

Jan Darpo
Professor of Environmental Law
Faculty of Law/Uppsala Universitet
PO Box 512, SE-751 20 UPPSALA, Sweden
Tel. +46 739 137824
E-mail: jan.darpo@jur.uu.se
On the web: www.jandarpo.se

2015-01-13

Vargen och domstolscirkusen 1-3

Om den svenska rovdjurspolitiken och mötet med EU-rätten

Innehållsförteckning

1. Inledning av del 1 (1/12)	2
2. Domstolsprövningarna av 2013 års licensjakt	3
3. Händelseutvecklingen efter 2013 års licensjaktbeslut	5
4. Avslutning av del 1	8
5. Inledning av del 2 (22/12)	9
6. Naturvårdsverkets överprövning	10
7. Är förvaltningsjakt på en strikt skyddad art förenlig med EU-rätten?	12
7.1 Inledning	12
7.2 Har den svenska vargpopulationen uppnått gynnsam bevarandestatus?	13
7.3 Är förvaltningsjakt ett godtagbart syfte under artikel 16.1 e AHD?	15
7.4 Finns det alternativ till licensjakt för att uppnå syftet?	18
7.5 Är det fråga om en jakt på en "begränsad mängd" och i "begränsad omfattning"?	19
8. Avslutning av del 2	20
9. Inledning av del 3 (30/12)	21
10. Beslutsrätten överlämnas till länsstyrelserna	22
11. Århuskonventionen, Sverige och EU	23
11.1 Inledning	23
11.2. Utvecklingen av rättspraxis på unionsnivå	24
11.3....och i Sverige	25
12. Bryter det svenska överklagandeförbudet mot Århuskonventionen?	26
13. Direkt effekt och Den slovakiska brunbjörnen	28
14. Rättsskyddsprincipen eller principen om ett effektivt domstolsskydd	30
15. Vad händer nu..?	31
16. Avslutning	33

I en artikelserie om tre delar som publicerades i nättidningen InfoTorg/Rättsbanken har jag kommenterat den senaste tidens händelser kring den svenska vargpolitiken och mötet med EU-rätten. Den första delen (1/12) innehöll en redogörelse för förhistorien till de aktuella besluten om licensjakt för 2015, främst med fokus på de motsvarande besluten för 2013 och 2014 och den senaste rovdjurspropositionen. I den andra delen (22/12) ifrågasattes om besluten om licensjakt på varg är förenliga med art- och habitatdirektivet. I den avslutande delen (30/12) diskuterade jag om en ordning där beslut inte kan överklagas till domstol överensstämmer med våra förpliktelser enligt den s.k. Århuskonventionen och med principen om EU-rättens ändamålsenliga verkan.

1. Inledning av del 1 (1/12)

Vargen är uppsatt på bilaga 4 i art- och habitatdirektivet (92/43/EEG, AHD) och omfattas därför av det strikta artskyddet enligt artikel 12. Artikeln syftar till att implementera artikel 6 i Bernkonventionen, en internationell överenskommelse som både EU och Sverige har förbundit sig att följa.¹ Undantag från skyddet i artikel 12 AHD enbart får göras under de villkor som anges i artikel 16. En inledande, allmän förutsättning är att det endast får tillåtas om det *inte finns någon annan lämplig lösning* och att upprätthållandet av artens *gynnsamma bevarandestatus inte försvåras*. Därutöver anges fem olika situationer där undantag får göras (16.1.a-e), varav b-punkten om att förhindra allvarlig skada är vanligast ("skydds jakt"). Punkten e är en "restbestämmelse" som har följande lydelse:

För att under strängt kontrollerade förhållanden selektivt och i begränsad omfattning tillåta insamling och förvaring av vissa exemplar av de arter (...) i en begränsad mängd som fastställs av de behöriga nationella myndigheterna.

