

Till Förvaltningsrätten i Luleå

Via
Länsstyrelsen i Värmland

ÖVERKLAGANDE

Klagande

Jaktkritikerna

Jaktkritikerna uppfyller de villkor för talerätt som anges i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Motpart

Länsstyrelsen i Värmland

Överklagat beslut

Länsstyrelsens beslut den 10 juni 2021 om licensjakt efter björn (dnr 218-4503-2021)

Saken

Licensjakt efter björn samt inhibition

Forum: 7 g § förordning (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.

Yrkanden

1. Jaktkritikerna yrkar i första hand att förvaltningsrätten upphäver det överklagade beslutet i sin helhet.
2. Jaktkritikerna yrkar i andra hand att förvaltningsrätten undanröjer det överklagade beslutet och återförvisar ärendet till länsstyrelsen för fortsatt handläggning.

Jaktkritikerna yrkar också att förvaltningsrätten, om saken inte är avgjord vid den tidpunkt då jakten ska starta, meddelar inhibition till dess rätten prövat beslutet.

Grunder

Det överklagade beslutet strider mot gällande rätt, se vidare avsnittet *Omständigheter*.

Särskilt om inhibition

Länsstyrelsen har med stöd av 59 § jaktförordningen (1987:905) beslutat att beslutet ska gälla utan hinder av att beslutet överklagas (se s. 1 i beslutet). Beslutet gäller således omedelbart och kan därmed bli föremål för inhibition enligt 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL. Av praxis framgår att som regel bör en tämligen hög grad av sannolikhet för ändring krävas för att inhibition. Kraven kan

dock ställas lägre bl.a. om verkställigheten är sådan att den inte kan bringas att återgå. Det kan exempelvis handla om att avliva djur. Eftersom jakt innebär just detta, talar detta för en generös tillämpning av reglerna.

Omständigheter

Allmänt

I 3 § jaktlagen (1987:259) framgår att viltet är fredat och får jagas endast om detta följer av denna lag eller av föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen. I 7 § jaktlagen anges att om det på grund av ett viltbestånds storlek finns påtagliga risker för trafikolyckor eller för allvarliga skador av vilt, får den myndighet som regeringen bestämmer besluta om jakt för att förebygga eller minska dessa risker.

Brunbjörn återfinns i bilaga 4 a i rådets direktiv (92/43/EEG) om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet) över noggrant skyddade arter.¹ Direktivet ska bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter. Enligt artikel 12 ska det vara **förbjudet** att avsiktligt fånga eller döda exemplar i naturen, oavsett hur detta görs. Enligt EU-domstolens praxis gäller att undantagsmöjligheterna bör tolkas restriktivt (se mål C-6/04 punkt 111). Det är den myndighet som fattar besluten som har bevisbördan för att förutsättningarna för undantag är uppfyllda (se mål C-60/05 punkt 34), vilket är viktigt att observera. Se även C-674/17.

Enligt artikel 16 får medlemsstaterna - förutsatt att det inte finns någon annan lämplig lösning och att undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus - göra undantag från bestämmelserna i artikel 12 av följande anledningar (såvitt nu är av intresse):

- a) För att skydda vilda djur och växter och bevara livsmiljöer.
- b) För att undvika **allvarlig skada**, särskilt på gröda, boskap, skog, fiske, vatten och andra typer av egendom.
- c) Av hänsyn till **allmän hälsa och säkerhet, eller av andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse**, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön.

Art- och habitatdirektivets undantagsregler har införts i svensk rätt genom 23 a – 29 och 31 §§ jaktförordningen (1987:905). I 23 c § första stycket anges de allmänna förutsättningarna för licensjakt som alltså måste överensstämja med art- och habitatdirektivet. Förutsättningen för att licensjakt efter bl.a. björn ska kunna tillåtas är följaktligen *att det inte finns någon annan lämplig lösning* och att jakten inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde. Jakten måste dessutom vara lämplig med hänsyn till stammarnas storlek och sammansättning samt ske selektivt och under strängt kontrollerade förhållanden. Av 7 § jaktlagen följer grundförutsättningen om allvarlig skada. Om myndigheten inte visat att dessa förutsättningar är för handen är jakten **förbjuden**.

