

Till Högsta förvaltningsdomstolen  
Via  
Kammarrätten i Sundsvall

# ÖVERKLAGANDE

## Klagande

Jaktkritikerna

*Jaktkritikerna uppfyller de villkor för rätt att överklaga som anges i 13 § 16 kap. miljöbalken. Jaktkritikerna har talerätt enligt Förvaltningsrättens dom i Luleå beslut 2017-03-03 mål nr. 461-17.*

## Motpart

Länsstyrelsen i Gävleborgs län

## Överklagat beslut

Kammarrätten i Sundsvalls dom 2021-02-23 i mål nr 3729-20

## Saken

Licensjakt på varg

---

## Yrkanden

Jaktkritikerna yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen beviljar prövningstillstånd och med ändring av förvaltningsrättens dom och Kammarrättens beslut upphäver det överklagade beslutet i sin helhet.

Slutligen yrkas att förhandsavgörande från EU-domstolen inhämtas i fråga om den svenska licensjakten på varg är förenlig med art- och habitatdirektivet (se nedan).

## Grunder

Till grund för överklagandet anförs i sin helhet vad som tidigare förts fram i förvaltningsrätten (samt vad som anförs nedan under ”Skäl för prövningstillstånd”). I korthet handlar det om att

1. den svenska vargstammen inte uppnått gynnsam bevarandestatus varför jakten är otillåten både enligt svensk rätt och enligt art- och habitatdirektivet,
2. i alla händelser försvårar den beslutade jakten ensamt och tillsammans med de övriga besluten om licensjakt och skyddsjakt upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus,
3. grunden för beslutet saknar stöd i art- och habitatdirektivet vilket följer av EU-domstolens praxis, särskilt mål C-674/17 *Tapiola*, eftersom

- 3.1. målet att begränsa negativ socioekonomisk och psykosocial påverkan inte utgör ett tillåtet ändamål för undantag enligt artikel 16.1 e i art- och habitatdirektivet när det gäller arter som listas i bilaga 4, dvs. där förvaltande jakt (licensjakt) är *förbjuden*.
- 3.2. restriktivitet inte iakttagits vid beviljande av undantag från skyddet i artikel 12,
- 3.3. proportionalitetsprincipen inte iakttagits dels vid valet av lösning på problemet med ”negativ socioekonomisk och psykosocial påverkan”, dels i beslutets omfattning – i detta sammanhang ska ånyo framhållas att vargen är listad i direktivets bilaga 4.
- 3.4. Beslutet bidrar inte till en positiv nettoeffekt på vargstammens bevarandestatus, vilket krävs för undantag enligt EU-domstolens praxis. Istället minskar stammen i antal.
- 3.5. I vart fall har inte Länsstyrelsen, som ensam har bevisbördan, med rigorösa vetenskapliga underlag *visat* att jakten är en ändamålsenlig och proportionerlig lösning på problemet med ”negativ socioekonomisk och psykosocial påverkan”.
- 3.6. Länsstyrelsen har heller inte visat att det inte finns andra lämpliga lösningar på sagda problem, om problemet nu skulle anses kunna ligga till grund för ett undantag.
- 3.7. De villkor som jakten förenats med är inte godtagbara eftersom de utsätter djuren för onödigt lidande. Detta framförde föreningen redan i sitt överklagande till förvaltningsrätten under (”Onödigt lidande”). Förvaltningsrätten har såvitt vi kan se helt missat att pröva den här frågan. Det är en omständighet som i sig talar för prövningstillstånd så att föreningen kan få detta prövat.

## Skäl för prövningstillstånd

Det finns skäl för ändringsdispens, prejudikatdispens eller i vart fall granskningsdispens.

### Prejudikatdispens

Det är av vikt för rättstillämpningen att Högsta förvaltningsdomstolen prövar vilken inverkan EU-domstolens avgörande i mål nr C-674/17 *Tapiola* har för Sveriges möjligheter att alls besluta om licensjakt på varg och vilka krav som ett sådant beslut måste uppfylla för att anses godtagbart. Det tidigare prejudikatet HFD 2016 ref. 89 ger inte längre tillräcklig ledning med tanke på att EU-domstolen är den främsta uttolkaren av EU-rätten. Det behövs ett nytt svenskt prejudikat som tar hänsyn till vad EU-domstolen har fört fram om tillämpningen av artikel 16.1.e och därför behöver prövningstillstånd meddelas, alldeles oavsett vilken utgång målet sedan får.