Det är alltså på denna bestämmelse som den svenska förvaltningsjakten ("licensjakt") på varg grundas. Den är implementerad i jaktlagstiftningen, närmare bestämt genom 23 c och 23 d §§ jaktförordningen (1987:905, JaktF).² De första besluten om licensjakt togs av Naturvårdsverket i slutet av 2009 och 2010 och de omfattade 27 respektive 20 vargar. Motivet för licensjakten angavs i båda fallen vara att öka den sociala acceptansen för den svenska rovdjurspolitiken. Besluten överklagades av en rad miljöorganisationer och enskilda, som samtliga avvisades eftersom de inte ansågs "berörda" i den traditionella mening som avses i 22 § förvaltningslagen (1986:223, FL). Utvecklingen hade emellertid följts av EU-kommissionen, som inledde ett överträdelseärende med en formell underrättelse i januari 2011. Kommissionen gjorde flera invändningar mot licensjakten, bl.a. att den inte var selektiv och eller av "begränsad omfattning". Alternativen var heller inte utredda och bevisen för att jakten skulle öka den sociala acceptansen svaga. Till att börja med lät regeringen sig inte övertygas, men när det motiverade yttrandet kom fem månader senare backade man och 2012 år licensjakt stoppades.³

¹ Konvention om skyddet av europeiska djur och växter samt deras naturliga livsmiljöer (SÖ 1983:30).

² Bestämmelserna om skydds jakt finns i 23 a och 23 b §§ samma förordning.

³ Se Darpö, J: Brussels Advocates Swedish Grey Wolves. On the encounter between species protection according to Union law and the Swedish wolf policy. SIEPS Policy Analysis 2011:8, finns i fulltext på www.jandarpo.se/In_English.

När det gällde klagorätten hade rättsläget emellertid redan förändrats genom EU-domstolens (EUD) avgörande i mars 2011 i *Den slovakiska brunbjörnen* (C-240/09). Här uttalade EUD att de nationella domstolarna är skyldiga att i *den utsträckning som det är möjligt tolka de processuella reglerna så att miljöorganisationer kan överklaga beslut som rör den nationella implementeringen av unionsrättsliga regler*.⁴ Det tog ett tag innan avgörandet fick genomslag i de svenska förvaltningsdomstolarna, men i målet om skydds jakt på den s.k. Kynna-vargen klargjordes under sommaren 2012 att miljöorganisationerna kan överklaga beslut som rör EU-rättsligt skyddade arter.⁵

Reaktionerna från kommissionen och det faktum att Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) flaggade för att miljöorganisationerna ska kunna överklaga jaktbesluten minskade emellertid inte regeringens beslutsamhet. Uppvaktningen från böndernas och jägarnas organisationer var fortsatt intensiv och under hösten 2012 blev det tydligt att regeringen bestämt sig för att utmana kommissionen, nu med något förändrade argument. Den här gången motiverades jakten inte längre med att det var ett sätt att öka den sociala acceptansen för vargpolitiken, utan med att den var ett led i arbetet med att förstärka artens genetiska status. En vetenskaplig undersökning beställdes från Skandulv och med den i ryggen flaggade regeringen för att ett nytt beslut om licensjakt skulle tas. Diskussionen med kommissionen fortsatte och därifrån menade man att den svenska vargförvaltningsplanen saknade såväl konkret beskrivning hur den genetiska förstärkningen skulle ske, som delmål för förvaltningen och uppgifter om den storlek som populationen skulle uppnå på sikt. Regeringen backade emellertid inte och i slutet av januari 2013 fattade Naturvårdsverket beslut om s.k. genetisk förstärkningsjakt, vilken inte skulle förväxlas med den licensjakt som bedrivits under 2010 och 2011.⁶

2. Domstolsprövningarna av 2013 års licensjakt

Naturvårdsverkets beslut omfattade 16 vargar ur åtta revir och den EU-rättsliga grunden angavs vara artikel 16.1.e AHD.⁷ Beslutet motiverades med att denna typ av selektiv och riktad jakt är den enda åtgärden som på kort sikt kan minska inavelsgraden i vargstammen. Genetisk förstärkning förutsätter visserligen att det vidtas andra åtgärder som ännu inte har genomförts, men Naturvårdsverket menade att när väl så sker kommer den samantagna effekten av dessa och jakten bli positiv. Beslutet togs med omedelbar verkan och försågs med verkställighetsförordnande. Det överklagades av flera miljöorganisationer som också begärde inhibition. Till allmän förvåning avslog emellertid Förvaltningsrätten i Stockholm denna begäran och ytterligare några dagar gick innan jakten stoppades av Kammarrätten i Stockholm.⁸ Då hade tre vargar skjutits. Naturvårdsverket överklagade inhibitionsbeslutet, men HFD meddelade inte prövningstillstånd.

