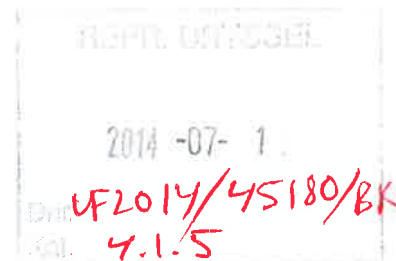




EUROPEISKA KOMMISSIONEN
GENERALSEKRETARIATET



Bryssel den 11. 07. 2014

SG-Greffe(2014)D/ 9914

SVERIGES STÄNDIGA
REPRESENTATION VID
EUROPEISKA UNIONEN
Square de Meeûs, 30
1000 BRUXELLES

Ärende: Formell underrättelse - överträdelse nr 2014/2178

Generalsekreteraren ber er att vidarebefordra den bifogade skrivelsen till utrikesministern.

Generalsekreteraren genom

Valérie DREZET-HUMEZ

Bilaga: C(2014) 4882 final

SE



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 10.7.2014

2014/2178

C(2014) 4882 final

Herr Minister,

Jag vill fästa Er uppmärksamhet på genomförandet av artikel 9.3 i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen) i Sverige.

I Sverige kan de jaktbeslut som fattas av länsstyrelserna överklagas till Naturvårdsverket men inte överklagas vidare, vare sig administrativt eller rättsligt. Kommissionen uppmärksammades på denna fråga hösten 2013 i samband med det pågående överträdelseärendet 2010/4200 mot Sverige avseende vargförvaltning, eftersom den svenska regeringen i september 2013 lade fram ett proposition avseende en ny rovdjurspolitik. Den 10 december 2013 antog riksdagen propositionen utan ändringar.

Ett av den svenska regeringens syften är att se till att beslut om stora rovdjur, som påverkar landsbygdsbefolkningens liv, fattas så nära dessa människor som möjligt. Denna formella underrättelse avser endast bristande tillgång till rättslig prövning när det gäller domstolsprövning av Naturvårdsverkets beslut efter överklagande, särskilt överklagande av de jaktbeslut som fattats av länsstyrelserna.

Kommissionen inledde ett EU-pilotförfarande den 15 november 2013 (ärende 5808/13/ENVI) med en begäran till de svenska myndigheterna om ytterligare information om det nationella systemet för tillgången till rättslig prövning avseende jaktbeslut som fattats av länsstyrelserna. De svenska myndigheterna svarade den 4 december 2013, med en förklaring av hur domstolsprövning av förvaltningsbeslut går till, och bekräftade att Naturvårdsverkets beslut när verket agerar som besvärinstans, inte kan överklagas till domstol, i enlighet med 58 § jaktförordningen (1987:905).

Efter riksdagsbeslutet och i enlighet med propositionen antog regeringen den 12 december 2013 bl.a. en ändring av 24 a § jaktförordningen (1987:905), genom vilken förutsättningarna för möjligheten för Naturvårdsverket att delegera rätten att fatta beslut om både skyddsjakt och licensjakt på stora rovdjur till länsstyrelserna ändrades.

Carl BILDT
Chef för Utrikesdepartementet
Arvfurstens palats
Gustav Adolfs torg 1
SE - 103 23 Stockholm

Ändringen inbegrips i förordning (SFS 2013:1097), som trädde i kraft den 1 januari 2014.

Kommissionen noterar att möjligheten att delegera beslutsfattandet avseende skydds jakt på stora rovdjur till länsstyrelsen inte är ny. Den fanns redan innan jaktförordningen ändrades. Den möjligheten föreskrevs i 24 b § jaktförordningen. Kommissionen noterar även att 24 b § upphävdes och att möjligheten till delegering flyttades till 24 a § genom ovannämnda ändring.

Genom Naturvårdsverkets beslut av den 16 januari 2014 delegerades rätten att fatta beslut om skydds jakt på stora rovdjur till länsstyrelserna i 10 län¹. Beslutet överklagades till förvaltningsrätten men domstolen ansåg att beslutet inte kan överklagas². Förvaltningsrättens dom överklagades till kammarrätten vilken genom dom av den 10 april 2014 bekräftade förvaltningsrättens dom. Kammarrättens dom har överklagats till Högsta förvaltningsdomstolen där ärendet är anhängigt med referens 2474-14.