Kammarrätten i Sundsvall har nyligen i ett vägledande avgörande upphävt ett beslut om skydds jakt på varg i Östergötland (dom den 5 oktober 2020 i mål nr 1614-20 och 1671-20). I målet uppkom bl.a. frågor om hur EU-domstolens avgörande i mål C 674/17 *Tapiola* påverkat förutsättningarna för skydds jakt och vilka krav som ska ställas på myndighetens beslut. Här ska dock framhållas att detta avgörande rör *skydds jakt* och således tillämpningen av punkt b i artikel 16.1. Det finns ett motsvarande behov av ett vägledande avgörande när det gäller licensjakt, som i svensk rätt har hänförts till punkt e i artikel 16.1. Det är också den typ av jakt som C 674/17 *Tapiola* handlar om, dvs. stamförvaltande jakt. Vad EU-domstolen anfört behöver få genomslag i den svenska tillämpningen och för det krävs ett svenskt prejudikat.

Det är också viktigt att Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) meddelar prövningstillstånd i syfte att få ett aktuellt prejudikat.

## Skäl för ändring/granskning

Här ska först ånyo framhållas att förvaltningsrätten helt missat att pröva föreningens invändning i fråga om att jakten utsätter djuren för onödigt lidande, se ovan punkt 3.7. Att förvaltningsrätten helt missat invändningen visas av att invändningen inte redovisas i reciten, och inte heller bemöts i domskälen. Även om materialet i målet varit omfattande är en sådan miss inte acceptabel och en omständighet som i sig talar för prövningstillstånd.

Förvaltningsrättens dom ligger i linje med tidigare svensk rättstillämpning i ärenden om jakt. Problemet är att svensk tillämpning inte ligger i linje med vad som åligger Sverige i enlighet med art- och habitatdirektivet och det måste förändras. Det är dock svårt för en underrätt att på egen hand avvika från tidigare praxis. Därför krävs att frågan prövas av Högsta förvaltningsdomstolen.

### *Allmänt om hur svenska jaktregler upprätthåller artskyddet*

EU-domstolen har slagit fast att art- och habitatdirektivet ska genomföras på ett lojalt sätt i den nationella lagstiftningen. Det sätt på vilket direktivet genomförs i nationell lagstiftning måste garantera att direktivet genomförs i sin helhet, utan att villkoren förändras, utan att bestämmelserna tillämpas selektivt och utan att ytterligare villkor eller undantag läggs till som går utöver vad direktivet tillåter.<sup>1</sup> Medlemsstaterna är skyldiga att se till att den lagstiftning de antar för att införliva direktivet är tydlig och precis. Det är inte tillräckligt att de förvaltande myndigheterna i praktiken följer direktivets bestämmelser utan innehållet i direktivet måste genomföras i den nationella lagstiftningen.<sup>2</sup> Även motsatsen gäller, nämligen att det inte är tillräckligt att den nationella lagstiftningen överensstämmer med bestämmelserna i direktivet om praxis i förvaltningen avviker från lagstiftningen.<sup>3</sup> Se även SOU 2012:22 s. 73. Om en medlemsstat implementerat direktivet på ett sådant sätt att en strikt skyddad art de facto inte är effektivt skyddade mot jakt måste ifrågasättas om direktivet implementerats korrekt.

**Ett avskräckande exempel är just detta mål, utifrån det ovan framförda!** Länsstyrelsen i Gävleborg tog mitt under pågående licensjakt ett tilläggsbeslut (Dnr 13-2021) på begäran av jägarna att skjuta bort hela revir utan något som helst författningsstöd varken materiellt eller processuellt för detta. *Syftet som angavs var att döda ett helt revir vilket strider helt mot gällande rätt.* Begäran om utökad licensjakt har inte någon rättslig grund, varken i jakträtten, förvaltningsrätten eller EU-rätten, eftersom licensjakt enligt EU-domstolen är ett undantag från förbud att döda rödlistade djur och därmed kan det inte finnas några skäl för att begära att jaga dem i den bemärkelsen, som avses.

