts vid fångst eller dödande,

c) villkoren vad gäller risker samt för vilka tider och områden dessa undantag får tillåtas,

d) den myndighet som har befogenhet att förklara att de föreskrivna villkoren är uppfyllda och att besluta om vilka medel, arrangemang och metoder som får användas, inom vilka gränser och av vem,

e) den kontroll som kommer att ske.

150. För att underlätta efterlevnaden av artikel 9.2 har kommissionen överfört de tekniska kraven i artikel 9.2 till ett rapporteringsformat för undantag med användning av det digitala onlineverktyget Habitat and Birds Directives Derogation System+ (HaBiDeS+) ([138]). Medlemsstaterna uppmanas att använda detta verktyg, eftersom det förenklar förfarandet för att uppfylla detta villkor för beviljande av undantag. Om verktyget används kan det minska den administrativa bördan i samband med genomförandet av artikel 9.

([137]) Förslag till avgörande av generaladvokat Ćapeta i mål C-23/23, kommissionen/Malta, punkt 62.
([138]) Se rapporteringsmanualen för HaBiDeS+ https://circabc.europa.eu/ui/group/173a90fc-40bf-492d-a3a9-df99c4aa8807/library/cfc38522-bd5e-4237-af4b-37928504ee87/details.

151. EU-domstolen har slagit fast att dessa formella villkor ”syftar till att begränsa undantagen till vad som är absolut nödvändigt och till att möjliggöra kommissionens övervakning” ([139]). I en annan dom har EU-domstolen slagit fast att ”[k]riterierna för att beviljas undantag ska [...] anges klart och tydligt i den nationella lagstiftningen på detta område och de myndigheter som tillämpar lagstiftningen ska åläggas att beakta kriterierna” ([140]). Fullständiga och korrekta specifikationer enligt artikel 9.2 a–e är nödvändiga för att kommissionen ska kunna fullgöra sin skyldighet enligt artikel 9.4 för att säkerställa att konsekvenserna av undantagen inte är oförenliga med direktivet.

152. Närmare bestämt bör medlemsstaterna, för att uppfylla kraven i artikel 9.2, iaktta följande när det gäller den information som krävs enligt varje stycke:

— Artikel 9.2 a: ”vilka arter som berörs av undantagen”

Medlemsstaterna ska utfärda och rapportera undantag per art med användning av fåglarnas vetenskapliga namn och inte grupperade på en högre taxonomisk nivå eller i vagt definierade kategoriseringar som ”fåglar”, ”alla arter”, ”kråkfåglar”. Till exempel bör ett undantag som beviljats ägaren av en kommersiell fiskodling för att döda ett visst antal gråhägrar (*Ardea cinerea*) och ett visst antal storskarvar (*Phalacrocorax carbo*) rapporteras som två olika undantag. Undantag får göras i vissa fall där omständigheterna kring det aktuella undantaget gör det svårt att inhämta all nödvändig information, till exempel om förteckningen över arter som ska omfattas av undantaget inte kan förutses, vilket bland annat är fallet när det gäller flygsäkerhet, eller om omständigheterna motiverar att informationen rapporteras i efterhand.

För varje art bör antalet individer som omfattas av undantaget och som faktiskt dödats eller störts, eller antalet bon som faktiskt förstörts eller skadats, fastställas och anges i rapporteringen. Om det inte är möjligt att fastställa ett exakt antal ska en uppskattning eller ett värdeintervall anges. Detta görs ibland genom att begränsa antalet tillstånd och/eller fastställa nationella eller regionala kvoter, vilka måste stämma överens med artikel 9 och fågeldirektivets övergripande mål.

— Artikel 9.2 b: ”vilka medel, arrangemang eller metoder som tillåts vid fångst eller dödande”

Dessa ska rapporteras för att bedöma deras inverkan på arten. Uppgifter om metoder, däribland typ och storlek, bör ingå.

— Artikel 9.2 c: ”villkoren vad gäller risker samt för vilka tider och områden dessa undantag får tillåtas”

Undantagen ska vara tidsbegränsade och tillämpas lokalt, med inriktning på den tid och plats där problemet förväntas uppstå. Dessa uppgifter bör anges så exakt som möjligt och i den mån det är nödvändigt för att fastställa undantagets tillämpningsområde.

— Artikel 9.2 d: ”den myndighet som har befogenhet att förklara att de föreskrivna villkoren är uppfyllda och att besluta om vilka medel, arrangemang och metoder som får användas, inom vilka gränser och av vem”

Den behöriga myndighet som beviljade undantaget ska anges tydligt med myndighetens fullständiga namn på nationell, regional eller lokal nivå, i tillämpliga fall med uppgift om vem undantaget har beviljats till.

— Artikel 9.2 e: ”den kontroll som kommer att ske”

De behöriga myndigheterna ska övervaka och kontrollera att undantagen genomförs korrekt, kontrollera om de har uppnått sitt mål, med stöd av vetenskapliga bevis, och vid behov vidta korrigerande åtgärder för att förebygga risker eller skador på arterna.

([139]) Mål C-118/94, Associazione Italiana per il WWF, punkt 21.
([140]) Mål C-557/15, kommissionen/Malta, punkt 47.

4.4 **Betydelsen av artikel 9 för att säkerställa att fågeldirektivets mål uppnås**

153. Åtgärder som vidtas i enlighet med bestämmelserna i fågeldirektivet ska bidra till uppnåendet av de övergripande målen i direktivet om att hålla populationerna av fågelarter på en tillfredsställande nivå eller anpassa dem till den nivån. Följaktligen måste de undantag som beviljas enligt artikel 9 vara förenliga med direktivets mål, nämligen att bibehålla populationerna av fågelarter på en tillfredsställande nivå eller anpassa dem till den nivån ([141]). Detta framgår av skäl 9 i direktivet, där behovet att ”begränsa alla undantag från förbudet till att endast gälla sådana arter vars biologiska status medger detta” betonas. Detta krav säkerställs i normala fall genom proportionalitetsbedömningen vid tillämpningen av villkoret att det inte finns någon annan lämplig lösning, vilket förklaras i avsnitt 4.3 ([142]).

154. Medlemsstaterna måste därför övervaka användningen av undantag på nationell nivå för att säkerställa att deras kumulativa effekter är förenliga med direktivets mål. Detta gör det möjligt för medlemsstaterna, och sedermera för kommissionen, att övervaka undantagens inverkan på fågelarternas populationsnivåer och, vid behov, undantagens gränsöverskridande inverkan på gränsöverskridande fågelpopulationer. Detta kan kräva att regionala eller lokala myndigheter bedömer effekterna av undantagen utanför sitt eget behörighetsområde, särskilt om undantag görs på flyttvägsnivå och i decentraliserade medlemsstater. Mot bakgrund av ovanstående, och med beaktande av artikel 9.2 e, kan storskalig och lokal övervakning hanteras på olika sätt beroende på det nationella systemets uppbyggnad, men i båda fallen måste ett specifikt övergripande system införas. De behöriga nationella myndigheterna ska se till att alla villkor i undantagssystemet är uppfyllda innan de beviljar ett undantag och övervaka undantagens inverkan när de har beviljats ([143]). Denna analys bör omfatta både enskilda undantag och deras kumulativa effekter när de bedöms i kombination med andra undantag, tillämpliga fall. En lämplig användning av undantagssystemet kräver processrättsliga bestämmelser som förhindrar oönskade effekter med hänsyn till fågeldirektivets mål och gör det möjligt för behöriga myndigheter att kontrollera att villkoren för undantagen följs ([144]).

155. Om en överenskommelse om förebyggande av skador som grundar sig på samordnad användning av undantag på flyttvägsnivå upprättas mellan medlemsstater bör det finnas krav på att säkerställa att undantagens kumulativa inverkan inte kommer att påverka bibehållandet av arten på en tillfredsställande nivå eller en anpassning till den nivån. För detta ändamål krävs 1) ett gynnsamt referensvärde för den berörda populationen och 2) ett tröskelvärde som är högre än det gynnsamma referensvärdet, under vilket större uppmärksamhet bör ägnas arternas population. De kumulativa effekterna av undantagen måste även omfatta annat tryck som påverkar fåglarnas populationsnivåer och deras utbredningsområden, däribland jakt, olagligt dödande och invasiva arter. Medlemsstaterna måste även ta hänsyn till olika kriterier, särskilt situationen avseende arternas reproduktion och samlade årliga dödstal av naturliga orsaker ([145]).

156. Sådana villkor bör kontrolleras för varje enskild förvaltningsenhet för artpopulationen, till exempel på grundval av den modell som antagits för vitkindad gås ([146]) eller grågås (*Anser anser*) inom ramen för avtalet om bevarande av afro-eurasiska flyttande vattenfåglar (AEWA).

157. En metod kan vara att fastställa ett maximalt antal fåglar som får dödas eller avlägsnas på flyttvägsnivå under en viss tidsperiod för att säkerställa att populationen bibehålls på en tillfredsställande nivå. Denna maximinivå får inte vara ett mål, utan ett tak som inte får överskridas kollektivt genom tillämpning av undantag. Metoden kan användas antingen inom ramen för en internationell förvaltningsplan som utarbetats enligt internationella konventioner eller avtal i vilka EU är part, eller inom en liknande ram som godkänts av alla berörda medlemsstater. De berörda medlemsstaternas behöriga myndigheter behöver samordna sina åtgärder för att undvika att överskrida detta tak.

([141]) Mål C-76/08, kommissionen/Malta, punkt 59.
([142]) Mål C-784/23, Voore Mets och Lemeks Põlva, punkterna 54–56.
([143]) Bestämmelserna i artikel 9.2 e om bindande kontrollåtgärder bör införlivas i den nationella rättsordningen, mål C-192/11, kommissionen/Polen, punkterna 65 och 67.
([144]) Mål C-60/05, WWF Italia m.fl., punkt 44.
([145]) Mål C-60/05, WWF Italia m.fl., punkt 25.
([146]) Se till exempel programmen för adaptiv förvaltning av flyttvägar för vitkindad gås: https://egmp.aewa.info/sites/default/files/meeting_files/documents/AEWA_EGM_IWG_9_6_Status_RBG_AFMP.pdf.

4.5 **Artikel 9.3 och 9.4**

158. I artikel 9.3 föreskrivs att medlemsstaterna ska skicka en rapport till kommissionen om genomförandet av artikel 9.1 och 9.2. Enligt artikel 9.4 ska kommissionen använda den information som finns tillgänglig, inbegripet den som rapporterats enligt artikel 9.3, för att säkerställa att följderna av undantag är förenliga med direktivet. Kommissionen är skyldig att vidta lämpliga åtgärder i detta syfte.

159. I artikel 9.4 fastställs en tillsynsroll i syfte att säkerställa att de kumulativa effekterna av undantag som beviljas av medlemsstaterna är förenliga med såväl artikel 9.1 och 9.2 som direktivets övergripande bevarandemål. Även om undantag är motiverade i enskilda fall får de inte leda till en situation där fågelpopulationerna minskar eller inte når tillfredsställande nivåer, såsom förklaras ovan. Därför måste medlemsstaterna rapportera om genomförandet av artikel 9.1 och 9.2 till kommissionen varje år, i enlighet med artikel 9.3. De specifikationer som krävs enligt artikel 9.2 kommer att vara särskilt viktiga i detta sammanhang för att bedöma vilka följder ett undantag skulle få för arten i fråga.

160. I artikel 9.3 och 9.4 fastställs därför en ram för övervakning av att de undantag som beviljas i medlemsstaterna är förenliga med kraven i artikel 9 och med direktivets övergripande mål.

161. De rapporteringsskyldigheter ([147]) som fastställs i det nuvarande rapporteringsformatet för undantag syftar till att förbättra effektiviteten i rapporteringen på alla förvaltningsnivåer, däribland på regional och nationell nivå och på EU-nivå ([148]). Det nya rapporteringsformatet och HaBiDeS+ används för närvarande av kommissionen och medlemsstaterna ([149]) i syfte att minska den administrativa bördan i samband med rapporteringen.

162. Kommissionen ger regelbundet återkoppling till medlemsstaterna baserat på en bedömning av uppgifterna i deras officiella rapporter. Denna återkoppling kan belysa problem vad gäller förenligheten hos undantag som beviljats av en medlemsstat och kan inbegripa förslag om exempelvis en minskning av antalet fåglar som får fångas eller att en ny bedömning görs av alternativa lösningar. Kommissionen kan även uppmärksamma medlemsstaterna på frågor som uppstått på grund av ofullständig information i rapporterna om undantag. Medlemsstaterna uppmanas att anpassa sitt undantagssystem för att säkerställa förenlighet med fågeldirektivet, särskilt för att säkerställa att direktivets mål uppfylls.