Kommissionen noterar även att en ytterligare ändring av 58 § jaktförordningen³ ägt rum, vilken innebär att det bekräftas att beslut fattade enligt 24 a § jaktförordning (dvs. Naturvårdsverkets beslut om att delegera beslutsfattandet om rovdjursjakt till länsstyrelserna) inte längre kan överklagas. Ändringen trädde i kraft den 1 juni 2014. På basen av den nya 58 § jaktförordningen fattade Naturvårdsverket den 2 juni 2014 ett nytt beslut genom vilket rätten att besluta om skydds jakt på stora rovdjur delegerades till länsstyrelserna i alla län förutom Gotland. Det nya beslutet hänvisar till den nya ordalydelsen av 58 § jaktförordningen och kan därmed inte överklagas.⁴ Beslutet trädde därmed genast i kraft.

Rättslig bedömning

I artikel 2.4 i Århuskonventionen föreskrivs följande:

4. allmänhet: en eller flera fysiska eller juridiska personer och, i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis, föreningar, organisationer eller grupper bestående av fysiska eller juridiska personer,

I artikel 9.3 i Århuskonventionen föreskrivs följande:

Varje part skall dessutom, utan att det påverkar tillämpningen av de prövningsförfaranden som avses i punkterna 1 och 2, se till att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning.

¹ Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland, Jämtland, Gävleborg, Dalarna, Värmland, Örebro, Västmanland och Uppsala.

² Enligt uppgifter på Naturvårdsverkets webbplats <http://www.naturvardsverket.se/Nyheter-och-pressmeddelanden/Overklagan-av-delegeringsbeslut-om-skydds-jakt-pa-rovdjur/> och domen av Kammarrätten i Stockholm av den 10 april 2014 i mål nr 811-14.

³ SFS 2014:297 med ändring av § 58 jaktförordningen <http://www.notisum.se/rnp/sls/sfs/20140297.pdf>

⁴ Naturvårdsverkets beslut av den 2 juni 2014, NV-03681-14.

I artikel 216.2 i EUF-fördraget föreskrivs följande:

Avtal som ingås av unionen ska vara bindande för unionens institutioner och medlemsstaterna.

I artikel 1 i beslut 2005/370/EG föreskrivs följande:

FN/ECE:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor ("Århuskonventionen") godkänns härmed på gemenskapens vägnar. (...)

I artikel 12.1 i direktiv 92/43/EEG föreskrivs följande:

1. Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett strikt skyddssystem i det naturliga utbredningsområdet för de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4 a, med förbud mot

- a) att avsiktligt fånga eller döda exemplar av dessa arter i naturen, oavsett hur detta görs,*
- b) att avsiktligt störa dessa arter, särskilt under deras parnings-, uppfödning-, övervintrings- och flyttperioder,*
- c) att avsiktligt förstöra eller samla in ägg i naturen,*
- d) att skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser.*

I artikel 16.1 i direktiv 92/43/EEG föreskrivs följande:

1. Förutsatt att det inte finns någon annan lämplig lösning och att undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde, får medlemsstaterna göra undantag från bestämmelserna i artiklarna 12-14 samt 15 a och b av följande anledningar:

- 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.*
- d) För forsknings- och utbildningsändamål, för återinplantering och återinförsel av dessa arter och för den uppfödning som krävs för detta, inbegripet artificiell förökning av växter.*
- e) För att under strängt kontrollerade förhållanden selektivt och i begränsad omfattning tillåta insamling och förvaring av vissa exemplar av de arter som finns förtecknade i bilaga 4 i en begränsad mängd som fastställs av de behöriga nationella myndigheterna.*

I 22 a § förvaltningslagen (1986: 223) föreskrivs följande:

"22 a § Beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. [...]"

I 58 § jaktförordningen (1987:905) föreskrivs följande:

I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande hos allmän förvaltningsdomstol. I fråga om följande beslut enligt denna förordning gäller dock

- 1. att beslut enligt [...] 24 a §, [...] samt Naturvårdsverkets beslut i ett överklagat ärende inte får överklagas,*
- 2. [...]*
- 3. att andra beslut av länsstyrelsen än sådana beslut som avses under 1 [...] får överklagas hos Naturvårdsverket.*

I 24 a § jaktförordningen föreskrivs följande:

Delegering av beslut om skyddsjakt och licensjakt

24 a § Naturvårdsverket får överlämna till länsstyrelsen att besluta om skyddsjakt efter björn, varg, järv, lo och kungsörn med stöd av 23 b §.

Naturvårdsverket får överlämna till länsstyrelserna i ett rovdjursförvaltningsområde enligt 2 § förordningen (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn att besluta om licensjakt efter björn, varg, järv och lo med stöd av 23 d §, under förutsättning att antalet föryngringar för arten i rovdjursförvaltningsområdet överstiger de fastställda miniminivåerna enligt 5 § samma förordning. Förordning (2013:1097).