Vår överklagan av licensjakten på sammanlagt 12 vargar i Gävleborgs län, låg under denna tid under beredning hos Kammarrätten i Sundsvall (mål 3729-20). Trots att beslutet inte hade vunnit laga kraft tog länsstyrelsen den 4 januari ett beslut om att utöka licensjakten i Andåreviret genom att tillåta att ytterligare fyra (4) vargar fick dödas. Detta beslut resulterade i att ytterligare 4 vargar- utanför licenskvoten dödades. Märk väl, i Kammarrättens dom står *att samtliga tolv vargar som omfattades av det överklagade beslutet är skjutna och licensjakten avslutad. Frågan i målet har därmed förfallit.* Den reella siffran för antalet dödade vargar under licensjakten i Gävleborgs län var således 16 individer, här skall särskilt framhållas att i reviret fanns andra generationens avkomma från invandrad varg (F2:a). Enligt Naturvårdsverkets vägledning bör revir med F2 undantas från licensjakt. Den skada som uppstår när genetiskt viktiga individer skjuts berör hela vargstammen. Det åligger beslutsmyndigheten att ombesörja utredning om det genetiska värdet av de s.k. F2:orna i de aktuella reviren, vilket inte var gjort. Bara av den anledningen bör målet prövas i sak.

<sup>1</sup> Dom den 13 februari 2003, Kommissionen mot Luxemburg, mål C 75/01.

<sup>2</sup> Dom den 11 november 1999, Kommissionen mot Italien, mål C – 315/98.

<sup>3</sup> Dom den 14 juni 2007, kommissionen mot Republiken Finland, mål C – 342/05.

## 23 e § jaktförordningen

Beslut om licensjakt efter varg får fattas senast den 1 oktober varje år. (Alltså: ett beslut om licensjakt i januari 2021 får inte fattas i januari 2021. Det framgår även av Naturvårdsverkets vägledning (NV-02807-20) att beslut måste fattas senast den 1 oktober OCH det framgår av 39 § förvaltningslagen (2017:900) att ett beslut som har överklagats får ändras av den myndighet som har meddelat det som första instans enbart i sådana fall som avses i 38 § och bara om överklagandet och övriga handlingar i ärendet ännu inte har överlämnats till den högre instans som ska pröva överklagandet. I detta fall låg ärendet fortfarande för prövning i kammarrätten, som ännu inte tagit ställning till frågan om prövningstillstånd. Det är en uppenbart felaktig rättstillämpning att i det läget ändra på villkoren i beslutet.

Efter samtal den 8 januari med handläggaren Simon Viklund, samt med diariet framkom det att ytterligare tre ansökningar hade kommit till länsstyrelsen, om begäran om att utöka jakten i Andåreviret. Som en parentes kan nämnas att 2 456 jägare både utländska och inhemska hade anmält sig till licensjakten på sammanlagt 24 vargar. I Gävleborgs län hade 705 jägare registrerat sig, trycket från jägarhåll för att få döda fler vargar, var alltså högt på länsstyrelsen. Enligt EU:s statsansvarsprincip måste medlemsländerna tillämpa EU-lagen på det avsedda sättet (Francovicprincipen) - i detta fall habitatdirektivet. Det är helt omöjligt för en ensam handläggare på en länsstyrelse ansvara för att ändra EU:s tolkning av EU:s direktiv och det är ett allvarligt brott mot EU-rätten.

Art- och habitatdirektivet har genomförts i svensk lagstiftning i olika författningar, bl.a. i miljöbalken, artskyddsförordningen (2007:845), jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen (1987:905). Förbudet i artikel 12 mot att avsiktligt fånga eller döda ett av de stora rovdjuren motsvaras av 3 § jaktlagen som anger att viltet är fredat och får jagas endast om det följer av jaktlagen eller av föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen. Undantagsbestämmelserna i artikel 16 är genomförda i 23 a och c §§ samt i 31 § jaktförordningen. I svensk lagstiftning används begreppen licensjakt och skydds jakt om jakt på de stora rovdjuren. Dessa begrepp saknar dock motsvarighet i art- och habitatdirektivet.

Ett av miljöbalkens mål är att bevara biologisk mångfald. Det regleras genom fridlysning av arter och skydd av livsmiljöer, inte olik regleringen i art- och habitatdirektivet. Arter som interagerar med varandra behöver samförvaltas. I jaktlagen och jaktförordningen, som tydligast reglerar rovdjursförvaltningen är dock inte biologisk mångfald ett uttalat mål. Här regleras jaktuttaget i stället i huvudsak utifrån enskilda arter. Jaktlagen är dessutom frikopplad från artskyddsförordningen och därmed också från direktivet (se SOU 2013:60 s. 56). Jaktlagen bygger på en lagstiftning från 1930-talet. Inga större förändringar har skett av jaktlagen när det gäller skyddade arter sedan lagens tillkomst (SOU 2012:22 s. 149).