163. Alla uppgifter om undantag som medlemsstaterna årligen rapporterar finns tillgängliga på Europeiska miljöbyråns webbplats ([150]). Tre interaktiva datagranskningsprogram gör det lättare att hitta och filtrera information som medlemsstaterna lämnat, däribland per art och underart (t.ex. olika underarter av skarv), land, år och skäl för beviljande av undantaget. Dessa digitala verktyg, tillsammans med it-rapporteringsverktyget, syftar till att minska den administrativa bördan för myndigheterna och ge transparent och tillförlitlig information om undantag.

([147]) De rapporteringsskyldigheter som föreskrivs i artikel 9.3 beskrivs i avsnitten 3.7.1–3.7.8 i vägledningen om hållbar jakt.

([148]) Det omfattar även alla rapporteringsskyldigheter enligt artikel 9 i konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö (Bernkonventionen). Enligt den nuvarande överenskommelsen mellan Europeiska kommissionen och Bernkonventionens sekretariat sammanställer Europeiska unionen alla undantag som rapporterats av EU:s medlemsstater för en viss rapporteringsperiod, och vidarebefordrar dessa till Bernkonventionens sekretariat.

([149]) Verktyget HaBiDeS+ finns på följande webbadress: https://webforms.eionet.europa.eu/.

([150]) Se de interaktiva datagranskningsprogrammen på https://www.eea.europa.eu/en/topics/in-depth/nature-protection-and-restoration/species-protection-and-conservation?activeAccordion=fa9bdf76-5165-4f3a-a940-e059381a7972.

BILAGA I

Tillämpning av undantag enligt artikel 9 i fågeldirektivet med avseende på vitkindad gås

1. Bakgrund

I denna bilaga beskrivs användningen av undantag i samband med konflikter mellan vitkindad gås (*Branta leucopsis*) och mänsklig verksamhet. Eftersom arten är en stor och talrik betande vattenfågel som gärna samlas i stora flockar hamnar den i konflikt med jordbruket på grund av lokala skördeskador och konkurrens om gräs. Hanteringen av konflikter har en lång historia med en rad olika åtgärder som sammanfattas nedan.

Först ges en beskrivning av rättslig status för och populationerna av vitkindad gås. I denna bilaga presenteras därefter de typer av åtgärder avseende vitkindade gäss som kräver tillämpning av undantag enligt artikel 9 i fågeldirektivet tillsammans med en sammanfattning av de konflikter som kan uppstå. I bilagan presenteras även strategin med flyttvägsundantag inom ramen för den internationella särskilda artförvaltningsplanen (International Single Species Management Plan, ISSMP) ([1]) i det avtal om bevarande av afro-eurasiska flyttande vattenfåglar (AEWA) som parterna antog 2019.

Det finns en hel del relevant information om vitkindad gås, bland annat när det gäller artens utbredning, ekologi, bevarandestatus, populationsstorlek och utvecklingstrend, i följande källor:

— AEWA:s internationella särskilda artförvaltningsplan (International Single Species Management Plan, ISSMP) för vitkindad gås, och

— webbsidor med anknytning till arterna i AEWA:s europeiska gåsförvaltningsplattform (European Goose Management Platform, EGMP) ([2]), som innehåller stora mängder relevanta uppgifter och information om dessa populationer. EGMP har arbetsgrupper för både den grönländska och den ryska populationen av vitkindad gås.

Ytterligare källor till information anges i avsnitt 8 nedan.

2. Den vitkindade gåsens rättsliga skyddsstatus

Liksom alla vilda fågelarter som förekommer naturligt på medlemsstaternas europeiska territorium omfattas den vitkindade gåsen av fågeldirektivets generella skyddssystem. Avsiktlig fångst eller dödande, betydande störningar, särskilt under häcknings- och uppfödningsperioden, förstörelse av bon eller insamling av ägg får endast tillåtas av medlemsstaterna i enlighet med direktivets undantagssystem (artikel 9).

Den vitkindade gåsen förtecknas i bilaga I till direktivet och kräver därmed en klassificering av särskilda skyddsområden. Arten ingår inte i bilaga II, vilket innebär att jakt i enlighet med artikel 7 inte är möjlig. Reglerad jakt genom ett undantag som beviljats enligt artikel 9 i direktivet kan dock vara ett legitimt förvaltningsverktyg för att förhindra allvarliga skador på grödor.

Den vitkindade gåsen är upptagen i bilaga II till Bernkonventionen, som bland annat kräver förbud mot avsiktligt dödande (artikel 6) (om inte ett undantag görs enligt artikel 9 i den konventionen).

Varje population har olika status enligt AEWA:s handlingsplan (bilaga 3, tabell 1) och särskilt fastställda skyddskrav.

([1]) Jensen, G.H., Madsen, J., Nagy, S. och Lewis M. (red.) 2018, *AEWA International Single Species Management Plan for the Barnacle Goose (Branta leucopsis) – Russia/Germany & Netherlands population, East Greenland/Scotland & Ireland population, Svalbard/South-west Scotland population*. AEWA Technical Series, nr 70. Bonn, Tyskland. https://www.unep-aewa.org/publication/international-single-species-management-plan-barnacle-goose-russiagermany-netherlands.

([2]) https://egmp.aewa.info/.

Tabell 1

Rättslig status för populationerna av vitkindad gås enligt internationella avtal och EU:s fågeldirektiv.

Population	Fågeldirektivet	Bernkonventionen	AEWA ([1])
Östra Grönland/Skottland och Irland	Bilaga I	Tillägg II	B1
Svalbard/sydvästra Skottland	Bilaga I	Tillägg II	A3a
Ryssland/Tyskland och Nederländerna	Bilaga I	Tillägg II	C
Etablerade icke-migrerande populationer	Bilaga I	Tillägg II	Omfattas inte

([1]) Status enligt avtalet om bevarande av afro-eurasiska flyttande vattenfåglar (AEWA): populationerna rangordnas i tre riskklasser: A (hög risk), B (medelhög risk), C (gynnsam) enligt definitionen i Tabell 1 i AEWA:s handlingsplan.

3. **Populationer och utvecklingstrender**

Fyra biogeografiska populationer förekommer i EU (tabell 2), varav tre är historiska ([3]) och en är icke-migrerande. De har vuxit avsevärt under de senaste två årtiondena ([4]). Tre av populationerna (östra Grönland/Skottland och Irland, Svalbard/sydvästra Skottland och Ryssland/Tyskland och Nederländerna) ingår i förteckningen i avtalet om bevarande av afro-eurasiska flyttande vattenfåglar (AEWA), medan alla fyra – inbegripet den icke-migrerande populationen – har status enligt bilaga I till fågeldirektivet, vilket innebär att de omfattas av såväl särskilda bevarandeåtgärder avseende deras livsmiljöer vid alla tidpunkter på året som av de allmänna kraven i artikel 3.

Tabell 2

Biogeografiska populationer av vitkindad gås som förekommer i EU

Population	Status	Länder inom utbredningsområdet (EU i fetstil)
Östra Grönland/Skottland och Irland	Migrerande	Häckande: Grönland, Island, Förenade kungariket Icke häckande: Island, **Irland**, Förenade kungariket
Svalbard/sydvästra Skottland	Migrerande	Häckande: Norge (Svalbard) Icke häckande: Norge (fastlandet) och Förenade kungariket
Ryssland/Tyskland och Nederländerna	Migrerande (MU1 och MU2)	Häckande: MU1 Ryssland, MU2 - **Finland, Sverige, Estland, Danmark,** MU3**, Tyskland, Nederländerna,**
	Icke-migrerande (MU3)	Icke häckande: **Finland, Sverige, Lettland, Litauen, Polen, Danmark, Tyskland, Nederländerna, Belgien**
Etablerade icke-migrerande populationer ([1])	Icke-migrerande	**Belgien, Frankrike, Tjeckien,** Schweiz, Förenade kungariket, Norge

([1]) Se *European Breeding Bird Atlas 2* för information om distribution och antal under häckningssäsongen. I Östersjöområdet ingår icke-migrerande fåglar som ett segment (förvaltningsenhet 2 – nedan) av den ryska populationen i modellerings- och förvaltningssyfte (se ISSMP).

([3]) Scott D.A. och Rose D.A. 1996. *Atlas of Anatidae populations in Africa and western Eurasia*. Wetlands International Publication nr 41. Wageningen, Nederländerna.

([4]) Feige, N., van der Jeugd, H.P., van der Graaf, A.J., Larsson, K., Leito, A. och Stahl, J. 2008. *Newly established breeding sites of the Barnacle Goose* Branta leucopsis *in North-western Europe – an overview of breeding habitats and colony development*. *Vogelwelt* 129: 244–252.

Till följd av framgångsrika långsiktiga bevarandeinsatser, som huvudsakligen härrör från skyldigheterna enligt fågel- och habitatdirektiven, har alla fyra populationerna av vitkindad gås ökat avsevärt i antal, och deras populationsstatus i EU är numera säker (gynnsam).

I den europeiska gåsförvaltningsplattformen (EGMP – avsnitt 3.1, tillägg 1) inom ramen för avtalet om bevarande av afro-eurasiska flyttande vattenfåglar (AEWA) erkänns tre förvaltningsenheter (MU) inom populationen i Ryssland/Tyskland och Nederländerna:

MU1: Långflyttande fåglar som häckar i arktiska Ryssland

MU2: Fåglar som häckar i Östersjön

MU3: Icke-migrerande fåglar som häckar i länderna kring Nordsjön

Populationen av vitkindad gås i Ryssland/Tyskland och Nederländerna har ökat från 102 000 fåglar på 1990-talet till omkring 1,6 miljoner fåglar i januari 2024. Förvaltningsplattformen för gås konstaterar att flyttvägspopulationen, efter att ha varit stabil på ungefär 1,4 miljoner individer, verkar ha ökat igen under de senaste två säsongerna [2022 och 2023], trots rapporter om minskningar till följd av utbrott av fågelinfluensa ([5]).

Tack vare denna populationsstorlek bedömer Internationella naturvårdsunionen (IUCN) artens bevarandestatus som livskraftig (LC). Av de tre populationer som listas i avtalet om bevarande av afro-eurasiska flyttande vattenfåglar (AEWA) är den i Ryssland/Tyskland och Nederländerna för närvarande den största. De senaste skattningarna av populationsstorleken och utvecklingstrenderna presenteras av förvaltningsplattformen för gås.

Parallellt med den historiska populationsökningen, och med tanke på att arten förekommer i hög täthet utanför häckningsområdena i Europa ([6]), har ökade skador på jordbruket rapporterats under de senaste åren (även om sådana konflikter förekom i vissa områden långt innan fågeldirektivet antogs).

4. **Typer av konflikter med vitkindad gås i EU**

Den vitkindade gåsens ökande antal och växande utbredning har gett upphov till allt fler konflikter i artens internationella utbredningsområde. Dessa omfattar

— konflikter med jordbruket, däribland skador på grödor, även på våren när det kan vara stark konkurrens med djurbesättningarna om betet ([7]), särskilt på nordliga breddgrader och/eller i rast- och övervintringsområden,

— potentiella risker för kollisioner med flygplan i situationer där ett mycket stort antal gäss ibland flyger över eller nära flygplatser ([8]), och

— inverkan på annan biologisk mångfald och/eller andra ekosystemfunktioner ([9]).

5. **Artikel 9 i fågeldirektivet och dess tillämpning på vitkindad gås**

Som alla naturligt förekommande fåglar i EU är den vitkindade gåsen skyddad enligt fågeldirektivet. Eftersom arten inte får jagas (den förtecknas inte i bilaga II) är undantag från skyddskraven i artikel 5 endast möjliga om kraven i artikel 9 är uppfyllda:

— Det finns inte någon annan lämplig lösning.

— Ett av skälen i artikel 9.1 a, b eller c är tillämpligt.

— De tekniska kraven i artikel 9.2 är uppfyllda.

([5]) https://egmp.aewa.info/sites/default/files/meeting_files/reports/egmp_briefing_note_2025.pdf.

([6]) Se AEWA:s internationella särskilda förvaltningsplan (ISSMP) för mer information: Jensen, G.H., Madsen, J., Nagy, S. och Lewis M. (red.) 2018, *AEWA International Single Species Management Plan for the Barnacle Goose* (Branta leucopsis) *– Russia/Germany & Netherlands population, East Greenland/Scotland & Ireland population, Svalbard/South-west Scotland population*. AEWA Technical Series, nr 70. Bonn, Tyskland.