⁴ C-240/09 *Den slovakiska brunbjörnen*, para 51.

⁵ HFD lämnade prövningstillstånd för prövning i kammarrätten genom beslut 2012-06-28 i mål nr 2687-12, Kammarrätten i Stockholms dom kom sju månader senare (2013-02-07 i mål nr 4390-12). För en vidare diskussion i dessa frågor, se Darpö: *Rätten att klaga på miljöbeslut i EU-rättslig belysning*. Del 1 och 2. Europarättslig Tidskrift (ERT) 2013 s. 217 resp. 2013 s. 481 samt *Med lagstiftaren på åskådarplats*. InfoTorg Juridik-Rättsbanken 2014-03-05, alla i fulltext på [www.jandarpo.se/Artiklar & Rapporter](http://www.jandarpo.se/Artiklar%20och%20Rapporter).

⁶ <http://www.jaktojagare.se/aktuellt/sa-svarar-lena-ek-potocnik>

⁷ Naturvårdsverkets beslut 2013-01-30; dnr NV-01007-13.

⁸ Förvaltningsrätten i Stockholm 2013-02-01; 2428-13 resp. Kammarrätten i Stockholm 2013-02-06; 746-13.

Förvaltningsrättens dom kom i maj 2013.⁹ Domstolen uttalade först att i enlighet med den *Finska varg-domen* (C-342/05) ska undantagen för jakt på en skyddad art användas restriktivt och att det är den beslutande myndigheten som måste visa att de är tillämpliga. Därefter underkände beslutet om licensjakt utifrån tre grunder. För det första finns det andra och mindre ingripande sätt att förbättra den genetiska statusen hos vargstammen, t.ex. att underlätta för invandrande vargar att ta sig förbi rensköteselområdet eller att placera ut valpar från djurparker i befintliga vargkullar. För det andra levde beslutet inte upp till kravet om att jakten måste ske under ”strängt kontrollerade former” och vara ”selektiv”. De individer som fick jagas var inte tydligt identifierade och det var inte säkerställt att några genetiskt värdefulla vargar inte kunde bli skjutna. Dessutom kunde ett uttag av två vargar från varje revir över huvud taget inte motiveras från genetisk synpunkt. För det tredje ansåg Förvaltningsrätten att antalet vargar som fick jagas inte var ”begränsat” då nästan 7 % av den totala populationen skulle omfattas.

Naturvårdsverket och Svenska Jägarförbundet överklagade till Kammarrätten i Stockholm. De pekade bl.a. på att beslutet om licensjakt ingick i den nationella förvaltningsplanen för varg och skulle betraktas som en åtgärd som syftar till att återställa gynnsam bevarandestatus hos populationen. Beslutet gällde enbart 16 djur och var därför inte mer ingripande än nödvändigt. Något behov att inhämta förhandsbesked från EUD fanns inte, då det redan var klart att artikel 16.1.e medger jakt på de skyddade arterna. Kammarrättens länge efterlängtda dom kom alltså för två veckor sedan.¹⁰ Målet avskrevs från vidare handläggning, men domstolen uttalade sig ändå i sak då det saknas vägledning om under vilka förutsättningar som licensjakt får bedrivas på EU-rättsligt skyddade arter. I domen redogör Kammarrätten för det strikta skyddet för arter under artikel 12 och 16 AHD och dess implementering i den svenska jaktlagstiftningen. Man går därefter in på EUDs rättspraxis, där det bl.a. framgår att undantagen från det strikta skyddet ska tillämpas strikt (C-6/04 och C-342/05 *Den finska varg-domen*) samt att undantagen ska vara ändamålsenliga och proportionerliga i förhållande till syftet (C-76/08 *Kommissionen mot Malta*). I den senare delen hänvisar Kammarrätten till kommissionens vägledning om det strikta artskyddet.¹¹ Man pekar också på att det framgår av EUDs praxis att det är *myndigheten som har bevisbördan för att undantaget är tillämpligt* och att *beslutet måste vara noggrant och tillräckligt motiverat*.