Under lång tid har påtalats behovet av en översyn av jaktlagen och jaktförordningen samtidigt som ett samlat grepp tas för att införliva de aktuella EU-reglerna (se t.ex. SOU 2007:89 s. 46). Även Naturvårdsverket har sett behov av en översyn, liksom regeringen (prop. 2008/09:210). En sådan översyn föreslogs därför i SOU 2012:22 och i sitt slutbetänkande menade man att det kunde vara lämpligare att samla reglerna som rör skyddade arter under miljöbalken i stället för att ha parallella lagstiftningar om artskydd där tillämplig lag styrs av vilka arter och åtgärder som är aktuella. Utredningen ansåg att jaktlagstiftningen i vissa avseenden torde strida mot EU-rätten (s. 153). Om det för skyddade arter riktades större fokus mot bevarande skulle jaktlagen kunna begränsas till frågor om jakträtt och jakt efter *icke* skyddade arter. Fredning av de arter som omfattas av art- och habitatdirektivet skulle istället falla under miljöbalkens regler (s. 145).

Enligt vår mening är den svenska modellen, där vissa arter är "vilt" och juridiskt inte ingår i artskyddsregelverket trots att Sverige förbundit sig att hålla dem strikt skyddade, konstlad och i grunden oförenlig med andan i art- och habitatdirektivet. Det kan ifrågasättas om Sverige implementerat direktivet korrekt när vissa strikt skyddade arter inte garanteras det effektiva skydd som direktivet förutsätter. Därför är det oerhört viktigt att tolkningen av relevanta svenska bestämmelser

sker på ett direktivkonformt sätt. Annars riskerar Sverige att bryta mot EU:s regelverk och vi riskerar att ytterligare försämra den biologiska mångfalden.

*De angivna syftena med jakten saknar stöd i direktivet*

I bilaga 4 till direktivet anges djur- och växtarter som kräver strikt skydd och här återfinns vargen. I bilaga 5 nämns de djur- och växtarter som kan bli föremål för förvaltningsåtgärder (insamling och exploatering). Här nämns INTE den svenska vargstammen. Däremot nämns andra medlemsstaters vargpopulationer som populationer som kan bli föremål för förvaltningsåtgärder (t.ex. de baltiska och de bulgariska). Vid en jämförelse av bilagorna 4 och 5 kan man dra ”den försiktiga slutsatsen att utrymmet för att förvalta de strikt skyddade arterna i bilaga 4 (varg, björn och lodjur) genom jakt är begränsat” (SOU 2012:22 s. 71). Om Sverige velat möjliggöra rent ”förvaltande” jakt på varg skulle man ha behövt utverka ett undantag för detta, men det har man inte gjort. En bestämmelse i jaktförordningen (1987:905) är inte tillräckligt, inte heller att licensjakt på varg godtogs i HFD 2016 ref. 89. Art- och habitatdirektivet är ett minimidirektiv vilket innebär att de enskilda medlemsländerna kan införa längre gående bestämmelser, dvs. strängare skydd, än vad direktivet föreskriver. Det är däremot inte tillåtet att införa regler som innebär ett mindre strängt skydd än vad direktiven föreskriver (se bl.a. SOU 2012:22 s. 71).

Enligt artikel 2.2 ska åtgärder som vidtas i enlighet med direktivet syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av gemenskapsintresse. Enligt artikel 2.3 ska åtgärder som vidtas i enlighet med direktivet ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag. Direktivet anger således att avvägningar kan behöva göras mellan bevarande och andra samhällsförhållanden när det gäller genomförande av åtgärder. Gynnsam bevarandestatus är alltså det mål som ska uppnås även om hänsyn ska tas till andra faktorer vid valet av åtgärder (se SOU 2012:22 s. 71). Därför är det djupt problematiskt att HFD 2016 ref. 89 ger uttryck för *dels* att åtgärder som vidtas med stöd av direktivet kan ha andra syften än att bibehålla eller återställa gynnsam bevarandestatus (bl.a. att minska koncentrationen av varg där den är som tätast för att begränsa de socioekonomiska konsekvenserna), *dels* att EU-rätten innebär att det måste råda jämvikt mellan artskyddet och andra intressen. Det är inte en direktivkonform tolkning.