([7]) Se AEWA:s internationella särskilda förvaltningsplan (ISSMP) för mer information.

([8]) Bradbeer, D.R., Rosenquist, C., Christensen, T.K. och Fox, A.D. 2017. *Crowded skies: conflicts between expanding goose populations and aviation safety*. *Ambio* 46 (Supplement 2): S290–S300.

([9]) Buij, R., Melman, T.C.P., Loonen, M.J.J.E. och Fox, A.D. 2017. *Balancing ecosystem function, services and disservices resulting from expanding goose populations*. *Ambio* 46 (Supplement 2): S301–S318.

I detta avsnitt beskrivs hur de tre villkoren för undantag tillämpas för vitkindad gås och vilka typer av undantag som är vanligast.

Medlemsstaterna behöver inte samråda med kommissionen innan de tillämpar undantag. Som ett minimiverktyg för samordning och som en återkopplingsmekanism ska de emellertid överlämna en årlig rapport till kommissionen om alla undantag som utfärdats enligt artikel 9. I rapporterna motiveras undantagen på grundval av kraven i direktivet. I praktiken innebär detta att användningen av undantag inte får leda till en situation där populationerna av vitkindad gås och deras utbredningsområde minskar i en sådan utsträckning att de inte är livskraftiga eller inte bibehålls på en tillfredsställande nivå.

Villkor 1: Avsaknad av ett lämpligt alternativ

I artikel 9.1 anges att medlemsstaterna endast får medge undantag från kraven i artiklarna 5–8 ”om det inte finns någon annan lämplig lösning”.

Flera icke-dödliga förvaltningsåtgärder, eller verktyg, finns tillgängliga för att begränsa skada orsakad av vitkindade gäss. Dessa omfattar vanligtvis att skrämma bort gässen från känsliga jordbruksmarker med hjälp av olika ljudliga och visuella avskräckningsmedel ([10]). Sådana åtgärder är väl inarbetade, och de har använts under lång tid. Andra allmänt använda metoder för att hantera konflikter mellan gäss och jordbruk är

— ekonomiska incitament eller ekonomisk kompensation för att låta vitkindade gäss och andra gäss vistas på jordbruksmark, och kompensera för förlorade vinster, och

— strategiska rumsliga strategier för att skapa skyddsområden för gäss ([11]) som skrämts från omgivande känslig jordbruksmark.

En fullständig genomgång av de förvaltningsåtgärder för gås som används av EU-länderna och länder utanför EU har sammanställts av AEWA:s europeiska förvaltningsplattform för gås (EGMP) ([12]).

När det gäller andra lämpliga lösningar måste skrämselmetoder och andra konfliktreducerande åtgärder vidtas. Om de visar sig vara ineffektiva kan undantag för skyddsjakt beviljas. Hänsyn kan tas till de olika alternativens proportionalitet på grundval av deras inverkan på arten och behovet av ingripande för att förhindra skador. Relevanta överväganden är i detta fall artens populationsnivåer och omfattningen av de skador som gässen orsakar jämfört med kostnaden och genomförbarheten av de tillgängliga alternativen.

Villkor 2: Styrkande av en av de sex grunderna i artikel 9.1 a–c

Den grund som medlemsstaterna oftast åberopar för att utfärda undantag för vitkindad gås är ”för att förhindra allvarlig skada på gröda, boskap, skog, fiske och vatten.” (artikel 9.1 a).

Det allmänna begreppet ”allvarlig skada” som orsakas av vitkindade gäss är relativt och måste därför utvärderas från fall till fall på den plats och vid den tidpunkt en konflikt uppstår. Till exempel är ett utbrett bete på gräsmark kanske inte lika betydande vad avser jordbruket på hösten, när gräset fortfarande är frodigt, eller i mitten av vintern när djuren utfodras i lador. Å andra sidan kan det vara mycket betydande på våren, när jordbruket behöver utnyttja det nya, näringsrika gräset.

([10]) T.ex. Robai, C.I., Nyaga, J.M., Karuri, H., Elmberg, J. och Månsson, J. 2024. *Reducing the number of grazing geese on agricultural fields – effectiveness of different scaring techniques*. *Crop Protection* 177: 106552.

([11]) Det finns en lång tradition med att avsätta skyddsområden för vitkindad gås och andra gåsarter (t.ex. Owen, M., Black, J.M., Agger, M.K. och Campbell, C.R.G. 1987. *The use of the Solway Firth, Britain, by barnacle geese* Branta leucopsis *Bechst. in relation to refuge establishment and increases in numbers*. *Biological Conservation* 39(1): 63–81). Deras effektivitet är emellertid begränsad i situationer där ett allt större antal gäss ska få plats.

([12]) Tombre I.M., Brunner, A., D'Hondt, B., Düttmann, H., Enzerink, R., Fox, A., Feige, N., Heldbjerg, H., Herraro B., Huysentruyt, F., Kostiushyn, V., Månsson, J., McKenzie, R., Mensink, G. Meyers, E., Midtgaard, L., Nilsson, L., Nolet, B., Petrovych, O., Post, K., Scallan, D., Teräväinen, M., Uldal, C., Westebring, M. och Høj Jensen, G. 2019. *An overview of the management measures for geese in Range States of the European Goose Management Platform*. AEWA EGMP Publication nr 10. Bonn, Tyskland. s. 41.

Erfarenheter av att hantera konflikter mellan gäss och jordbruk har samlats under lång tid i Europa ([13]). Dessa erfarenheter har visat att konflikterna med jordbruket både har en rumslig och tidsmässig aspekt och att den plats och den tidpunkt då en konflikt uppstår båda är betydande frågor. Följaktligen bör skadans allvarsgrad fastställas på grundval av faktorer som antalet närvarande exemplar, medan risken för jordbruksmarken bör baseras på faktorer som tidpunkten på året och platsen. Vilka exakta faktorer som ska beaktas vid bedömningen av skadans allvarlighetsgrad får medlemsstaterna själva besluta om.

Villkor 3: Tekniska krav i artikel 9.2

I enlighet med artikel 9.2 ska de medel, arrangemang eller metoder som tillåts vid fångst eller dödande anges i undantaget. Den behöriga myndigheten har befogenhet att förklara att de föreskrivna villkoren är uppfyllda och att besluta om vilka medel, arrangemang och metoder som får användas, inom vilka gränser och av vem. En rad särskilda arrangemang och omständigheter avseende tid och plats är möjliga när det gäller begränsningar av undantag. Antalet dödade eller skrämda fåglar (vilket är särskilt relevant under häckningssäsongen) bör emellertid i möjligaste mån anges och övervakas genom undantaget. Om det inte går att ta fram exakta siffror kan intervall av individer som dödats/skrämts inom ramen för undantaget rapporteras. Dessa siffror måste under alla omständigheter vara förenliga med fågeldirektivets huvudsyfte, dvs. att bevara fåglar.

För undantag enligt artikel 9.1 c är det även viktigt att notera de särskilda villkor som avses i den punkten. Detta kräver att särskilda bevarandeåtgärder utarbetas för att undvika negativa effekter på andra hotade arter, framför allt inom särskilda skyddsområden. Eftersom artikel 9.2 e kräver en beskrivning av de kontroller som kommer att utföras måste storskalig och lokal kontroll sannolikt betraktas på olika sätt. I båda fallen måste det emellertid finnas ett särskilt system.

6. **Fallstudier**

6.1 *Populationsinriktad förvaltning och AEWA*

Parterna i avtalet om bevarande av afro-eurasiska flyttande vattenfåglar (AEWA) antog 2019 en internationell särskild artförvaltningsplan (International Single Species Management Plan, ISSMP) och gick därefter vidare med att utveckla förvaltningsplattformen för gås (EGMP), där bästa praxis för bevarande av vitkindad gås och andra gåsarter kan utbytas internationellt på ett strukturerat sätt, särskilt när det gäller hanteringen av konflikter.

Grunden för den strategi som förespråkas av den euroepiska gåsförvaltningsplattformen är ett nära samarbete mellan länderna inom utbredningsområdet, eftersom många gåspopulationer är migrerande och hanteringen av gemensamma problem gynnas av specifika och strategiska lösningar. Vad gäller vitkindad gås utgör den ett internationellt forum för samordning av de åtgärder som beskrivs i den antagna ISSMP-planen, inbegripet strategier för undantag.

Den internationella arbetsgruppen för europeisk gåsförvaltning (European Goose Management International Working Group, IWG) har lämnat rekommendationer om fördelarna med att samordna undantag i samband med förvaltningen. Gynnsamma referensvärden för populationens storlek och utbredning och livsmiljöernas omfattning har fastställts genom processen. På gåsförvaltningsplattformen bedöms och rapporteras årligen de senaste internationella uppgifterna om antal, överlevnad och produktivitet för varje population. En säkerhetströskel på 200 % (dvs. det dubbla värdet) av den gynnsamma referenspopulationen har fastställts för var och en av de fyra populationerna.

Vart tredje år bedömer gåsförvaltningsplattformen om populationsstorleken och dess förvaltningsenheter ligger under ett tröskelvärde på 200 % och närmar sig den gynnsamma referenspopulationen (100 %).

Den senaste informationen om populationsstatus och förvaltningsrekommendationer presenteras i informationsmeddelandet från det tionde mötet i den internationella arbetsgruppen för europeisk gåsförvaltning, som ägde rum 2025 ([14]).

De senaste populationstrenderna för de tre förvaltningsenheterna i Ryssland/Tyskland och Nederländerna anges i figur 2.

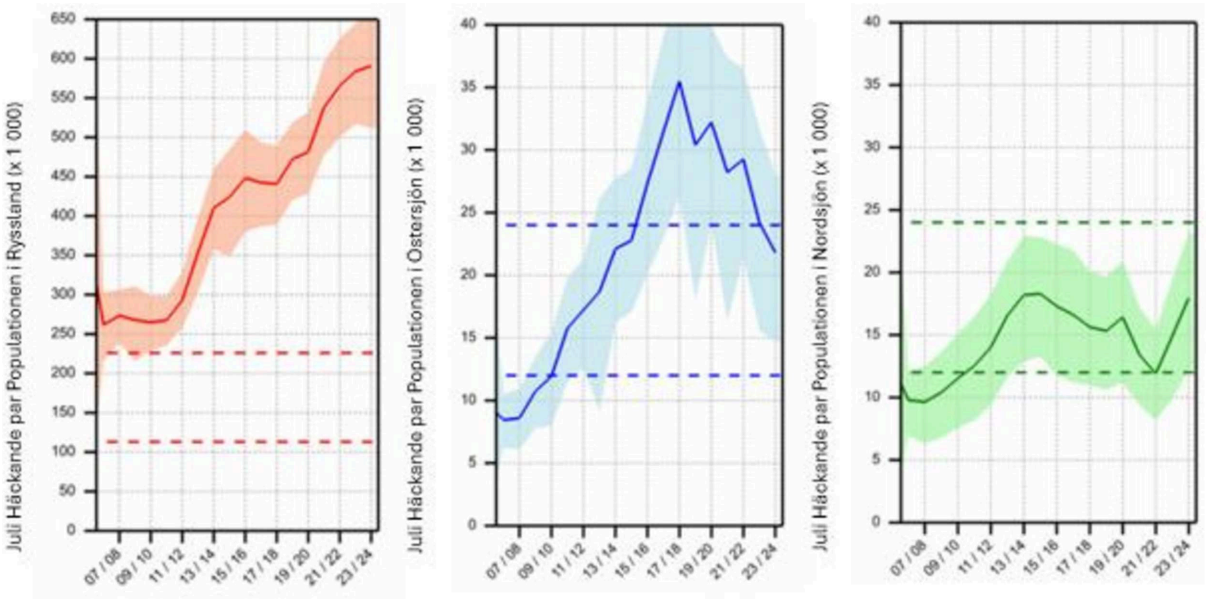
([13]) Roomen, M. van och Madsen, J. 1992. *Waterfowl and agriculture: review and future perspective of crop damage in Europe*. Proceedings of the international workshop convened by the Ministry of Agriculture, Nature Management and Fisheries and IWRB. *IWRB Special Publication* 21. Slimbridge, UK.

([14]) https://egmp.aewa.info/sites/default/files/meeting_files/reports/egmp_briefing_note_2025.pdf.

Figur 2.

Utvecklingstrender för tre förvaltningsenheter (MU) i populationen av vitkindad gås i Ryssland/Tyskland och Nederländerna: vänster (röd) MU1, mitten (blå) MU2, höger (grön) MU3 ([15]).