Vi menar att länsstyrelsens beslut inte uppfyller dessa högt ställda krav, vilka alla ska vara uppfyllda, för att jakt ska kunna tillåtas på en strikt skyddad art med stöd av de undantagsbestämmelser som finns i nationell lagstiftning och som ska tillämpas i ljuset av EU:s art- och habitatdirektiv. Det finns inte

¹ EUT L 218, 13.8.2008, s. 21–29 (Celex 32008R0764).

olägenheter i länet som kan motivera eller försvara beslutet om licensjakt. Vidare har andra lämpliga och samtidigt realistiska lösningar inte prövats. Regionala förvaltningsmål har inte en sådan tyngd att de går före nationell och internationell rätt.

Närmare om beslutet

I 1 § förordningen (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn (FOF) framgår att förvaltningen syftar till att djur av dessa arter ska finnas i så stort antal att arterna långsiktigt finns kvar i den svenska faunan och att djuren kan sprida sig till sina naturliga utbredningsområden. Detta syfte ska uppnås i en sådan takt som främjar samexistensen mellan människor och dessa arter samtidigt som skador och olägenheter förebyggs och begränsas. Enligt 5 § FOF ska Naturvårdsverket fastställa miniminivåer för förekomsten av björn, varg, järv och lo i vart och ett av rovdjursförvaltningsområdena och länen. Naturvårdsverket ska fastställa miniminivåerna inom ramen för de nationella målen för respektive art och med beaktande av arternas naturliga utbredningsområden.

Naturvårdsverket har tillsammans med länsstyrelserna tagit fram miniminivån för gynnsam bevarandestatus för björnpopulationen, vilken uppgår till 1 400 individer.² Dagens nationella björnpopulation antas vara cirka 2 800 björnar, således över miniminivån. Uppskattningsvis finns cirka 2 900 björnar i Sverige (2017), vilket är ungefär lika många björnar som det var 2013 då den föregående nationella beräkningen genomfördes. Även på länsnivå är det i stort sett oförändrat antal björnar.³

För Värmlands del gäller miniminivån 10 björnar och en föryngring. Av beslutet om licensjakt framgår att länet inte har någon fast björnstam överhuvudtaget. Det framgår av beslutet att Värmland inte har en egen björnstam men utgör en del av björnens naturliga utbredningsområde” och att det inte går att göra säkra uppskattningar av antalet björnar i länet utifrån de insamlade proverna, då björnarna rör sig mellan olika län. Länsstyrelsen kan inte presentera något stöd för att länet har uppnått miniminivån och det framgår av länets förvaltningsplan för stora rovdjur att målet inte är uppnått.

Mot denna bakgrund är det anmärkningsvärt att länsstyrelsen beslutat om jakt på tre björnar. Länsstyrelsen gör bedömningen att björnpopulationen i länet har ökat på senare år, dels utifrån tolkning av de inventeringar som genomförts samt senare års dokumentation (via viltkamera) av björnföryngring i länet, vilket inte dokumenterats tidigare. Något stöd för att det skulle finnas 13 björnar i länet, som dessutom inte är honor med ungar, har inte lagts fram (13 = miniminivån + tre som avgår genom licensjakt). Licensjakt borde då inte ha beslutats.

Enligt länets förvaltningsplan för stora rovdjur görs spillningsinventeringar vart femte år i Värmlands län och har genomförts 2012 och 2017. Resultatet från den senaste inventeringen, som alltså var för tre år sedan, blev 11 identifierade björnindivider inom länet. Två av dessa var honor – den som fått ungar, samt en av hennes ungar. Liksom i licensjaksbeslutet konstateras i förvaltningsplanen att det är svårt att göra säkra uppskattningar av antalet björnar utifrån så få spillningsprover som samlades i Värmland och då björnarna rör sig mellan länen, övriga inventerade områden är, Dalarnas, Gävleborgs och Värmlands län.