EU-domstolen har dock genom sitt avgörande i Tapiola-målet från 2019 visat att det svenska avgörandet HFD 2016 ref. 89 måste ifrågasättas. Att rättsläget inte längre är detsamma pekade vi tydligt på i vårt överklagande till förvaltningsrätten. Ändå blev bedömningen densamma som i tidigare mål om licensjakt. Det är förstås inte oväntat att en underrätt följer tidigare praxis och stödjer sig på det enda referat som finns, i synnerhet som lagen inte har ändrats. Därför är det angeläget att Högsta förvaltningsrätten tar upp målet till prövning och visar hur prövningen ska göras för att uppnå överensstämmelse med vad som föreskrivs i EU-rätten.

Artikel 16.1 e ska inte tillämpas när skälen inte håller för att skjuta enskilda individer genom skyddsjakt eller på grund av tvingande säkerhetsskäl, men man ändå vill besluta om jakt på en strikt skyddad art. Punkten e) är *inte* en reträttväg när myndigheten inser att skälen för jakt inte håller för en prövning enligt de föregående punkterna i artikeln. Då är ju de föregående punkterna helt poänglösa. Att detta är en felaktig tolkning är dock inte lika tydligt när man läser jaktförordningens bestämmelse om licensjakt som vid en systematisk tolkning av direktivet. Detta är som sagt ett problem eftersom förordningen ska tolkas direktivkonformt.

Frågan om vargjakt i skadeförebyggande syfte, dvs. med stöd av artikel 16.1 b, var aktuell i ett tidigare mål i EU-domstolen mellan kommissionen och Finland (se dom den 14 juni 2007, kommissionen mot Republiken Finland, mål C – 342/05). Kommissionen hade ifrågasatt Finlands praxis att varje år tillåta vargjakt. Finland fastställde varje år hur många vargar som högst fick skjutas i varje region – liknande licensjakt. Av domen framgår att en slumpmässig jakt i skadeförebyggande syfte inte ansetts förenlig

med direktivet. Man kan utgå från att inte heller den svenska licensjakten på varg hade ansetts tillåten med stöd av artikel 16.1. b.

Undantaget i punkten c ("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") har Sverige tidigare försökt använda sig av som stöd för licensjakt. Kommissionen beslutade att rikta ett motiverat yttrande till Sverige med anledning av svensk jakt på lodjur vilken kommissionen menade byggde på en felaktig tillämpning av artiklarna 12 och 16 i direktivet. Naturvårdsverket hade gett tillstånd till jakt efter 127 lodjur vintern 2000/2001 med hänvisning till att det var ett "viktigt allmänintresse att upprätthålla en positiv attityd till lodjurets överlevnad och att skapa acceptans bland jägare och lokalbefolkning." Kommissionen ansåg dock inte att de angivna skälen kunde anses utgöra ett sådant allt överskuggande allmänintresse som berättigar till undantag enligt direktivet (SOU 2012:22 s. 77, jfr C(2001)2427.)

Av det ovan anförda framgår att det torde möta svårigheter att åberopa punkt b) och c) till stöd för jakt i syfte att minska vargstammens täthet för att skapa större acceptans för arten. Därför är det inte förvånande att myndigheterna försöker stödja sig på någon annan punkt och kvar finns då punkten e), som skenbart inte uppställer några krav i fråga om syfte och mål. Av Tapiola-avgörandet framgår dock att detta inte betyder att alla syften är godtagbara.

Det ändamål som EU-domstolen principiellt godtog var syftet att förebygga illegal jakt, men bara om det står klart att det syftet kan uppnås genom legal jakt (vilket det emellertid inte finns vetenskapligt stöd för). Några andra exempel på tillåtna ändamål har inte getts av EU-domstolen, vilket också framgår av Naturvårdsverkets vägledning till sitt delegationsbeslut om licensjakt. Naturvårdsverket har dock för sin del fört fram att ett godtagbart syfte skulle kunna vara att minska den "socioekonomiska och psykosociala påverkan som täta vargstammar kan ha på människor som bor i områden med mycket varg". Det är alltså Naturvårdsverkets uppfattning, som må ha stöd i förarbeten och svensk praxis, men däremot inte i EU-domstolens praxis eller i art- och habitatdirektivet. EU-domstolen är den främsta uttolkaren av EU-rätten, inte Naturvårdsverket och inte heller HFD.

### *Gynnsam bevarandestatus*

Vi vidhåller allt som anförts i överklagandet och yttrandet till förvaltningsrätten i fråga om bedömningen av gynnsam bevarandestatus för svensk varg. Här kan tilläggas följande.