Den nedre streckade linjen i varje diagram är den gynnsamma referenspopulationen, och den övre streckade linjen är säkerhetströskeln på 200 % av den gynnsamma referenspopulationen. Utvecklingstrenderna bygger på en integrerad populationsmodell (heldragen linje) med 95 % konfidensintervall för antalet häckande par i juli för varje MU.



Enligt uppgifterna i informationsmeddelandet ligger siffrorna i den ryska förvaltningsenhet 1 (MU1) långt över den gynnsamma referenspopulationen och tröskelvärdet på 200 % av den gynnsamma referenspopulationen.

Däremot har förvaltningsenhet 2 i Östersjön (MU2) minskat till en nivå där populationen underskred tröskelvärdet på 200 % av den gynnsamma referenspopulationen 2024. Denna utveckling föranledde behovet av en samordnad förvaltning av uttag om betydande undantagsnivåer förväntas påverka de lokala häckningspopulationerna i Danmark, Finland eller Sverige.

I förvaltningsenhet för Nordsjön (MU3) har antalet häckande par nyligen ökat och ligger nu över den gynnsamma referenspopulationen. Antalet ligger emellertid fortfarande under tröskelvärdet på 200 %, vilket gör att förvaltningen av undantag måste samordnas mellan Tyskland och Nederländerna.

Om populationsnivån ligger högt över 200 %, vilket är fallet för MU1, krävs ingen samordning av uttagsnivån genom undantag mellan berörda medlemsstater. Samordning av uttaget krävs om populationsnivån ligger under tröskeln på 200 % och närmar sig den gynnsamma referenspopulationen. Detta är fallet för MU2 och MU3. Deras populationsnivåer har föranlett behovet av en samordnad hantering av uttaget om betydande tillämpning av undantag förväntas påverka de lokala häckningspopulationerna.

I förvaltningsenhet för Nordsjön (MU3) har antalet häckande par nyligen ökat och ligger nu över den gynnsamma referenspopulationen. Antalen ligger emellertid fortfarande under tröskelvärdet på 200 %, vilket gör att det krävs en samordnad förvaltning av undantag mellan Tyskland och Nederländerna. Nederländerna och Tyskland enades om att samordning skulle ske mellan de två länderna om betydande undantag planerades i Tyskland ([16]). I annat fall bör samordningen i första hand ske i Nederländerna, där den nationella gynnsamma referenspopulationen nu har fördelats över provinserna och en samordnad process håller på att genomföras av de regionala naturskyddsmyndigheterna. I takt med att populationsnivåerna närmar sig de regionala nivåerna för en gynnsam referenspopulation har undantag redan upphävts eller begränsats avsevärt i vissa av Nederländernas provinser. Enligt beslut vid det nionde mötet i EGM:s internationella arbetsgrupp har Nederländerna och Tyskland lagt fram en rapport om samordningen av uttaget i de båda länderna.

([15]) *Population status and management recommendations* EGM IWG10 – https://egmp.aewa.info/sites/default/files/meeting_files/reports/egmp_briefing_note_2025.pdf.
([16]) https://egmp.aewa.info/sites/default/files/meeting_files/documents/AEWA_EGM_IWG_10_14_Rev.1.pdf.

6.2 *Erfarenheter och lösningar i Finland*

Omkring 800 000 vitkindade gäss från den häckande populationen i Ryssland (AEWA:s förvaltningsenhet 1) rastar under våren och hösten på åkrarna i norra Karelen och sydöstra Finland för att äta upp sig. Varje år kan skador uppstå på mer än 10 000 hektar jordbruksmark i dessa områden.

Trots att Finland lägger 500 000 euro på att förebygga skador som orsakats av gäss under våren, däribland genom att anlita gåsskrämmare, uppgår skadorna till 3–4 miljoner euro.

Finland har testat sirener, gasballonger, rovfågelsattrapper, mänskliga figurer, gaskanoner, laserkanoner, handhållna laserpistoler, gåsskrämmare och drönare. Enligt Finland har emellertid ingen av dessa metoder gett varaktiga resultat som avsevärt minskar skördeskadorna. Flera nationella domstolsbeslut har fastslagit rättsliga begränsningar för användningen av vissa av dessa metoder under våren, särskilt på grund av deras potentiella inverkan på andra häckande fågelarter. Den viktigaste häcknings- och uppfödningsperioden för fåglar i Finland inträffar mellan april och juli.

När det gäller undantagstillstånd på hösten uppgav förvaltningsdomstolen i östra Finland 2023 att användningen av lösa skott kan anses vara ett lämpligt alternativ till skyddsjakt för att förhindra allvarliga skador som vitkindade gäss orsakat på grödor. I en efterföljande studie ([17]) drogs slutsatsen att lösa skott och skyddsjakt är lika effektiva avskräckningsmetoder, även om skyddsjakt i vissa fall har en starkare effekt.

På senare tid har Finland provat en mer samarbetsinriktad strategi med särskilda ”gåsfält” där gässen tolereras, i kombination med ”förbjudna” fält där de aktivt avskräcks. Det konstaterades att gässen uppvisar ett individuellt val av gåsfält jämfört med normala eller avskräckande fält över flera nivåer. Inrättandet av funktionella gåsfält kräver noggrann planering, kunskap om gässens beteende och information om historiska skador på jordbruket samt erkännande av att områdets bevarandestatus i sig inte garanterar framgång.

Det konstaterades även att funktionella och attraktiva gåsfält med största sannolikhet fungerar bättre i områden där gäss och jordbruksskador går långt tillbaka i tiden. Dessa preliminära resultat tyder på att detta zonindelningssystem, som utvecklats tillsammans med lokala jordbrukare, kan minska konflikterna genom att koncentrera gässen till utvalda områden och samtidigt skydda grödorna på annat håll. Det finska fallet visar på potentialen hos lokalt utformade strategier för en bättre balans mellan bevarande- och jordbruksintressen.

De mångåriga erfarenheterna i Finland har emellertid visat att det kan krävas ytterligare åtgärder, däribland förebyggande jakt, för att förhindra allvarliga skador på grödorna. I avsaknad av alternativa lösningar skulle det vara motiverat med förebyggande jakt för att undvika allvarliga skördeskador om villkoren i artikel 9 är uppfyllda.

6.3 *Förvaltning av häckande vitkindade gäss i Nederländerna* ([18])

I Nederländerna började vitkindade gäss häcka 1982. År 2012 hade den nationella populationen (som ingår i AEWA:s förvaltningsenhet MU3 – se ovan) växt till uppskattningsvis 13 800 häckande par, vilket ledde till ökande konflikter med jordbruket. Det norra deltaområdet är den nederländska populationens traditionella fäste, och ungefär hälften av fåglarna häckar där.

Skadorna på jordbruksgrödor och gräsmarker som orsakas av vitkindade gäss har ökat i det norra deltaområdet. Ersättning till jordbrukare för grödor som bedömts ha skadats av gäss tillhandahålls genom den nederländska *Fauna Fund* (tidigare *Game Fund*), som kompenserar för förlust av jordbruksgrödor, den första skörden av gräs för ensilage, konkurrens om betesmarker för boskap och effekterna av översvämningar efter regn. Ersättningen betalas ut först när jordbrukarna har försökt att skrämma bort gässen från sin mark.

([17]) Seltmann, M.W., Ylitalo, A.K., Piironen, A., Store, R., Heikkinen, J., Heim, W., Piha, M., Seimola, T., Laaksonen, T. och Forsman, J.T. 2025. *Arctic migrating barnacle geese utilize accommodation fields in a new agricultural staging area. Journal of Applied Ecology* 62(2):317–328.

([18]) van der Jeugd, H.P. och Kwak, A. 2017. *Management of a Dutch resident barnacle goose* Branta leucopsis *population: How can results from counts, ringing and hunting bag statistics be reconciled? Ambio* 46 (Supplement 2): 251–261.

Sedan 2005 har skyddsjakt på vitkindade gäss i deltaområdet undantagsvis beviljats på licens som en sista utväg för att skrämma gässen från känsliga grödor och minska den lokala populationen. Antalet fåglar som sköts i det norra deltaområdet inom ramen för undantaget ökade från 377 under 2005 till 5 324 under 2014.

Effekterna av skjutningarna har övervakats genom sommarräkning av fåglar och bon, och överlevnadsgraden har mätts genom ringmärkning och återfynd. Populationsstorleken nästan fördubblades mellan 2007 och 2014 till omkring 28 000 individer, trots att 15–25 % av gässen togs bort och de vuxna och juvenila fåglarnas överlevnadsgrad minskade med 79 % respektive 67 % (jämfört med en naturlig överlevnad på 96 % för båda åldersklasserna).

Skjutning kan vara en mindre effektiv åtgärd på grund av ett oproportionerligt stort uttag av ungfåglar efter häckningen och individer från andra populationer under vintern. Unga gäss har en högre naturlig dödlighet, särskilt under sin första vinter. Många av de som skjuts skulle sannolikt ha dött en naturlig död ändå. Att döda gäss från gästande populationer är dessutom ineffektivt om syftet är att begränsa antalet lokala fåglar som orsakar skador.

För att uppnå en optimal adaptiv förvaltning är det viktigt att alla berörda parter deltar.

7. **Rapportering om undantag**

En öppen rapportering om undantag och ett samordnat uttag är avgörande för att skapa förtroende bland berörda parter och säkerställa efterlevnaden av internationella avtal. Kommissionen har därför tagit fram nätbaserade datagranskningsprogram för undantagen ([19]). De innehåller detaljerade uppgifter som medlemsstaterna lämnat om de årliga undantagen tillsammans med statistik om hur fullständiga rapporterna är:

— Overview of derogations and exceptions to species protection across the EU,

— Individual derogations and detailed information about them, och

— Data completeness of national reports on derogations and exceptions.

8. **Mer information**

Mer information om de skyddsåtgärder som föreskrivs i fågeldirektivet finns på kommissionens webbplats: https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/birds-directive_sv.

Andra användbara informationskällor:

— International Single Species Management Plan for the Barnacle Goose (Russia/Germany & Netherlands Population East Greenland/Scotland & Ireland Population Svalbard/South-west Scotland Population) antagen vid AEWA:s sjunde partsmöte.

— European Goose Management Platform – innehåller ett komplett arkiv över dokument som rör internationella diskussioner och beslut om programmen för adaptiv förvaltning av flyttvägar för de tre populationerna av vitkindad gås (se bilaga 1 nedan). Plattformen innehåller även en lång förteckning över relevanta referentgranskade publikationer här.

— Goose management: from local to flyway scale – En särskild utgåva av tidskriften *Ambio* som innehåller ett stort antal artiklar om konflikter och lösningar i samband med gåsförvaltning.

([19]) *Derogations and exceptions table dashboard* | Europeiska miljöbyrån.

BILAGA II

Tillämpning av undantag enligt artikel 9 i fågeldirektivet med avseende på storskarv

1. **Bakgrund**

Tre arter i skarvfamiljen Phalacrocoracidae förekommer i EU: toppskarv (*Gulosus aristotelis*, tidigare *Phalacrocorax aristotelis*), dvärgskarv (*Microcarbo pygmaeus*, tidigare *Phalacrocorax pygmaeus*) och storskarv (*Phalacrocorax carbo*). De två första arterna förtecknas båda i bilaga I till fågeldirektivet på grund av sin ogynnsamma bevarandestatus. Storskarven – som ofta bara kallas skarv – är mer utbredd och ingår sedan 1997 inte längre i bilaga I till fågeldirektivet ([1]), vilket innebär att det inte finns någon skyldighet att klassificera särskilda skyddsområden för denna art.

Liksom alla vilda fågelarter som förekommer naturligt inom medlemsstaternas europeiska territorium omfattas storskarven (*Phalacrocorax carbo*) av det generella skyddssystem som föreskrivs i artiklarna 5, 6 och 8 i fågeldirektivet. Under de senaste årtiondena har antalet storskarvar ökat i Europa till följd av den kombinerade effekten av fågeldirektivets skyddsåtgärder, utökningen av vattenbruket och andra faktorer ([2]). Eftersom storskarven häckar i kolonier i nära anslutning till sina huvudsakliga födokällor, har den orsakat konflikter med såväl det kommersiella fisket och fritidsfisket som vattenbruket på grund av sin inverkan på och konkurrens om fiskbestånden, men den kan även ha en negativ inverkan på fiskarter av särskilt bevarandeintresse och orsaka konflikter med andra kommersiella verksamheter eller fritidsaktiviteter.