Därefter övergår domstolen till att bedöma om uttrycket ”insamling” i artikel 16.1.e omfattar jakt på de skyddade arterna. Man konstaterar att direktivets olika språkversioner inte ger tydlig ledning, men att systematiken i regelverket tyder på att dödande omfattas. Bland annat framgår av artiklarna 14 och 15 att tillåtna jaktmetoder ska användas. Det är även tydligt att kommissionen utgår från denna tolkning i sina kommunikationer med bl.a. Sverige. Sammantaget innebär detta enligt Kammarrätten att uttrycket insamling kan inbegripa jakt och att den svenska regleringen i jaktlagstiftningen därmed inte går utöver vad som är tillåtet enligt AHD.

⁹ Förvaltningsrätten i Stockholms dom 2013-05-02; 2428-13, kommenterad av Epstein, Y & Darpö, J: The Wild Has No Words. *Journal of European Environmental and Planning Law (JEEPL)* 2013 s. 250, finns i fulltext på [www.jandarpo.se/In English](http://www.jandarpo.se/In%20English).

¹⁰ Kammarrätten i Stockholms dom 2014-11-14 i mål 3273-13.

¹¹ Vägledning om strikt skydd för djurarter av intresse för gemenskapen i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer. EU-kommissionen, Bryssel februari 2007, se <http://www.naturvardsverket.se/hb/Artskyddsforordningen/Ovriga-lagar/Artskydd-i-EU-och-i-Sverige/Habitatdirektivet/EU-kommissionens-vagledning/>

När det sedan gäller syftet med det tillämpade undantaget, konstaterar domstolen att e-punkten inte anger något syfte. Detta skiljer den från övriga undantag i artikel 16.1, bl.a. den om allvarlig skada i b-punkten. Man gör därför en jämförelse med syskonbestämmelsen i artikel 9 i fågeldirektivet (2009/147/EG) och dess skrivning om ”förnuftig användning”. Av rättspraxis under det direktivet kan man dra slutsatsen att den nationella domstolen måste pröva om ett angivet syfte är unionsrättsligt tillåtet (C-10/96 och C-182/02). Förvaltningsrätten hade bedömt syftet med jakten, dvs. att minska inavelsgraden i vargpopulationen, dels utifrån förvaltningsplanen för vargpopulationen, dels utifrån ändamålsskrivningen i artikel 2.2 AHD. Kammarrätten pekar emellertid på att vargen i Sverige *inte omfattas av den reglering som tillåter förvaltningsåtgärder*, utan åtnjuter tvärtom ett strikt skydd. Det saknar alltså betydelse om licensjakten är en del av en förvaltningsplan. Det är heller inte tillräckligt att jakten rent allmänt kan sägas uppfylla kriteriet i artikel 2.2 AHD, dvs. att åtgärden syftar till att bibehålla eller återställa gynnsam bevarandestatus. Därutöver måste göras en prövning av motivet för undantaget mot förutsättningarna i artikel 16.1. Att förbättra den genetiska statusen hos en population kunde dock ändå enligt Kammarrätten anses acceptabelt som motiv för undantag från det strikta skyddet enligt punk 1.e.

Därefter övergick domstolen till att bedöma om licensjakten är ett ändamålsenligt medel för att uppnå syftet och om dess påverkan på arten är proportionerligt i förhållande till detta. När det gällde ändamålsenligheten konstaterade man att det naturvetenskapliga underlaget för beslutet var kontroversiellt och utformningen av licensjakten tveksam, då Naturvårdsverket inte hade följt de rekommendationer som angavs av Skandulv. Den förväntade effekten var dessutom enbart temporär och behovet av en sådan inte klarlagd. Den självklara jämförelsen mellan att bedriva licensjakt och ingen jakt alls i förhållande till den genetiska statusen var heller inte utförd. Sammantaget menade Kammarrätten därför att Naturvårdsverket inte i tillräcklig grad hade lyckats visa att licensjakten skulle förbättra den genetiska statusen, dvs. att den beslutade åtgärden var ändamålsenlig. Därutöver uttalade domstolen att en licensjakt på 16 vargar *måste betraktas som relativt omfattande*. Detta faktum, i kombination med det svaga stödet för att jakten skulle förbättra den genetiska statusen, gör att beslutet i vart fall inte är proportionerligt. Redan på dessa grunder underkändes alltså Naturvårdsverkets beslut, varför domstolen inte såg någon anledning att uttala sig om övriga kriterier enligt artikel 16.1.e AHD och den svenska implementeringen i jaktlagstiftningen.