Rättslig bedömning

Direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (Svensk specialutgåva Område 15 Volym 11 s. 0114) syftar enligt dess artikel 2 till att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter. Åtgärder som vidtas i enlighet med direktivet skall syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse. På grundval av detta ska ett Natura 2000-nätverk av särskilda bevarandeområden inrättas där livsmiljötyper som förtecknas i bilaga I till direktivet och habitat för arter som anges i bilaga II till direktivet ska ingå. Vad gäller djurarter som anges i bilaga IV (a) till direktivet, i vilken stora rovdjur ingår, ska medlemsstaterna i enlighet med artikel 12 inrätta ett strikt skyddssystem som förbjuder bland annat att avsiktligt döda dessa arter i naturen. Artikel 16 i direktivet innehåller möjligheter att göra undantag från det strikta skyddet av arter under förutsättning att ett antal villkor är uppfyllda.

Enligt artikel 9.3 i Århuskonventionen ska varje part se till att den allmänhet, som avses i artikel 2.4 i Århuskonventionen och som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt, har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning. EU blev part till konventionen genom beslut 2005/370/EG (EUT L 124, 17.5.2005, s. 1).

Skyldigheter som följer av artikel 9.3 i Århuskonventionen jämförd med artikel 216.2 i EUF-fördraget och principen om ändamålsenlig verkan av direktiv 92/43/EEG, särskilt dess artikel 12 och artikel 16

Europeiska gemenskapen, i egenskap av rättslig föregångare till Europeiska unionen enligt artikel 1 EUF-fördraget, ingick Århuskonventionen 2005⁵, som därigenom blev en integrerad del av EU-lagstiftningen i enlighet med artikel 216.2 i EUF-fördraget. EU-domstolen har bekräftat att artikel 9.3 i Århuskonventionen ingår i unionens rättsordning⁶.

Kommissionen anser att artikel 9.3 i Århuskonventionen ska tolkas och tillämpas på ett sådant sätt att den ändamålsenliga verkan av direktiv 92/432/EEG (särskilt dess artikel 12 och artikel 16) säkras. Detta innebär att EU-medlemsstater som är parter i Århuskonventionen i syfte att, i en situation då kraven i direktiv 92/43/EEG inte följs, fullfölja deras förpliktelser enligt artikel 9.3 i Århuskonventionen i enlighet med Fördraget och principen om ändamålsenlig verkan av direktiv 92/43/EEG, särskilt dess artikel 12 och artikel 16, ska se till att det finns en möjlighet till rättslig prövning inför en nationell domstol. Ett rent administrativt prövningsförfarande är inte tillräckligt ur EU:s rättsordnings synvinkel.

För detta ärende bör det påminnas om att direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter ((Svensk specialutgåva Område 15 Volym 11 s. 0114) och särskilt dess artikel 12 och artikel 16 syftar till att inrätta ett strikt skyddssystem som förbjuder bland annat att avsiktligt döda av de arter som anges i bilaga IV a, i naturen. Artikel 16 i direktivet innehåller möjligheter att göra undantag från det strikta skyddet av arter under förutsättning att ett antal villkor är uppfyllda, bland annat att det inte finns någon annan lämplig lösning och att undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna.

Om beslut fattas eller underlåtenheter sker vilka bryter mot kraven i artikel 12 och/eller artikel 16 i direktiv 92/43/EEG är tillgången till ett administrativt prövningsförfarande inte tillräckligt för att följa kraven i artikel 9.3 i Århuskonventionen jämförd med artikel 216.2 i EUF-fördraget och principen om ändamålsenlig verkan av direktiv 92/43/EEG, särskilt dess artikel 12, jämförd med bilaga IV a), och dess artikel 16.

Kommissionen anser därför att Sverige är skyldigt, i enlighet med artikel 9.3 i Århuskonventionen jämförd med artikel 216.2 i EUF-fördraget och principen om ändamålsenlig verkan av direktiv 92/43/EEG, särskilt dess artikel 12 och artikel 16, att ge allmänheten enligt definitionen i artikel 2.4 i Århuskonventionen (dvs. individer och icke-statliga organisationer) tillgång till rättsliga förfaranden inför en domstol i syfte att överklaga handlingar och underlåtenheter vilka innebär brott mot det nämnda direktivet.