För att hjälpa medlemsstaterna att hantera konflikterna mellan storskarven och fisket har kommissionen inlett ett antal initiativ:

— På Europaparlamentets begäran lanserade kommissionen 2011 en EU-plattform för storskarv, vilken främst byggde på det tidigare EU-finansierade projektet Intercafe (2004–2008), där viktiga intressenter samarbetade för att i detalj studera de olika konflikter som orsakades av storskarven. Nätverket Intercafe utarbetade ett antal rapporter om konflikterna mellan skarvarna och fiskerinäringen med stöd av omfattande fallstudier av livsmiljöer och fiskbestånd. Fallstudierna omfattade en ”verktygslåda” som kan användas av myndigheter och berörda parter för att bidra till att förebygga och minska skarvproblem inom det europeiska fisket. Alla dokument finns tillgängliga här: https://www.ceh.ac.uk/our-science/projects/intercafe-information

— EU:s skarvplattform tog fram ett antal sammanfattande dokument om storskarvens utbredning, ekologi, populationsstatus och populationstrender, om artens interaktion med fiskbestånden, fiskerinäringen och vattenbruket samt om hanteringen av konflikterna mellan skarvarna och fisket. Dokumenten uppdaterades 2024 och finns tillgängliga på kommissionens webbplats om fågeldirektivet ([3]). Vissa delar sammanfattas i korthet nedan, men dokumenten på webbsidan utgör omfattande resurser som kan användas för att hantera konflikterna.

— År 2013 offentliggjorde kommissionen vägledningen *Great cormorant – applying derogations under Article 9 of the Birds Directive* ([4]) med stöd av all information som samlats in, alla erfarenheter som gjorts samt EU-domstolens avgöranden om tillämpningen av artikel 9 i fågeldirektivet.

Den här bilagan ersätter och uppdaterar de tidigare riktlinjer som offentliggjordes 2013 och utgör en del av vägledningen om det allmänna systemet för skydd av fågelarter enligt fågeldirektivet. Den är särskilt inriktad på användningen av undantag för att lösa konflikter mellan storskarven och mänsklig verksamhet. Inledningsvis ges en kort översikt över artens populationsstorlek och utvecklingstrender, dess rättsliga status, konflikternas karaktär samt möjliga lösningar. Därefter beskrivs stegen för tillämpning av undantagsbestämmelserna i artikel 9 i fågeldirektivet.

([1]) Kommissionens direktiv 97/49/EG av den 29 juli 1997 om ändring av rådets direktiv 79/409/EEG om bevarande av vilda fåglar (EGT L 223, 13.8.1997, s. 9, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/1997/49/oj).

([2]) https://circabc.europa.eu/ui/group/e21159fc-a026-4045-a47f-9ff1a319e1c5/library/b32b1896-aa4b-492b-af20-28f43cfe5bd4/details.

([3]) https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/birds-directive_sv.

([4]) Europeiska kommissionen: Generaldirektoratet för miljö och N2K Group EEIG, *Great cormorant – Applying derogations under article 9 of the birds directive 2009/147/EC*, Publikationsbyrån, 2013, https://data.europa.eu/doi/10.2779/56719.

2. **Storskarven i EU**

Två underarter av storskarv har beskrivits i Europa. *Phalacrocorax carbo carbo* (den atlantiska underarten) häckar nästan uteslutande längs Atlantens klippiga kust i Island, Norge, Förenade kungariket, Irland och västra Frankrike. Under senare år har allt fler fåglar flyttat inåt land för att övervintra och födosöka i sötvattensmiljöer, och de tillbringar även längre tid där innan de återvänder för att häcka längs kusten.

Phalacrocorax carbo sinensis (den kontinentala underarten) förekommer från Västeuropa över hela Asien till Kina och Indien. Den har alltid använt både inlands- och kustområden för att häcka och födosöka. Underarten finns i ett stort antal olika våtmarksmiljöer, från kustnära våtmarker, sjöar och stora flodsystem till fiskdammar och fiskodlingar, grustag och öppna reservoarer.

Populationen av underarten *P. carbo sinensis* har ökat starkt under de senaste årtiondena, medan populationen av *P. carbo carbo* har ökat mer blygsamt (och till och med minskat på vissa platser).

Det mer frekventa uppträdandet av den atlantiska underarten och ökningen av den kontinentala underartens population har inneburit att fler fåglar av båda underarterna nu förekommer på vissa platser i inlandet. På dessa platser har de två underarterna ofta kommit i kontakt med varandra, vilket ibland har lett till samhäckningar.

Skarvarna har komplicerade flyttmönster. Till skillnad från många andra flyttfåglar flyttar inte alla samtidigt eller till samma områden. Deras flyttvanor beror i viss mån på häckningskolonins geografiska läge. Många fåglar från de nordliga länderna och centrala Europa flyttar söderut under vintern. Sträckorna varierar dock stort mellan olika individer från samma koloni och beror även på hur sträng vintern är. Medan vissa fåglar bara flyttar 100 km söderut, flyger andra över Medelhavet till Nordafrikas kust.

Vid den senaste räkningen av kolonierna i Europa 2012, som samordnades av IUCN/Wetlands International Cormorant Research Group och finansierades inom ramen för EU CORMAN-projektet ([5]), uppskattades populationen av den kontinentala underarten *P. carbo sinensis* i västra Palearktis (Europa väster om Uralbergen, delar av Mellanöstern och Nordafrika) till 370 000 häckande par. Av dessa förekom emellertid endast 214 800 häckande par i EU 28 ([6]) (de flesta i länder som gränsar till Östersjön), medan merparten av de återstående paren fanns i Ryssland och Ukraina. Det fanns även 16 000 häckande par av den atlantiska underarten *P. carbo carbo* (i bara tre av EU:s 28 medlemsstater: Frankrike, Irland och Förenade kungariket).

Enligt de rapporter som föreskrivs i artikel 12 i fågeldirektivet (för perioden 2013–2018) ([7]) uppskattades den häckande populationen av underarten *P. carbo sinensis* i EU-28 till mellan 220 000 och 272 000 par. Underarten bedöms ha en stabil eller positiv trend på kort och lång sikt i de flesta medlemsstater där den häckar.

Den populationsökning som konstaterats för *P. carbo sinensis* beror troligen på en kombination av faktorer, däribland deras rättsliga skydd mot tidigare förföljelse, skyddet av deras viktigaste häckningsplatser, den minskade användningen av diklordifenyltrikloretan (DDT) och andra bioackumulerande bekämpningsmedel, mildare vintrar och enklare tillgång till födosöksmiljöer ([8]).

Den häckande populationen av underarten *P. carbo carbo* i EU-28 uppskattades till 13 910 par, med en negativ kortsiktig trend i Frankrike och Förenade kungariket och en positiv kortsiktig trend i Irland. Vid den senaste stora internationella räkningen av brittiska och irländska havsfåglar (2015–2021) rapporterades en högsta totalsumma på 13 330 häckande par, vilket tyder på en liten ökning i båda länderna.

Medlemsstaterna håller för närvarande på att lämna in sina nya rapporter enligt artikel 12 för perioden 2019–2024. Enligt den preliminära bedömningen av de inlämnade uppgifterna beräknas den häckande populationen av *P. carbo sinensis* vara mellan 287 000 och 323 000 par.

([5]) http://cormorants.freehostia.com.
([6]) Före Förenade kungarikets utträde ur Europeiska unionen.
([7]) Europeiska kommissionen (2020), *Article 12 Web Tool (2013-2018): Population status and trends at the EU and Member State levels* [online]. https://nature-art12.eionet.europa.eu/article12/.
([8]) Herrmann, C., Bregnballe T., Larsson, K., Leivits M., Rusanen P., *Population development of Baltic Bird Species: Great Cormorant* (Phalacrocorax carbo sinensis) (2018).

3. **Storskarvens rättsliga skyddsstatus**

Storskarven omfattas av det generella skyddssystemet enligt fågeldirektivet (artikel 5). Avsiktlig fångst och avsiktligt dödande av storskarvar, betydande störningar, särskilt under häckningsperioden, förstörelse av deras bon eller insamling av ägg, är förbjudna och får endast tillåtas av medlemsstaterna i enlighet med undantagssystemet i artikel 9 i direktivet. Storskarven är inte upptagen i bilaga I (arter som omfattas av särskilda skyddsåtgärder) eller bilaga II (arter som får jagas) till direktivet.

När det gäller internationella avtal ingår storskarven i bilaga III till Bernkonventionen (Skyddade djurarter). Storskarven är därför inte skyddad i strikt mening, vilket gör det möjligt att reglera dess utnyttjande. Den omfattas även av avtalet om bevarande av afro-eurasiska flyttande vattenfåglar (AEWA). Arten ingår i kolumn C, kategori 1 i tabell 1 i bilaga 3 till avtalet, vilket innebär att den har en population som uppgår till mer än 100 000 individer och att den därmed skulle kunna gynnas av internationellt samarbete.

4. **Artikel 9 i fågeldirektivet och dess tillämpning på storskarv**

Som alla naturligt förekommande fåglar i EU är storskarven skyddad enligt fågeldirektivet, vilket regleras av artiklarna 5, 6 och 8. Enligt artikel 9 får medlemsstaterna göra undantag (dvs. avvika) från förbuden i artikel 5 om följande tre villkor är uppfyllda:

— Det finns inte någon annan lämplig lösning.

— Ett av skälen i artikel 9.1 a, b eller c är tillämpligt.

— De tekniska kraven i artikel 9.2 är uppfyllda.

Medlemsstaterna behöver inte samråda med kommissionen innan de tillämpar undantag. Som ett minimiverktyg för samordning och som en återkopplingsmekanism ska de emellertid överlämna en årlig rapport till kommissionen om alla undantag som utfärdats enligt artikel 9. I rapporterna motiveras undantagen på grundval av kraven i direktivet. I praktiken innebär detta att användningen av undantag inte får leda till en situation där populationen av storskarv och dess utbredningsområde minskar i en sådan utsträckning att den inte är livskraftig eller inte bibehålls på en tillfredsställande nivå.

Medlemsstaterna utnyttjar undantagsbestämmelserna fullt ut för att hantera konflikterna mellan skarvarna och fiskerinäringen. Det finns betydande skillnader i tillvägagångssätten, både när det gäller metoder och områden där undantag tillämpas som ett sätt att hantera konflikter. Vissa medlemsstater använder undantagen i stor utsträckning, däribland genom att tillämpa åtgärder i skarvkolonierna, medan andra medlemsstater inte använder några undantag ([9]).

De flesta av undantagen godkänns för att tillåta avsiktligt dödande eller fångst oavsett metod (vilket är förbjudet enligt artikel 5 a). Skarvarna skjuts vanligtvis för att förstärka andra skrämselmetoder, för att tillfälligt minska antalet fåglar som födosöker på ett visst ställe och för att anpassa populationsnivåerna i enlighet med kraven i artikel 9. Det finns emellertid problem med att döda fåglarna i praktiken, eftersom döda fåglar ofta ersätts av andra. Detta gäller särskilt på platser längs skarvarnas flyttvägar, särskilt under hösten och vintern. Det kan även vara fallet vid andra tillfällen på året om skarvarna rör sig fritt mellan olika platser.

Undantag används även i stor utsträckning för att göra det tillåtet att avsiktlig förstöra eller skada fåglarnas bon och ägg eller avlägsna deras bon (vilket är förbjudet enligt artikel 5 b). Förstörelse av bon eller ägg kan minska fåglarnas häcknings-framgång, så att det blir färre flygga ungar i slutet av häckningssäsongen, färre äldre fåglar som besöker fiskeplatser under vintern och i sin tur färre vuxna fåglar som förökar sig. Skarvarna är emellertid flexibla i sitt häckningsbeteende, och deras populationer är tämligen motståndskraftiga mot dödlighet. De kan till exempel bygga upp sina bon på nytt och lägga nya kullar med ägg.

I detta avsnitt beskrivs hur de tre villkoren för undantag kan tillämpas när det gäller storskarven. Beskrivningen visar omfattningen och de vanligaste typerna av undantag som används av medlemsstaterna.

([9]) https://www.eea.europa.eu/en/analysis/maps-and-charts/overview-of-derogations-and-exceptions-dashboards.