En statlig utredning, Rovdjursutredningen, fann 2011 att vargstammens bevarandestatus inte var gynnsam och att läget var allvarligt trots att antalet vargar ökat stadigt de senaste tre decennierna (SOU 2011:37 s. 33). Det största problemet ansågs vara den höga graden av inavel, som vida översteg 10 procent. Vid sidan av att förbättra stammens genetiska status ansågs det också viktigt att sträva mot ett större bestånd (SOU 2011:37 s. 47). Utredningen framhöll att *det skandinaviska vargbeståndet aldrig kan bli livskraftigt om inte inavelsgraden minskar* (s. 45). Inavelsgraden har inte minskat sedan dess och är långt ifrån 10 procent. Den ofrånkomliga slutsatsen är att vargen inte uppnått gynnsam bevarandestatus nu heller.

Utredningen anförde bl.a. följande (s. 43):

*Hur stort det skandinaviska vargbeståndet behöver vara på längre sikt hänger samman med hur stort genetiskt utbyte som kan upprätthållas med vargbestånden i Finland och Ryssland. ... Det kan ändå fastslås att det skandinaviska vargbeståndet behöver vara större än i dag för att inavelsgraden inte ska öka alltför snabbt vid isolering. Beståndet är för närvarande relativt isolerat .... Ett dubblerat bestånd (500 individer) skulle ge en mer långvarig effekt av den sänkning av inavelsgraden som utredningen rekommenderar i ett första steg. Det gäller särskilt om*

*invandringsnivåerna inte kan upprätthållas på längre sikt och inaveln börjar öka igen. I ett dubblerat bestånd skulle denna ökning av inavelsgraden halveras.*

Det är intressant att notera att Rovdjursutredningen hade låtit en internationell expertpanel gå igenom den vetenskapliga litteraturen på området i syfte att få fram en ”objektiv” bedömning av vad som krävs för ett livskraftigt vargbestånd i Sverige (se SOU 2011:37 s. 43). Expertpanelen ansåg bl.a. att de skandinaviska vargarna är kraftigt inavlade och att det faktum att populationen tillväxer inte kan tas till intäkt för att inaveln inte är något problem. Det var snarare de gynnsamma förutsättningarna med gott om byte som gav en hög tillväxt. Med ytterligare högre inavel kan situationen snabbt försämrats, framhöll panelen. En livskraftig vargpopulation bedömdes vara åtminstone 3 000–5 000 individer i Skandinavien, Finland och ryska Karelen. Detta ansågs motsvara 700 vargar i Sverige, men det gällde bara om de övriga länderna tog sitt ansvar (jfr SOU 2013:60 s. 55). Rovdjursutredningen själv föreslog, på grunder som måste betecknas som rätt oklara, ett referensvärde på 450 vargar.

Här ska också framhållas att populationsbiologiska sårbarhetsanalyser beräknar minsta livskraftiga population (”minimum viable population”, MVP), vilket kan vara användbart, men det följer av Habitat-kommitténs riktlinjer för bedömning och rapportering enligt direktivets artikel 17 i direktivet att MVP per definition alltid är lägre än den populationsstorlek som krävs för gynnsam bevarandestatus. *Populationen måste vara tillräckligt stor för att klara naturliga fluktuationer och ge en sund populationsstruktur* (SOU 2011:37 s. 24).

Vi menar att förvaltningsrätten gjort det för enkelt för sig när man anser att det räcker med att konstatera att Naturvårdsverket ansett att vargens bevarandestatus är gynnsam, vilket är en förutsättning för att det ska kunna bli någon licensjakt. Det finns en risk med att förlita sig enbart på vad Naturvårdsverket säger i en så infekterad fråga, där det finns starka förväntningar på vad myndigheten ska tycka från såväl politiken som intresseorganisationer av olika slag. Det är svårt att frigöra sig från misstanken att bedömningen om vargstammens gynnsamma bevarandestatus dikteras av andra hänsyn än omsorgen om artskyddet. Förvaltningsrätten hade därför behövt göra en självständig bedömning av våra argument.