Medlemsstaternas skönsmässiga bedömning i tillämpningen av artikel 9.3 i Århuskonventionen

Artikel 9.3 i Århuskonventionen ger medlemsstaterna ett utrymme för skönsmässig bedömning för att besluta hur de följer kraven i denna bestämmelse. EU-domstolen har dock vid flera tillfällen bekräftat att den skönsmässiga procedurala bedömningen inte är

⁵ Beslutet om ingående av Århuskonventionen antogs av kommissionen den 17 februari 2005 genom beslut 2005/370/EG.

⁶ Dom av den 8 mars 2011, mål C-240/09, punkterna 30, 38. Målets särskilda omständigheter avsåg undantagen enligt direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (habitatdirektivet) och sättet för att säkerställa ett effektivt rättsligt skydd för berörda allmänheten kan härledas från det direktivet och från artikel 9.3 i Århuskonventionen.

obegränsad utan måste fastställas mot bakgrund av målen i EU-lagstiftningen.⁷ I detta fall måste den skönsmässiga bedömningen utövas med hänsyn till syftet med artikel 9.3 i Århuskonventionen att säkerställa ett effektivt domstolsskydd vid tillämpningen av direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda fauna och flora.

EU-domstolen har i mål C-240/09 bekräftat det rättsliga värde som artikel 9.3 i Århuskonventionen besitter som en bestämmelse i en internationell konvention som utgör en integrerad del av EU-lagstiftning som innebär att medlemsstaterna är skyldiga att se till att allmänheten har tillgång till domstolsprövning. Hänvisningen till nationell lagstiftning i artikel 9.3 i Århuskonventionen ska förstås som en hänvisning till möjliga kriterier men om sådana kriterier innebär att tillgång till rättslig prövning utesluts för en del av allmänheten kan dessa kriterier inte anses vara förenliga med en sådan skyldighet. Genom att tillämpa läran om den EU-konforma tolkningen på artikel 9.3 i Århuskonventionen⁸ har EU-domstolen också bekräftat att för att säkerställa ett effektivt genomförande av EU:s miljölagstiftning, särskilt med beaktande av direktiv 92/43/EEG i fråga i det målet, att artikel 9.3 i Århuskonventionen ska tillämpas av medlemsstaterna på ett sådant sätt att tillgång till rättslig prövning inför en domstol ges.

Sveriges lagstiftning

När det gäller beslutsfattande om jakt på stora rovdjur i Sverige, är det nödvändigt att hålla i minnet att Naturvårdsverket är den centrala beslutsfattaren. Naturvårdsverket kan själv fatta beslut om jakt för att förhindra allvarlig skada till exempel på boskap eller egendom (så kallad skyddsjakt) och för annan jakt (licensjakt). Jaktbesluten som Naturvårdsverket fattar som första instans kan överklagas till förvaltningsdomstolarna med stöd av 22 a § i förvaltningslagen och 16 kap. 12 § miljöbalken. Miljöorganisationerna har också med stöd av nämnda bestämmelser tillåtit att överklaga ett beslut av Naturvårdsverket om skyddsjakt på varg.⁹

Naturvårdsverket kan också delegera sina beslutsbefogenheter gällande skyddsjakt och licensjakt på stora rovdjur till länsstyrelserna. Delegeringen kan endast ske under förutsättning att villkoren i 24a § jaktförordningen är uppfyllda (se ovan).¹⁰ Om länsstyrelsen, efter ett beslut om delegering, fattar beslut om jakt, kan det beslutet, på grundval av 58 §, punkt 1, jaktförordningen, överklagas till Naturvårdsverket. Naturvårdsverkets beslut i det överklagade ärendet är slutgiltigt eftersom denna administrativa myndighets beslut i det överklagade ärendet inte kan överklagas vidare, såsom uttryckligen anges i 58 §, punkt 1, jaktförordningen.

Efter att ha granskat den svenska lagstiftningen och de svenska myndigheternas svar på begäran i EU Pilot drar kommissionen slutsatsen att Sverige har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt artikel 9.3 i Århuskonventionen, jämförd med artikel 216.2, i EUF-fördraget och principen om ändamålsenlig verkan av direktiv 92/43/EEG, särskilt

⁷ Se domen av den 12 maj 2011 i mål C-115/09, Trianel, punkt 55-57.

⁸ Dom av den 8 mars 2011 i mål C-240/09 – björnar i Slovakien, punkt 49 och 50.

⁹ Kammarrättens dom i mål 4390-12 and 4396-12.