Villkor 1: Avsaknad av ett lämpligt alternativ

I artikel 9.1 anges att medlemsstaterna endast får medge undantag från kraven i artiklarna 5–8 ”om det inte finns någon annan lämplig lösning”. Detta innebär att undantagsgrunderna i artikel 9 inte får åberopas för en åtgärd som övervägs om dess påstådda mål skulle kunna hanteras på ett annat ”lämpligt” sätt som antingen är a) lagligt enligt fågeldirektivet (även om det kan kräva ett eget undantag) eller b) mindre skadligt med tanke på förbuden i artikel 5 och direktivets mål.

Det finns många alternativa lösningar, eller verktyg, för att förebygga eller minska konflikten mellan storskarven, fiskerinäringen och fiskarterna på lokal nivå. Metoder som inte kräver något undantag bör föredras såvida inte lösningen kan uteslutas på grundval av tidigare erfarenheter eller om genomförandet skulle vara oproportionerligt i förhållande till de bevarandefördelar som lösningen skulle ge. Sökandet efter alternativ bör därför begränsas till sådana som rimligen kan förväntas vara effektiva i en viss situation, på grundval av de bästa tillgängliga vetenskapliga rönen.

Några exempel på förebyggande åtgärder:

— **Skrämma bort skarvarna** från fiskeverksamheten. Metoden bygger på att skrämma bort skarvarna med hjälp av ljudliga eller synliga avskräckningsmedel så att de flyttar till en annan födosöksplats. Skrämselmetodernas effektivitet beror på om avskräckningsmedlen är tillräckligt effektiva för att få skarvarna att flytta och om det finns en ”bättre” alternativ plats som de kan flytta till. Den största nackdelen är att skarvarna så småningom (och ofta ganska snabbt) blir vana vid buller, syner eller lukter och börjar ignorera dem, eftersom de inser att det inte finns något verkligt hot. Det finns emellertid goda bevis för att fåglar ständigt är rädda för människors närvaro om de förknippar människor med fara. Skrämselmetoderna är mest effektiva för små vattenförekomster, vilket innebär att de inte alltid är tillräckligt effektiva eller proportionerliga som en förebyggande åtgärd för större vattenförekomster. På samma sätt kan skrämseleffekten av åtgärder som inte omfattar dödande förstärkas om de kombineras med begränsad skyddsjakt, för vilken undantag måste beviljas.

— **Skydda fisken med hjälp av anordningar** som gör att skarvarna inte kommer åt dem. Denna teknik bygger på utplacering av nät och luftledningar som håller skarvarna borta från fisken. Den fungerar bäst om fisken är koncentrerad till relativt små områden. Tekniken är idealisk för landbaserade dammar eller fiskodlingar där permanenta nät kan sättas upp. På andra platser, till exempel vid fiskodling i burar i öppet vatten, kan rovdjursavvisande nät hängas upp i form av gardiner eller som kompletta inhägnader under vattnet för att förhindra att dykande fåglar kommer åt fiskbeståndet i buren. På sådana platser kan det vara möjligt att dra nytta av det faktum att skarvar ofta behöver en ganska lång start- och landningssträcka. Genom att placera ut vajrar, rep eller nätbarriärer över vattnet kan man försvåra, eller till och med göra det omöjligt, för skarvarna att landa på eller lyfta från vattnets yta. I större vattendrag är det svårare, och i många fall opraktiskt, att åstadkomma en fullständig inhägnad.

— **Införa förvaltningsmetoder för fiskbestånden** för att minska skarvarnas tillgång till fisk. Dessa verktyg bygger på att skarvarna måste göra val när de bestämmer var de ska söka föda. De måste göra ett antal avvägningar för att kunna tillgodose sina dagliga födobehov. Dessa inbegriper huruvida fågeln förlorar eller ökar i vikt (fågelns kroppsstatus), miljöförhållanden (mer föda/energi krävs under kallare/våtare perioder), tidpunkten i den årliga cykeln (flyttning, häckning, övervintring), kullstorleken och ungarnas ålder samt avståndet mellan boplatserna eller kolonierna och födosöksområdena. Valet av födosöksplats beror även på tillgången till, antalet och kvaliteten på lämpliga potentiella födosöksområden. En födosöksplats av hög kvalitet är en plats som är lätt att nå utan risk och har en god tillgång till relativt lättfångad fisk. Förvaltningsmetoderna för fiskbestånden syftar till att ändra kvaliteten på skarvarnas födosöksmöjligheter genom att försöka göra fisken mindre lättfångad. Grundprincipen är att om fisken är svårfångad kan fåglarna välja att söka föda i andra vatten där det är lättare att fiska. Om den fiskeriansvarige har kontroll över utsättningen av fisk finns det flera alternativ som kan minska förlusterna och göra platserna mindre attraktiva för födosökande skarvar. Några exempel på åtgärder:

  — *Fördröjning av utsättningen av fisk när skarvarna är närvarande*

    Denna åtgärd kan vara effektiv om skarvarna har tydliga säsongstoppar (t.ex. under övervintring eller flyttning). Genom att minska tillgången till fisk när trycket från skarvarna är som störst blir fiskodlingarna och utsättningsplatserna mindre attraktiva. Uppgifter från flera medlemsstater visar att skarvarna kan flytta till alternativa platser när effektiviteten i födosökandet minskar. Detta tillvägagångssätt kräver emellertid flexibilitet i utsättningen och är inte alltid möjligt för alla fiskeriverksamheter.

— *Utsättning av fisk med jämna mellanrum och på flera platser*

En utspridd och uppdelad utsättning minskar förutsägbarheten och lönsamheten i skarvarnas födosöksmöjligheter. Om en mindre mängd fisk släpps ut på flera olika platser minskar den lokala bytesförekomsten, vilket i sin tur minskar incitamenten för skarvarna att samlas. Denna åtgärd betraktas allmänt som god praxis i stora fiskodlingar och floder, särskilt om den kombineras med komplexa livsmiljöer som gör det svårare att hitta fisken.

— *Utsättning av större fiskar som är mindre sårbara för predation*

Skarvar söker i första hand efter mindre och mer lättfångade fiskar. Utsättning av fiskar i större storleksklasser kan avsevärt minska de omedelbara förlusterna, särskilt i stilla vatten och fiskdammar. Även om denna metod kan öka kostnaderna anses den ofta vara kostnadseffektivt på lång sikt om predationstrycket är högt.

— **Anpassning av livsmiljöerna** för att minska skarvarnas tillgång till fisk, till exempel att ta bort potentiella rastplatser nära känsliga vatten (t.ex. döda träd eller konstgjorda strukturer) för att avskräcka skarvarna från att hålla sig nära fiskbestånden eller att skapa gömställen för fiskarna genom att installera konstruktioner, vegetation eller artificiella skydd under vattnet där fiskarna kan gömma sig, minskar skarvarnas födosökeffektivitet och gör att fiskarna kan undvika att bli fångade. En ökad komplexitet i livsmiljöerna (t.ex. förbättrade lekområden, djupare kantområden) ger fisken fler platser att fly till från skarvarna. Dessa verktyg är en utvidgning av de förvaltningsmetoder för fiskbestånden som beskrivs ovan. Syftet är att göra platserna mindre attraktiva för skarvarna, så att de inte samlas för att rasta, häcka eller födosöka. Även om metoderna aldrig kommer att hindra skarvarna helt och hållet från att rasta, häcka eller födosöka på en viss plats kan de minska eller eliminera skarvarnas närvaro och förhindra att fåglarna koloniserar området. Att hindra skarvar från att samlas på en rastplats kan göra att de inte lockas till ett område genom förekomsten av andra fåglar eller förhindra att de försöker gå till häckning.

— **Ekonomiska incitament** för att uppmuntra förekomsten av skarvar på vattenförekomster eller kompensation för ekonomiska förluster (se fallstudie 1)

Det skulle emellertid fortfarande behövas undantag om det efter genomförandet av förebyggande åtgärder fortfarande finns en motsättning till bestämmelserna i artikel 5 i fågeldirektivet, däribland kombinationen av icke-dödliga och dödliga metoder.

Villkor 2: Skälet till undantaget

Enligt den undantagsrapport som medlemsstaterna varje år lämnar in till Europeiska kommissionen är de vanligaste skälen för medlemsstaterna att utfärda undantag för storskarv att förhindra allvarliga skador på fiskeriverksamhet (inklusive vattenbruk), skogar och vatten samt att skydda växter och djur (artikel 9.1 a).

a. Undantag för att förhindra allvarlig skada på fiskeriverksamhet

Ökningen av antalet storskarvar har lett till fler rapporter om konflikter med fisket och vattenbruket, främst på grund av att många av de vattenförekomster där skarvarna söker föda också är platser av direkt intresse för människor – till exempel kommersiellt fiske, fiskodlingar (utvidgade och intensiva) samt fritidsfiske (i naturliga, påverkade eller artificiella vattenmiljöer). Fiske förekommer i sötvatten (inklusive system med fiskdammar och naturliga sjöar), bräckt vatten (kustnära våtmarker) och marina områden (kustområden). Predation av skarvar är emellertid ofta bara en av många stressfaktorer som för närvarande påverkar fiskbestånden i dessa områden.

I fågeldirektivet görs ingen åtskillnad mellan olika kategorier av fiske, t.ex. Kommersiellt fiske eller fritidsfiske. I detta sammanhang omfattar emellertid begreppet ”fiske” följande:

— En industri som bedriver fångst, beredning och saluföring eller den plats där detta sker.

— En plats där fisk föds upp för försäljning (vattenbruk).

— Fritidsfiske.

Begreppet fritidsfiske omfattar inte bara de vatten där fritidsfiske bedrivs, utan även fiskeklubbar och kommersiellt put and take-fiske.

Konflikterna mellan skarvarna och det kommersiella fisket är också mycket komplexa och dynamiska. Konflikternas tidpunkt och omfattning varierar enormt på grund av de stora variationerna i antalet skarvar och deras förekomst i Europa, eftersom fåglarna flyttar långa sträckor mellan häcknings- och övervintringsområdena. Konflikter uppstår således vid olika tidpunkter på året, på olika platser och i olika geografisk skala och kan omfatta födosökande, övervintrande eller migrerande fåglar.

Vid sidan av skarvarnas komplicerade rörelsemönster kommer konflikterna även att påverkas av en lika komplex dynamik i fiskpopulationerna (t.ex. täthetsberoende dödlighet) och de säsongsbundna och årliga variationerna i yttre faktorer, däribland väderförhållanden (särskilt på vintern) och effekter av vattenföroreningar, men även tillgången till kompensationsmekanismer.

Denna inneboende komplexitet innebär att varje situation är olika, vilket i sin tur gör att bedömningen av konflikter måste göras från fall till fall med beaktande av alla faktorer och att konflikthanteringen bör vara anpassningsbar. Tidpunkten för förvaltningsåtgärder under året spelar också en avgörande roll för att fastställa hur effektiva de är.

Det bör betonas att för att en medlemsstat ska kunna utfärda ett undantag är det är nödvändigt att fastställa om den sannolika skadan som ”allvarlig” eller inte. Syftet med denna bestämmelse i direktivet är inte att förhindra hot om mindre skada. För att skadan ska betraktas som ”allvarlig” måste den förväntas ha en betydande ekonomisk inverkan på fisket och/eller på fiskerelaterade fritidsintressen.

Typer av skada

Skada på fisket kan leda till en direkt eller indirekt ekonomisk förlust, förlust av egendomsvärde eller förlust av produktionsmaterial. De kan även generera ytterligare kostnader (t.ex. för att ersätta skadad utrustning och sätta ut nya fiskbestånd). När det gäller fritidsfiske kan skadan leda till ekonomiska förluster och inte bara inverka negativt på fritidsintresset i sig såvida detta inte får ekonomiska konsekvenser (t.ex. minskad försäljning av fiskekort).

Förutsägbarhet och risk

Om skada ännu **inte** har uppstått bör tidigare erfarenheter användas för att förutsäga om det finns en hög sannolikhet för att skada inträffar. Dessutom bör situationen gälla allvarlig skada på ett ekonomiskt intresse som går utöver enbart olägenheter eller normal affärsrisk.