Under 2018 gjordes en ny populationsuppskattning via den nya beräkningsmodellen RovQvant (RovQuant: Estimating density, abundance and population dynamics of bears, wolverines and wolves

² Den 29 april 2019 rapporterade Naturvårdsverket nya referensvärden till EU enligt artikel 17 i art- och habitatdirektivet. Det nya referensvärdet för minsta populationsstorlek för gynnsam bevarandestatus för björn i Sverige rapporterades till 1 400 individer ”utifrån bästa tillgängliga vetenskapliga underlag” (NV-02653-18, NV-03088-19). Minimnivån gäller fram till början av april 2025.

³ Naturvårdsverkets beslut 2020-04-09 i ärende nr NV-01525-18 ”Fastställande av miniminivåer för björn gällande rovdjursförvaltningsområden och län”.

in Scandinavia, ISSN 2535-2806) där man mer noggrant kan skatta och fördela björnstammen även på länsnivå. Värmlands läns populationsuppskattning låg enligt denna beräkning på 14,8 individer 2017. Den tolkning Länsstyrelsen gör av det som presenteras i rapporten är att björnpopulation i länet legat relativt stabilt från 2012 till 2018. Nationellt låg björnpopulationen på ca 2 615 individer år 2018 enligt rapporten. Skillnaden från den tidigare beräkningen är att RovQvant beräknar populationen utifrån björnens aktivitetscentrum/ kärnområde och skattar därmed täthet. I rapporten uppskattas björnpopulationen vara lägre än vad länsstyrelsen tidigare har beräknat.

Brunbjörn bedöms som nära hotad enligt den svenska rödlistan 2020. Naturvårdsverket rapporterade till Europeiska unionen år 2019 att referensvärdet för björnens populationsstorlek i Sverige, vilket är den nedre gränsen för att björnstammen ska ha en gynnsam bevarandestatus, är 1400 individer. Den 9 april 2020 beslutade Naturvårdsverket om fastställande av miniminivåer för björn gällande rovdjursförvaltningsområden och län. Naturvårdsverket fastställer miniminivåerna inom ramen för de nationella målen för arten med beaktande av arternas naturliga utbredningsområden.

Det kan tyckas som att ett beslut av licensjakt på tre björnar är ovidkommande, men när de sammanlagda besluten består av en licensjakt på 501 björnar plus att 107 björnar sedan april 2021 är dödade under skyddsjakter, då är det av vikt att påpeka att artikel 16.1.e är ofullständigt implementerad i svensk rätt eftersom man hoppat över rekvisitet ”i begränsad mängd”. Och så hävdar man att 501 björnar av 2900 inte är en begränsad mängd. **Detta är jakt i stor skala**

Anmärkningsvärt är att länsstyrelsens tolkning av direktivets undantagsbestämmelser framstår som alltför extensivt tolkat. I stället bör Förvaltningsrätten ålägga Länsstyrelsen (och Naturvårdsverket) att inte upprepat genomföra tillämpningar i strid mot direktivets syfte och mål. Ett systematiskt åsidosättande av EU-rätten regionalt, minskar legitimiteten för den EU-rättsliga regleringen och skyddsnivån för rovdjuren urholkas.

Vi är inne i vad som kallas den sjätte massutrotningen av arter – tre fjärdedelar av alla arter på jorden riskerar att försvinna under de närmaste århundradena. Det är ingen överdrift att säga att artförlusten är en av vår tids stora ödesfrågor. Förlusten av biologisk mångfald är lika akut som klimatfrågan, men har hittills fått alldeles för lite uppmärksamhet. Björnen har en viktig roll i naturen, utan den och andra arter blir det obalans.