3. Händelseutvecklingen efter 2013 års licensjaktbeslut

Kammarrättens dom gäller alltså den licensjakt som skulle ha genomförts i januari-februari 2013. Beslutet att inhibera jakten dessförinnan innebar att den inte kunde genomföras under den säsongen. Ställda inför faktum bytte regeringen därför taktik återigen. I juni 2013 kom en rapport från Skandulv, där det uttalades att vargpopulationen nu hade uppnått gynnsam bevarandestatus. Slutsatsen baserades på det faktum att antalet uppskattades till 300 i Sverige och 30 i Norge och att den genetiska statusen hade förbättrats genom den lyckade förflyttningen av ett vargpar från Norrbotten till Tiveden under våren. Med utgångspunkt från bl.a. den rapporten konstaterade regeringen i en proposition till höstriktsdagen 2013 att vargstammen hade gynnsam bevarandestatus och att ett intervall

mellan 170 och 270 kunde fastställas för minsta antal djur.¹² Naturvårdsverket uppdrogs att besluta om licensjakt för 2014, vilket skedde i december.¹³ Jakten skulle omfatta 30 vargar i tre län för att minska koncentrationen och på så sätt ”begränsa de negativa konsekvenserna från rovdjur för tamdjursägare och näringar”. Den nationella förvaltningsplanen för varg hade uppdaterats i enlighet med riksdagens beslut och av den framgick att en begränsad och strängt kontrollerad jakt är den mest lämpliga åtgärden för att få ned antalet vargar där populationen är som tätast. Beslutet var utformat så att det gav länsstyrelserna frihet att bestämma vilka revir som skulle tömmas, dock under förutsättning att inga genetiska vargar omfattades. Naturvårdsverket menade att jakten skulle bidra till att öka toleransen hos allmänheten för förekomsten av rovdjur. Licensjakten skulle börja den 1 februari 2014, men beslutet överklagades av ett antal miljöorganisationer och inhiberades av Förvaltningsrätten i Stockholm innan den hade kommit igång.¹⁴

Från böndernas och jägarnas organisationer möttes utvecklingen av klagorätten och det faktum att förvaltningsdomstolarna underkände jaktbesluten med häftiga reaktioner. I det debattklimat som utvecklats av företrädare därifrån har det förekommit påståenden som att överprövningen av besluten blivit till en ”domstols-cirkus”, att förvaltningsrättens utslag ”inte är värdigt ett rättssamhälle” och att ”samtidigt borde alla inse att när regeringens och riksdagens beslut kan inhiberas och överklagas så lättvindigt av i stort sett vem som helst är det något uppenbart fel i rättsväsendet”.¹⁵ Uttalanden som att frågor som dessa inte kan och inte ska skötas av vare sig ”domstolsjurister” eller ”byråkrater från Bryssel” är också vanliga. Vad som var mer förvånande är att reaktionerna möttes med förståelse från politiskt håll. Nu började man tala om att det måste bli enklare att meddela beslut om skydds jakt och att besluten ska förankras lokalt genom att de fattas av länsstyrelserna.¹⁶ Att en sådan ordning samtidigt skulle medföra att besluten inte kan överklagas av miljöorganisationerna till domstol var en konsekvens som man först inte låtsades om.¹⁷ Att det var en önskvärd effekt blev emellertid tydligt när EU-kommissionen startade en ny kommunikation genom EU Pilot i december 2013. Regeringen gjorde då klart att man var nöjd med den rådande ordningen och att den inte utgör något brott mot våra internationella eller EU-rättsliga förpliktelser. Som en reaktion på detta inledde kommissionen ett nytt överträdelseärende i juli i år.¹⁸ Kommissionen menar att ett system där jaktbesluten inte kan prövas i domstol efter talan från de motstående intressena bryter mot Århuskonventionen och principen om EU-rättens ändamålsenliga verkan (*effet utile*).

Från politiskt håll arbetade man vidare på den inslagna vägen, till synes obekymrade om att rovdjurspolitiken nu lett till att kommissionen har påbörjat två överträdelseärenden

¹² Prop. 2012/13:191 En hållbar rovdjurspolitik.