Bevis

Av ovanstående följer att skadan på tillgångar (som antingen redan har inträffat eller förväntas inträffa) faktiskt måste bevisas. Med tanke på att det är svårt att kvantifiera ett fiskbestånds storlek och att skarvarna snabbt kan utarma ett fiskbestånd (vilket kan förhindra detaljerade studier innan åtgärder vidtas) kan det vara nödvändigt att på ett snabbt och pragmatiskt sätt fastställa om skadan är allvarlig, till exempel genom en utvärdering av oberoende experter med hjälp av tillgängliga bevis och vetenskapliga rön. Om ett expertutlåtande används för att motivera ett undantag krävs emellertid fortfarande en vetenskapligt grundad motivering som stöder slutsatsen och en förvissning om att experterna inte har några intressekonflikter. De ekonomiska skadorna beräknas ofta genom att multiplicera ett uppskattat dagligt antal fåglar vid fiskdammarna med en genomsnittlig daglig mängd fisk som fångas per fågel. Om det är relevant, till exempel om det inte redan är uppenbart utifrån förekomsterna i området, bör ornitologer eller andra experter övervaka skarvarnas antal dagligen. Kostnaderna för spridning av sjukdomar, de mänskliga insatserna och kostnaderna för ammunition som används för att skrämma fåglarna från dammarna bör inte tas med i beräkningen.

Förebyggande

Det bör erinras om att de undantag som utfärdas enligt artikel 9.1 a i fågeldirektivet syftar till att förhindra allvarlig skada, vilket innebär att det inte finns något krav på att vänta på att skada ska uppstå eller att påvisa skada. Det är emellertid nödvändigt att visa att skada sannolikt kommer att uppstå. Det måste finnas en sannolikhet för att skadan kommer att inträffa på en viss plats och att den kommer att vara tillräckligt allvarlig. Tidigare skada kan användas för att visa att det finns en sannolikhet för att allvarlig skada kommer att inträffa igen, men om tidigare skada saknas kan det räcka att visa att det finns en hög sannolikhet för allvarlig skada.

Om skadan har obefintlig eller begränsad ekonomisk inverkan, oavsett om den är direkt eller indirekt, kan det fortfarande vara möjligt att bevilja undantag för ”skydd av djur och växter” (se ruta 1 nedan). Skadans omfattning kan därför även avse den ekologiska betydelsen av de arter som påverkas (t.ex. en sällsynt eller hotad art) samt de eventuella effekterna på fisket.

Faktaruta 1: Praktisk bedömning av huruvida skadan är ”allvarlig”

Även om skarvens biologi och ekologi har varit föremål för omfattande vetenskaplig forskning är förståelsen för interaktionen mellan skarvar, fisk och fiske i praktiken fortfarande komplex. Förlusterna kan kvantifieras på fiskodlingsplatser, men tillförlitliga bedömningar är vanligtvis betydligt svårare för mer omfattande fiskeverksamhet och andra vattenförekomster.

Vissa studier har visat att skarvarna kan ha betydande negativa effekter på fiskbestånden och fisket, vilket leder till en minskning av mängden och biomassan av fisk. Andra undersökningar har emellertid visat att enbart förekomsten av skarvar inte nödvändigtvis innebär att allvarliga skador uppstår.

Det är inte heller möjligt att ange några fasta, standardiserade tröskelvärden för populationens storlek och proportionen eller andelen försvunna fiskar som skulle kunna tjäna som riktmärke för att bedöma förekomsten av ”allvarliga skador”.

Under alla omständigheter är en objektiv bedömning baserad på fakta om skarvens faktiska förekomst och potentiella effekter, med beaktande av andra faktorer som kan påverka fiskbestånden, alltid nödvändig för att motivera ett undantag.

Mer detaljerad information om bevis på skada finns i dokumentet *Interactions between cormorants, fish and fisheries which also provides links to case studies on conflict fishery conflicts for different fishery sectors and aquatic habitat https://circabc.europa.eu/ui/group/e21159fc-a026-4045-a47f-9ff1a319e1c5/library/ab7d8f27-fb1c-4117-8f66-36246abad59c/details*

b. Undantag för att förhindra allvarliga skador på skogar

Skador på vegetation och träd uppstår i allmänhet i anslutning till en stor koloni eller en permanent rastplats för storskarv som leder till ackumulering av frätande spillning. Samma koncept som förklaras ovan i avsnittet om förebyggande av allvarliga skador på fisket gäller för ”allvarliga skador”. Till exempel kan skadans allvar påvisas när användningen av träd för kommersiella ändamål hotas. Storleken på det drabbade området bör emellertid också beaktas vid bedömningen av skadornas allvar.

Om skadorna inte har någon ekonomisk inverkan, vare sig direkt (att träet inte kan säljas) eller indirekt (att skadorna påverkar skogens estetiska egenskaper och därmed minskar turismen), kan undantag för skador på skogar och växtlighet fortfarande vara möjliga när det gäller ”skydd av djur och växter” (se nedan).

c. Undantag för att förhindra allvarliga skador på vatten

Detta skäl till undantag bör endast användas om skarvarna orsakar allvarlig skada för andra kommersiella syften i ett vattendrag än fiske. Detta kan till exempel vara fallet i vissa områden som används för fritidsaktiviteter, vilka kan påverkas ekonomiskt av allvarliga skador orsakade av skarvar, däribland försämrad vattenkvalitet eller minskad attraktionskraft för turism på grund av skarvarnas föroreningar. Om föremålet för undantaget är kopplat till fritidsfiske bör det rapporteras som ”skada på fisket”, inte som ”skada på vattnet”.

Det koncept (dvs. ”allvarliga skador”) som beskrivs ovan i avsnittet om förebyggande av allvarliga skador på fisket gäller även här. Till exempel kan turister som lockas av den naturliga skönheten i ett kustnära område finna området mindre attraktivt när skarvarna har börjat häcka, bland annat på grund av den starka lukten från boplatserna. På lokal nivå kan sjunkande fastighetsvärden och minskad turism och rekreation orsaka ekonomiska förluster för boende och företag som är beroende av inkomster från turism.

Om en ansamling av skarvar riskerar att påverka kvaliteten på dricksvattnet bör artikel 9.1 a första strecksatsen (hänsyn till människors hälsa och säkerhet) användas som skäl för undantaget.

d. Undantag för skydd av växter och djur

Det fjärde skälet till undantag enligt artikel 9.1 a gäller skyddet av flora och fauna. Motiveringen för att använda denna undantagsgrund är sannolikt starkast om den gäller bevarandet av arter som är sällsynta eller hotade, men den är inte begränsad till sådana arter.

Det finns till exempel rapporter om incidenter orsakade av skarvar som jagat bestånd av ål (*Anguilla anguilla*), lax (*Salmo salar*), öring (*Salmo marmoratus*), harr (*Thymallus thymallus*) (se ruta 2 nedan) och andra fiskarter som är skyddade (på EU-nivå eller nationell nivå). Varje fall bör bedömas grundligt, och beslut bör fattas på grundval av råd från de behöriga myndigheterna. Besluten bör bygga på bästa tillgängliga vetenskapliga information om de långsiktiga effekterna på den eller de berörda populationerna.

Faktaruta 2: Forskningsprojektet ”ProtectFish”

År 2024 inleddes det nya EU-finansierade projektet ProtectFish inom ramen för programmet ”Horisont Europa – Forskning och innovation” för att analysera populationen av storskarv och dess inverkan på populationerna av flodlevande fiskarter som förtecknas i habitatdirektivet. Syftet med projektet, som är särskilt inriktat på flodlevande populationer av harr, är att utföra olika typer av fältexperiment, granska befintliga resultat och anordna samråd, workshoppar eller intervjuer för att utvärdera och befästa den befintlig kunskapen om predationens roll för skyddet av flodlevande fiskarter.

Betydelsen av predation och predationskontroll kommer att mätas längs flodsträckor som bevakas av hundratals frivilliga. I kortare flodsegment kommer projektet att studera hur fysiska hinder som nät och naturliga strukturer påverkar fiskarnas överlevnad. Uppgifter från elfiske kommer att användas i kombination med viltkameror för att övervaka och räkna rovdjur och bytesdjur och bedöma effekterna på fiskarter som är skyddade i EU.

Det konsortium som ska genomföra projektet består av universitet, forskningsinstitut och organisationer från Österrike, Belgien, Tjeckien, Danmark, Tyskland, Italien, Polen och Sverige. Projektet samordnas av Danmarks tekniska universitet.

Mer information finns här: https://protectfish.eu/

Villkor 3: Tekniska krav i artikel 9.2

I enlighet med artikel 9.2 ska de medel, arrangemang eller metoder som tillåts vid fångst eller dödande anges i undantaget. Den behöriga myndigheten har befogenhet att förklara att de föreskrivna villkoren är uppfyllda och att besluta om vilka medel, arrangemang och metoder som får användas, inom vilka gränser och av vem. En rad särskilda arrangemang och omständigheter avseende tid och plats är därför möjliga när det gäller begränsningar av undantag. Likväl bör antalet fåglar som skulle dödas eller skrämmas bort (vilket är särskilt relevant under häckningssäsongen) anges och därefter övervakas under hela undantagets varaktighet i samtliga fall. Detta görs ibland genom att begränsa antalet tillstånd och/eller genom att införa nationella eller regionala kvoter. Dessa siffror måste under alla omständigheter stämma överens med fågeldirektivets huvudsakliga syfte, dvs. att bevara fåglar.

Därför är det viktigt att komma ihåg att ett undantagssystem inte får användas för att minska populationen som ett mål i sig, utan för att uppfylla ett av undantagen i artikel 9.1, dvs. antingen för att förhindra allvarlig skada eller för att skydda djur och växter. Det får inte syfta till att eliminera varje individ i ett område, men till att minska antalet i linje med nivån på de skador som ska mildras eller bevarandemålen för skydd av djur och växter. Detta utesluter emellertid inte åtgärder som syftar till att avlägsna eller förhindra kolonier eller boplatser i vissa delar av ett större område, eftersom det inte utesluter förekomsten av enskilda fåglar.

Under häckningstiden är insatser mot ägg (till exempel att spreja dem med olja eller ersätta dem med attrapper) den huvudsakliga metod som används för att begränsa storskarvarnas häckningsframgång. Flera länder runt Östersjön har börjat använda dessa metoder, men i många andra länder används de inte. Under fåglarnas flyttning och övervintring är skjutvapen för att döda eller skrämma fåglarna och andra avskräckningsmedel (till exempel gaskanoner) de huvudsakliga metoderna.

Det är möjligt att bevilja allmänna tillstånd och samtidigt uppfylla de formella villkoren i artikel 9.2, dvs. tillstånd som inte ges till specifika personer utan snarare till en allmän kategori av auktoriserade personer såsom markägare och deras ombud. Som anges i vägledningen för hållbar jakt utesluter emellertid inte ordalydelsen i artikel 9.2 sådana allmänna tillstånd för undantag på grundval av artikel 9.1 a, till skillnad från artikel 9.1 c, som kräver att undantag beviljas under ”strängt kontrollerade förhållanden”. I det avseendet, vilket även anges i vägledningen om hållbar jakt enligt fågeldirektivet, förutsatt naturligtvis att undantaget omfattar alla de aspekter som avses i artikel 9.2, förväntas att skälen till att undantag beviljas för en bred kategori av personer tydligt anges i undantaget.

Slutligen skulle samordning mellan medlemsstaterna kunna vara användbar, även om undantagen ska tillämpas på medlemsstatsnivå (se ruta 3).

Faktaruta 3: Användningen av flyttvägsundantag för att förhindra allvarlig skada på en annan medlemsstats territorium

Det är möjligt att använda samordnad populationsbegränsning, däribland genom tillämpning av ”flyttvägsundantag”, enligt vilka undantag för arter som storskarv skulle beviljas i ett land för att förhindra allvarliga skador i ett annat land.

Denna strategi kan tillämpas antingen inom ramen för en internationell förvaltningsplan som utarbetats enligt en internationell konvention eller ett internationellt avtal i vilket EU är part, eller inom en liknande ram som godkänts av alla berörda medlemsstater.

För att kunna införa en samordnad strategi är det emellertid viktigt att det finns korrekt och aktuell information för att fastställa gynnsamma referensvärden för populationen av storskarv (populationens storlek, utbredningsområde och livsmiljöer). För det andra bör ett robust och samordnat övervakningssystem inrättas för att ge regelbundna uppgifter om antal, överlevnad och produktivitet.

Därefter måste en överenskommelse nås om den gynnsamma referenspopulationen för flyttsträcket tillsammans med en säkerhetströskel som en försiktighetsstrategi. På grundval av den överenskommelsen skulle en referensnivå kunna fastställas separat för varje land. En överenskommelse bör nås om frågor som geografiska skala för den ovannämnda samordningen och utvärderingen av förvaltningsplanerna för att bedöma populationens status och för samordningen och utvärderingen av förvaltningsstrategier.

Därför är det även viktigt att regelbundet utvärdera situationen och därvid inte bara övervaka artens antal, överlevnad och produktivitet, utan även övervaka fisket, inklusive bedömningen av skador. Detta är avgörande för att säkerställa att alla tillämpliga villkor enligt artikel 9 är uppfyllda och för att utvärdera åtgärdernas effektivitet, underbygga pågående förvaltningsbeslut och vid behov anpassa strategierna.