Av länets förvaltningsplan för stora rovdjur framgår vidare bl.a. följande Det är framför allt jakt-situationer som kan medföra risk för angrepp av björn. Det förekommer skador på biodlingar av björn sporadiskt i Värmland. Angrepp på tamboskap är mycket ovanligt, och björnen är relativt lätt att hålla ute ur hagar med hjälp av elstängsel. Björnar är allätare, och lever till mycket stor del på växter, bär och myror. Björnar dödar 7-8 älgar per år. Björn tar till allra största delen kalv och endast ca 50 % av individerna tar normalt älg.

Av länets förvaltningsplan framgår således med all önskvärd tydlighet att förekomsten av björn inte är ett problem i Värmland, i synnerhet i ljuset av att där knappt finns någon björn.

Av förvaltningsplanen framgår vidare att Viltförvaltningsdelegationen anser bl.a. att begränsande faktorer för hur mycket björn det kan finnas i länet är frekvens av skador och problem med oskygga björnar samt påverkan på älgstammen där det också finns varg. Såvitt kan utläsas av beslutet om licensjakt finns det dock varken några problem med skador eller oskygga björnar – vilka problem dessutom med fördel kan hanteras genom skyddsjakt. Vidare ansåg Viltförvaltningsdelegationen att björnstammen ska kunna sprida sig naturligt över länet i långsam takt under kontrollerade former och att licensjakt efter björn bör anpassas utifrån björnens spridningsmönster och tillväxttakt. Det är en öppen fråga hur den spridningen ska gå till när man varje år skjuter av björnar i Värmland trots att länet saknar en fast population. Icke desto mindre anser man även i länets förvaltningsplan att licensjakt i begränsad omfattning bör tillåtas utifrån att målet vad gäller antalet individer ska uppnås först år 2021.

Enligt länsstyrelsens beslut finns det skäl för licensjakt för att förebygga skador. Man ser en ”risk för skador orsakade av björn i Värmland trots att stammen är relativt gles i länet. Att tillåta en licensjakt i begränsad omfattning även i de södra delarna av länet gör också att förutsättningarna att förebygga skada möjligen ökar” då risken för skada bedöms vara större i länets södra delar i och med högre koncentrationer av tamdjur. Enligt Jaktkritikerna är dock en i alla delar hypotetisk risk för skada inte ett tillräckligt skäl för att kunna ligga till grund för undantag från jaktförbudet, i synnerhet som länet saknar en fast björnpopulation och således inte har uppnått ens miniminivån. Licensjakt borde vara uteslutet under dessa förhållanden.

Länsstyrelsen anser vidare att licensjakt efter björn bidrar till att minska den totala koncentrationen av rovdjur i länet och därmed främjar möjligheterna till samexistens mellan människa och stora rovdjur. Länsstyrelsen anser att den totala rovdjurspredationen på klövvilt är relativt hög i Värmlands län. Förekomsten av björn sägs utgöra en ytterligare faktor, utöver förekomsten av varg, som minskar utrymmet för *älgjakt*: ”Sammantaget utgör predationen på klövvilt av stora rovdjur en påverkan på länets landsbygds ekonomi och livskvalité, bl.a. genom minskad möjlighet att beskatta klövviltsstammarna och även minskade inkomster av jaktarrenden och fällavgifter från älg (se beslutet s. 10 f.). En björnstam som inte uppnått miniminivån i länet ska alltså jagas för att jägarorganisationerna gnäller över att *vargar* enligt deras förmenande tar för mycket älg. Det framstår som uppenbart att detta inte utgör skäl för att undantag från det strikta skyddet som gäller enligt art- och habitatdirektivet. Observera dessutom att björn inte konkurrerar med jägarna om älg och att det ostridigt inte är björnens predation som anses problematisk. Ändå ska tre björnar dödas. Vi menar att länsstyrelsen, som ensam har hela bevisbördan för att förutsättningarna för jakt är uppfyllda, inte visat att det finns fog för att besluta om licensjakt på björn och att beslutet därför ska upphävas.

Jaktkritikerna

Handläggare
Margareta Sturemyr
Vice ordförande

Eva Stjernswärd
Styrelseledamot