¹⁰ Naturvårdsverket fattade delegeringsbeslut den 16 januari och 2 juni 2014.

dess artikel 12 och artikel 16 tillsammans med bilaga IV a) på basen av de omständigheter som framförts ovan i den rättsliga bedömningen.

Kommissionen noterar att enligt 22 a § förvaltningslagen överklagas (förvaltnings)beslut till en allmän förvaltningsdomstol men 58 § jaktförordningen (1987:905) innehåller ett uttryckligt undantag från denna huvudregel.

De svenska myndigheterna och kommissionen är eniga om att enligt 58 § jaktförordningen kan länsstyrelsernas beslut om jakt på stora rovdjur överklagas till Naturvårdsverket men att Naturvårdsverkets beslut i ett överklagat ärende inte kan överklagas vidare.¹¹

Detta innebär att ett beslut om jakt på stora rovdjur som fattas av länsstyrelsen efter delegering av beslutsrätten enligt 24 a § jaktförordningen endast kan överklagas till Naturvårdsverket. Således, och såsom nämnts ovan, om ett beslut överklagas till Naturvårdsverket, kan Naturvårdsverkets beslut i det överklagade ärendet inte överklagas vidare, vare sig till ett annat förvaltningsorgan eller till en domstol eftersom myndighetens beslut är slutgiltigt och definitivt.¹²

I detta avseende anser kommissionen därför att Sverige inte uppfyller kraven i artikel 9.3 Århuskonventionen jämförd med artikel 216.2 EUF-fördraget och med principen om ändamålsenlig verkan av direktiv 92/43/CE, särskilt dess artikel 12 jämförd med bilaga IV a) och artikel 16 eftersom Naturvårdsverkets handlingar eller underlåtenheter när Naturvårdsverket agerar som besvärinstans för beslut som fattats av länsstyrelsen inte kan föras till domstol.

¹¹ 58 § jaktförordningen har följande ordalydelse:

I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande hos allmän förvaltningsdomstol. I fråga om följande beslut enligt denna förordning gäller dock

1. att beslut enligt 3 § fjärde stycket, 4 §, om beslutet avser annat än registrering av kronhjortsområde, 9 § andra och tredje styckena, 12 a § tredje stycket, 15 §, 21 § andra stycket, 24 a §, 30 §, 38 §, 40 a § tredje stycket, 47 § första stycket och 52 d § samt Naturvårdsverkets beslut i ett överklagat ärende inte får överklagas,

2. att andra beslut av polismyndighet än sådana beslut som avses under 1 får överklagas hos länsstyrelsen, samt

3. att andra beslut av länsstyrelsen än sådana beslut som avses under 1 eller som avser avgift enligt 52 b och 52 c §§ får överklagas hos Naturvårdsverket. Förordning (2014:297).

¹² Exempel på beslut som nyligen fattats. Webbplatser som kontrollerades den 7 maj 2014:

<http://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/rattsinformation/beslut/varg/overklagade-beslut/beslut-varg-jamtland-140110.pdf>

<http://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/rattsinformation/beslut/varg/diverse-vargbeslut/beslut2-varg-haveroreviret-140110.pdf>

<http://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/rattsinformation/beslut/varg/diverse-vargbeslut/beslut-varg-orebro-20131002.pdf>

<http://www.naturvardsverket.se/upload/stod-i-miljoarbetet/rattsinformation/beslut/varg/skydds jakt-inhibition-farila-20130315/upphava-inhibition-vargjakt-farila-130319.pdf>

Kommissionen anser följaktligen att överklaganden av jaktbeslut som fattats av länsstyrelsen på grundval av beslutsbefogenheter som delegerats till den av Naturvårdsverket enligt § 24a i jaktförordningen endast kan bli föremål för ett administrativt förfarande (av Naturvårdsverket) men inte för prövning av en domstol och för de skäl som anges ovan kan ett sådant system inte anses vara i överensstämmelse med artikel 9.3 i Århuskonventionen jämförd med artikel 216.2 i EUF-fördraget och principen om ändamålsenlig verkan av direktiv 92/43/EEG, särskilt dess artikel 12, tillsammans med bilaga IV a), och artikel 16.

I enlighet med artikel 258 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt uppmanar kommissionen Sveriges regering att inkomma med sina synpunkter i ärendet inom två månader från mottagandet av denna skrivelse.

Kommissionen förbehåller sig rätten att, efter att ha tagit del av synpunkterna eller om synpunkter inte har kommit in inom utsatt tid, vid behov avge ett motiverat yttrande enligt samma artikel.

Med vänlig hälsning

På kommissionens vägnar

Janez POTOČNIK

Ledamot av kommissionen