Eftersom förvaltningsrätten emellertid inte gör det, utan ensidigt lyfter fram argument som talar för att jakten inte borde utgöra ett problem (i sig en diskutabel hållning när bedömningen ska präglas av restriktivitet och försiktighetsprincipen), framgår inte hur förvaltningsrätten ser på det besvärande faktum att Sverige inte får ”tillgodoräkna sig” vargar i Norge och Ryssland eftersom det är tredje land (och vargen inte är strikt skyddad där). Det är alldeles uppenbart att det påverkar grunderna för hur gynnsam bevarandestatus ska bedömas, kanske borde Sverige då inhysa 3 000-5 000 vargar om man ska följa expertpanelens rekommendation. Detsamma gäller det faktum att för få vargar invandrat och reproducerat sig här den senaste femårsperioden. Stammen är oerhört sårbar. Att man valde att bortse från detta biologiska faktum i HFD 2016 ref. 89 innebär inte att det svenska rättsväsendet måste fortsätta så.

Förvaltningsrätten skriver att det beslutade jaktuttaget understiger tillväxttakten med marginal – men det är ju inte det som prövningen gäller. Faktum är att gynnsam bevarandestatus är en komplex biologisk fråga. Vissa av de påståenden om gynnsam bevarandestatus som fördes fram i förvaltningsrätten var möjligen av sådant slag att rätten haft svårt att bedöma dem i sak, samtidigt som frågan om gynnsam bevarandestatus är helt central för bedömningen av målet. Om rätten ansåg att frågorna var svårbedömda borde rätten emellertid inte ha slagit sig till ro med detta. Bevisbördan åvilar faktiskt länsstyrelsen, inte miljöorganisationerna. Länsstyrelsen har hänvisat till att Naturvårdsverket anser att vargstammen har gynnsam bevarandestatus. Mot bakgrund av de omständigheter som klagandena har fört fram som visar att det i vart fall finns anledning att ifrågasätta Naturvårdsverkets bedömning borde saken ha utretts närmare, t.ex. genom att förelägga Naturvårdsverket att yttra sig i målet. Hur står sig Naturvårdsverkets bedömning om de norska och ryska vargarna inte ska räknas med i underlaget? Hur förhåller sig Naturvårdsverkets bedömning till försiktighetsprincipen, med

tanke på att vargstammen är så inavlad? Finns det en trovärdig biologisk förklaring till varför det räcker med så få individer av just varg, när andra arter anses behöva hundratals fler individer för gynnsam bevarandestatus? Vi ifrågasätter om förvaltningsrätten uppfyllt sin utredningsskyldighet. Denna brist skulle dock kunna läkas i Högsta förvaltningsdomstolen, efter beslut om prövningstillstånd.

*Övriga synpunkter på förvaltningsrättens/kammarättens beslut.*

Förvaltningsrätten skriver apropå syftet med jakten att länsstyrelsen har angivit klara och tydliga mål för jakten (!). Ett klart och tydligt mål kännetecknas bl.a. av att det går att mäta. Vi kan inte se att beslutet innehåller några klara mål, vilket vi också påtalade i överklagandet till förvaltningsrätten. Att det inte finns klara mål med jakten medför att det bl.a. inte går att

- a) bedöma om lösningen är proportionerlig i förhållande till målet,
- b) bedöma om jakten är det mest ändamålsenliga sättet för att uppnå målet, eller
- c) bedöma om jakten kommer att ha lett till att målet uppnåtts när jakten är över

Analysen av om det finns någon annan lämplig lösning förutsätter att det finns ett specifikt problem att lösa (SOU 2012:22 s. 79). Här finns inga objektiva hållpunkter att hänga upp bedömningen på. Vad menas med "psykosocial påverkan" och hur ska det värderas? Om en enda person känner sig mindre "orolig" av att man skjutit bort ett helt vargrevir har målet uppnåtts, skulle man kunna argumentera. Att andra lösningar skulle ha lika god effekt i fråga om att förebygga *verkliga* skador blir av underordnad betydelse när dessa åtgärder ställs mot en diffus "oro" hos ett oklart antal människor. Om man använder en subjektiv bedömningsgrund för när jakt ska anses som den mest ändamålsenliga lösningen är artskyddet inte mycket värt. Länsstyrelsen har inte visat på omfattningen av denna psykosociala påverkan och hur representativa de "oroliga" är för befolkningen i stort. Undersökningar visar återkommande att det svenska folket, även på landsbygden, önskar livskraftiga rovdjursstammar. Ändå godtar man i regel dessa luddiga påståenden om oro till stöd för att förebyggande åtgärder inte räcker. Som EU-domstolen framhållit behöver det finnas rigorösa vetenskapliga underlag till stöd för att jakt är den enda lämpliga lösningen på ett väl beskrivet och avgränsat problem. Enligt vår mening är brister länsstyrelsens beslut i båda dessa avseenden.