5. **Fallstudier**

5.1 *Hantering av konflikter med storskarv vid karpdammar i Kroatien*

I Kroatien finns det 15 stora karpdammar med en sammanlagd yta på omkring 12 000 hektar. Alla är viktiga häcknings- och uppsamlingsplatser för vattenfåglar och ingår i Natura 2000-nätverket. Även om storskarven (*Phalacrocorax carbo sinensis*) inte är en målart för klassificering av särskilda skyddsområden kommer den regelbundet för att födosöka i karpdammarna. Antalet häckande storskarvar är begränsat, men dammarna utsätts för ett betydande tryck från övervintrande fåglar, främst från andra delar av Europa (upp till 20 000 fåglar flyttar till Kroatien varje vinter).

Storskarven var en strikt skyddad art i Kroatien fram till 1995, och staten ställdes inför rätta av flera fiskodlingar som begärde ekonomisk ersättning för skadorna. Staten förlorade samtliga rättsfall och tvingades betala ut stora belopp under många år.

Efter åratal av gemensamma insatser av ornitologer, naturskyddsorganisationer och fiskerinäringen gick staten med på att erbjuda fiskodlingarna ett årligt stimulansstöd för att bibehålla karpdammarnas ekosystem (i stället för att betala ersättning för de skador som orsakats). Denna åtgärd har varit i kraft sedan 2008 och är i dag fortfarande allmänt accepterad.

Enligt Kroatiens prioriterade åtgärdsram för 2021–2027 tillhandahöll jordbruksministeriet mellan 2014 och 2016 sammanlagt 3,5 miljoner euro i statligt stöd till fiskodlingarna för att de skulle bevara karpdammarnas ekosystem. Med början 2018 gjordes detta stöd om till en ersättning för skador på karpdammarna på grund av olika arter av fåglar och andra djur, med ett totalt anslag på 8,7 miljoner euro från 2018 till 2020. Ersättning betalades ut från statsbudgeten baserat på jordbruksministeriets årliga beslut och tilldelades per hektar produktiv yta av fiskdammarna. För särskilt skyddade fiskdammar där ingen jakt var tillåten höjdes stödet med 30 % 2020 och med 50 % efter 2021. Stödet ges fortfarande i dag, och i september 2024 höjdes bidraget till 902,18 euro per hektar produktiv yta.

Under 2024 genomfördes en ny åtgärd inom ramen för det operativa programmet för fiske och vattenbruk i Republiken Kroatien för programperioden 2021–2027 med titeln ”Åtgärd II.10. Vattenbruk som tillhandahåller miljöskyddstjänster”. Denna åtgärd säkerställer ersättning för extra kostnader och/eller förlorad inkomst till följd av tillämpningen av metoder inom vattenbruket för att tillgodose särskilda miljökrav och omfattas av särskilda förvaltningskrav efter att områdena utsetts till en del av Natura 2000-nätverket. Som tidigare nämnts ingår alla de större karpdammarna i Natura 2000-nätverket och måste därför genomföra de bevarandeåtgärder som fastställs i förordningen avseende bevarandemål och åtgärder för särskilda skyddsområden.

Även om karpdammarna inte har avsatts specifikt för storskarven, eftersom arten inte förtecknas i bilaga I till fågeldirektivet, är fåglarna en integrerad del av förvaltningen av Natura 2000-området, eftersom de häckar i täta kolonier tillsammans med andra fiskätande fågelarter för vilka området har klassificerats. De delar även dammarna som födosöksmiljöer under vintern. All jakt och alla metoder för att skrämma bort skarvarna skulle därför få direkta negativa konsekvenser även för de andra fågelarterna.

Åtgärden är öppen för perioden 1 augusti 2024–31 december 2029 ([11]) (det sista året för stödberättigande är 2028). Kriterierna för åtgärd II.10 omfattar poängtilldelning på grundval av fiskdammens skyddsstatus (särskilt reservat, naturpark), fiskdammens yta (>1 000 ha), 400–1 000 ha, <400 ha) och typen av fiskodling (mikroföretag eller litet företag, medelstort företag, stort företag) ([12]). Bidraget har fastställts till 356 euro/ha ([13]) registrerad produktionsyta av fiskdammen, men får inte överstiga 35 % av användarens årsinkomst från försäljningen av vattenbruksprodukter under referenskalenderåret. Detta bidrag baserades på beräkningar från initiativet ”Croatia EU Natura 2000 Integration Project – NIP”, som använde begreppet alternativkostnad, genom att jämföra intäkterna och kostnaderna för konventionella fiskdammar med stora dammar. Ersättningen betalas ut till 70 % från EU-budgeten och till 30 % från statsbudgeten.

Sammanfattningsvis, efter flera decennier av försök att hantera problemet med skarvar i Kroatien genom att avlägsna eller skrämma bort fiskätande fåglar och kompensera för eventuella skador, har situationen förbättrats genom en omdirigering av insatserna för att ge incitament till att upprätthålla värdet av den biologiska mångfalden i de stora karpdammarna och för att acceptera förekomsten av fiskätande fågelarter, inklusive skarven. I framtiden måste andra utmaningar hanteras, däribland att säkerställa de stora karpdammarnas ekonomiska lönsamhet och utveckla andra diversifierade tjänster baserade på naturvärden.

5.2 *Förvaltning av skarvar i Danmark*

Danmarks nuvarande förvaltningsplan för konflikten mellan storskarven och fisket offentliggjordes i mars 2022 och bygger på principen om lokal konflikthantering, vilken fastställdes i den tidigare planen för 2016–2020. Syftet med planen är att hitta en balans mellan att bevara livskraftiga populationer av arten och att ta itu med fiskerinäringens problem.

Danmarks skarvpopulation började växa på 1980-talet på grund av ett förbättrat skydd i Danmark och resten av Europa. Populationen var relativt stabil med omkring 39 000 par mellan 1993 och 2006. Antalet minskade till omkring 25 000 par 2013, men ökade sedan och har nu stabiliserats. År 2020 uppskattades den danska populationen till nästan 32 000 par.

Den princip som ligger till grund för förvaltningsplanen är att de utmaningar som skarven utgör ska hanteras lokalt. Skarvarnas födosökande bör begränsas i områden som är viktiga för fiskbestånden och där känsliga fiskarter förekommer. Danmark har utsett ett antal prioriterade områden där de flesta av insatserna i samband med förvaltningen av häckningskolonierna är koncentrerade.

Innan skyddsjakt tillämpas måste andra lösningar, däribland att skrämma bort fåglarna eller använda tekniska skrämselmetoder, prövas först och användas i den mån det är praktiskt och ekonomiskt möjligt för att förhindra skador. Om dessa åtgärder inte fungerar kan andra lagstiftningsåtgärder vidtas, däribland skjutning, sprejning av äggen med olja eller destruktion av bon och ägg. Dessa åtgärder får endast vidtas efter beviljande av förhandstillstånd. När det gäller storskarv har det bevisats i praktiken att användningen av skrämselmetoder blir effektivare i kombination med begränsad skyddsjakt.

Förutom ett tillstånd från Danmarks naturvårdsmyndighet krävs även en giltig jaktlicens och ett tillstånd från markägaren. Skyddsjakt får bedrivas mellan den 1 augusti och den 31 mars (och från den 1 april till den 1 maj för att skydda rödspätta, lax och öring som vandrar ut i havet).

Sprejning av äggen med olja eller destruktion av bon och ägg får tillåtas för att minska de befintliga koloniernas storlek eller för att förhindra att nya kolonier etableras. Dessa åtgärder får utföras i de skarvkolonier som förtecknas i förvaltningsplanen, i kolonier som ligger inom en radie av 30 km från viktiga kustområden för fiske och fiskbestånd eller vattendrag och sjöar med förekomst av siklöja, harr, lax, öring eller ål, eller i kolonier som ligger mer än 30 kilometer från sådana utsedda områden, om det kan styrkas att kolonin orsakar omfattande skador på fisk, fiskeverksamhet och fiskeintressen. Ett myndighetstillstånd från naturstyrelsen och ett tillstånd från markägaren krävs både för oljning av ägg och för destruktion av bon och ägg.

Planen utarbetades i dialog med den etablerade arbetsgruppen för storskarv och färdigställdes av miljöministeriet. Den har inget slutdatum, men den kommer att utvärderas och dess verktyg kommer att uppdateras för att återspegla ny kunskap och erfarenheter från fältet.

Faktaruta 4: Är det rimligt att betrakta storskarven som ett allvarligt hot mot olika fiskpopulationer i Nederländerna?

Mennobart van Eerden och Stef van Rijn granskade sina långsiktiga övervakningsresultat i Nederländerna och offentliggjorde sina synpunkter i tidskriften Ravon 87, december 2022, volym 24 | nr 4. s. 78–81.

https://natuurtijdschriften.nl/pub/1019938/RAVON2022024004004.pdf

Sammanfattning:

Det sägs att Nederländerna aldrig har ingripit genom att vidta åtgärder för populationskontroll. Trots det verkar populationen av häckande par minska, särskilt i området kring de stora sjöarna i IJsselmeer-området (en minskning med > 80 %) parallellt med en markant minskning av tillgången på näringsämnen. Efter att ha varit artens starkaste fäste på 1970- och 1980-talen har kolonierna blivit mycket mindre och flyttat över till mindre vattenförekomster i inlandet. Dessa mindre vattenförekomster har mycket bättre vattenkvalitet och större fiskbestånd. Det framgår tydligt av de långsiktiga uppgifterna att skarvarna främst äter små fiskar (7–25 centimeter) från rikliga bestånd. Eftersom deras kost (som studerats genom undersökning av otoliter) i stor utsträckning återspeglar fisksammansättningen anses storskarvarna reagera på fiskens tillgänglighet nedifrån och upp. I kombination med ett naturligt uttag på 20 % eller mindre av fiskbeståndet finns det ingen anledning att frukta storskarvens predation på vattensystemnivå. Endast i små vattenförekomster med mycket stora fiskbestånd kan detta vara fallet lokalt, särskilt om fiskarna saknar skydd (döda träd, makrofyter osv.). Förvaltning av fiskens livsmiljöer förefaller vara en användbar åtgärd för att minska risken för predation från storskarv, särskilt i närheten av fördämningar, slussar eller fiskkanaler.

6. **Rapportering om undantag**

En öppen rapportering om undantag och ett samordnat uttag är avgörande för att skapa förtroende bland berörda parter och säkerställa efterlevnaden av internationella avtal. Kommissionen har därför tagit fram nätbaserade datagranskningsprogram för undantagen ([10]). De innehåller detaljerade uppgifter som medlemsstaterna lämnat om de årliga undantagen tillsammans med statistik om hur fullständiga rapporterna är:

— Overview of derogations and exceptions to species protection across the EU,

— Individual derogations and detailed information about them,

— Data completeness of national reports on derogations and exceptions.

([10]) *Overview of derogations and exceptions to species protection across the EU*, Europeiska miljöbyrån.

7. **Mer information**

Dokument från det EU-finansierade projektet Intercafe, som byggde på ett nära samarbete med viktiga intressenter för att studera de olika konflikterna mellan skarvarna och fisket i detalj, finns tillgängliga på: https://www.ceh.ac.uk/our-science/projects/intercafe.

Sammanfattande dokument om storskarvens utbredning, ekologi, populationsstatus och populationstrender, dess interaktion med fisk, fiske och vattenbruk samt hanteringen av konflikter mellan skarvar och fiskeverksamheter finns på kommissionens webbplats om fågeldirektivet:

— Vanliga frågor om storskarvens ekologi för att skapa en bättre förståelse för dess biologi, ekologi och beteende.

— Storskarvens antal och utbredning i Europa, med en förklaring av övervakningen och räkningen av skarvarnas antal i EU.

— Interaktioner mellan skarvar, fiskar och fiskeverksamhet, med en beskrivning av de vanligaste källorna till konflikter.

— Förvaltning av konflikter mellan skarvar och fiskeverksamhet, en sammanfattning av information om förvaltningsåtgärder och verktyg som används för att minska skarvproblemen inom fisket.

— Sociala, kulturella och rättsliga aspekter av problem mellan skarvar och fiskeverksamhet, med information om fåglarnas och fiskarnas ekologi.

— En omfattande bibliografi över de viktigaste publikationerna i frågan (över 5 000 publikationer som kan nås med hjälp av en nyckelordssökning).