När det gäller frågan om det hjälper att minska tätheten av revir har förvaltningsrätten till synes bedömt att en enda, mindre studie ska anses motsvara "rigoröst vetenskapligt underlag", detta trots att klagandena pekat på annan, nyare forskning som inte ger stöd för ett sådant antagande utan tvärtom tyder på motsatsen. Av Tapiola-domen framgår att länsstyrelsens bevisbörda inte kan anses uppfylld under sådana omständigheter. Förvaltningsrätten har dock inte kommit fram till denna självklara slutsats, utan instämmer i det ofta upprepade men i grunden tveksamma påståendet: "att minska tätheten av revir i området kan minska den negativa socioekonomiska och psykosociala påverkan som en tät vargstam kan ha på människor som bor i områden med mycket varg." Det är en sak att man använder sådana formuleringar i förarbeten och myndighetsrapporter, men det bör inte godtas att domstolar och förvaltningsmyndigheter gömmer sig bakom dylika floskler vid myndighetsutövning.

Förvaltningsrätten skriver på slutet att försiktighetsprincipen iakttagits. Hur? Eftersom vi inte kunnat iaktta detta, hade det varit värdefullt om rätten pekat ut på vilket sätt som försiktighetsprincipen hade iakttagits. Det vore värdefullt om Högsta förvaltningsrätten kunde belysa hur försiktighetsprincipen ska tillämpas i ett mål om licensjakt. Enligt vår mening har en bedömning enligt försiktighetsprincipen inte bara bäring på antalet djur som får jagas, t.ex. att inte fler djur får skjutas än vad som kan förväntas motsvara den årliga tillväxten. Då är det svårt att se att den tillför något utöver restriktivtetsprincipen. Den måste tillämpas på beslutet som helhet – är ett försiktigt myndighetsbeslut att utplåna ett helt revir av en strikt skyddad art som i bästa fall balanserar på gränsen till gynnsam bevarandestatus och som lider av svår inavel? Vore det inte mer i linje med försiktighetsprincipen att låta vargarna leva?



Förvaltningsrätten skriver vidare att beslutet står i rimlig proportion till de syften som motiverat jakten. Det är en åsikt och vi instämmer inte i den bedömningen, bl.a. eftersom syftena inte kan anses godtagbara och då det inte framgår varför det hjälper att döda 12 vargar. Om det är vargarna i ett visst revir som vållar problem, vilket en del i beslutet tyder på, är det skydds jakt som ska tillgripas. I så fall har fel bestämmelse tillämpats. Punkten e i artikel 16.1. e är inte bara en slasktratt när skälen inte håller för beslut om skydds jakt.

Att EU-kommissionen vid flera tillfällen uttryckt att Sveriges licensjakter på varg saknar stöd i art- och habitatdirektivet förbigår förvaltningsrätten med tystnad. Det hade varit intressant om förvaltningsrätten hade pekat på omständigheter som talar för att EU-kommissionen skulle godta just det här beslutet när man ifrågasatt den tidigare svenska tillämpningen.

## **Begäran om förhandsavgörande**

Högsta förvaltningsdomstolen har möjlighet att begära förhandsavgörande från EU-domstolen, vilket kan ske även inför ett beslut om prövningstillstånd. I vart fall bör inte begäran om prövningstillstånd avslås innan Högsta förvaltningsdomstolen tagit ställning till frågan om förhandsavgörande ska begäras.

Vi menar att det vore av värde att efterhöra EU-domstolens uppfattning om ett beslut om förvaltande jakt på den strikt skyddade svenska vargstammen har stöd i artikel 16.1.e i art- och habitatdirektivet. Att EU-kommissionen haft synpunkter på tidigare års licensjakter på varg har framhållits i förvaltningsrätten, men kommissionens motiverade yttranden utgör inte någon rättskälla och efter att ha åberopat dessa i flera domstolsprocesser kan vi konstatera att domstolar inte fäster något avseende vid hur kommissionen ansett att art- och habitatdirektivet ska förstås. Inte heller Tapiola-avgörandet verkar fylla denna funktion fullt ut. Det behövs ett avgörande som rör svenska förhållanden och regler för att ge ledning i tillämpningen.

### **Jaktkritikerna**

Ordförande Richard Dehnisch

Bastuhagsvägen 24

122 42 Enskede

073 903 45 25

info@jaktkritikerna.se