¹³ Naturvårdsverkets beslut 2013-12-19; NV-08512-13

¹⁴ Förvaltningsrätten i Stockholms beslut 2014-01-15 i målen nr 30966-14 och 598-14.

¹⁵ LRF på miljödepartementets rovdjurshearing i Stockholm den 31 augusti 2013. Det andra uttalandet gjordes av Jägarförbundets ordförande Björn Sprängare på Svenska Jägarförbundets hemsida 2013-05-03, ett uttalande som kommenterades av Hanne Kjöllner på Dagens Nyheter ledarsida 2013-03-08. En ledamot (C) i jordbruksutskottet står för det tredje. Det tredje uttalandet gjordes av Solveig Larsson, ordförande i Jägarnas Riksförbund på hemsidan 2014-02-24, se http://www.jaktojagare.se/se/article_print.php?id=561945

¹⁶ Se de förslag som läggs av SOU 2013:60 Åtgärder för samexistens mellan människa och varg, se även Uppsala universitetets remissyttrande 2013-08-29 (dnr UVF 2012/1814), finns i fulltext på www.jandarpo.se/Övrigt/material.

¹⁷ Av 58 § 1 p. framgår att beslut av Naturvårdsverket i ärenden som överklagats dit inte är överklagbara.

¹⁸ Europeiska kommissionen, formell underrättelse 2014-07-11; överträdelse nr 2014/2178.

i frågan. I juni i år delegerades rätten att fatta beslut om skyddsjakt till länsstyrelserna.¹⁹ I slutet av oktober kom sedan ett paket av åtgärder som bestod av en förnyad förvaltningsplan för varg, fastställda miniminivåer för populationen och ett beslut att delegera licensjakten till länsstyrelserna i mellersta rovdjursförvaltningsområdet. Den beslutade förvaltningsplanen för perioden 2014-2019 utgick från 2013 års rovdjursproposition och det efterföljande riksdagsbeslutet, där det slogs fast att de stora rovdjuret har en gynnsam bevarandestatus i Sverige.²⁰ Bevarandestatusen ska upprätthållas, men samtidigt ska förvaltningen skötas så att tamdjurshållningen inte påtagligt försvåras och socioekonomisk hänsyn iaktas. I planen har Naturvårdsverket delat upp det övergripande och långsiktiga målet i fyra delmål för att tydliggöra hur det ska uppnås:

- Uppnå och bibehålla de stora rovdjurens gynnsamma bevarandestatus: Antalet vargar i Sverige ska vara minst 270 med utbredning i hela landet, undantaget Gotland och den alpina regionen. Minst 1 ny immigrant från östliga populationer ska kunna reproducera sig per generation – för varg fem år – under förutsättningen att vargstammen är på minst 370 individer. Är den på 270 behövs 2,5 invandrare per generation.
- Minska skador orsakade av stora rovdjur: Toleransnivån för skador på ren ska vara maximalt 10 % av samebyns faktiska antal renar, angrepp på fårbesättningar och hundar ska minska med 10 %.
- Öka förtroendet för förvaltningen: Antalet personer som känner oro vid utevistelse i områden med varg ska minska med 10 %, en större andel av befolkningen ska tolerera rovdjuret och känna förtroende för myndigheterna, samrådsprocesserna kring förvaltningsplanerna ska upplevas som legitima och inkluderande. Länsstyrelsernas regionala förvaltningsmål ska innehålla ett tydligt socioekonomiskt resonemang.
- Motverka illegal jakt: Här anges bara att berörda samhällsinstanser ska fortsätta att arbeta för att minska den illegala jakten.

Av det samtida beslutet om miniminivåer framgår att utgångspunkten för arbetet är att populationen ska vara så låg som möjligt, utan att det riskerar att äventyra den gynnsamma bevarandestatusen.²¹ Antalet vargar i den skandinaviska vargpopulationen beräknas idag vara 400, varav 370 i Sverige och 30 i Norge.²² Enligt beslutet måste stammen omfatta minst 27 föryngringar, dvs. 270 vargar (en föryngring beräknas motsvara tio individer). Idag finns samtliga föryngringar i det mellersta rovdjursförvaltningsområdet med följande länsfördelning: Dalarna:7, Gävleborg: 2, Värmland: 11, Stockholm: -, Upp-

¹⁹ Delegationen gjordes först i januari, men blev vilande i avvaktan på att överklagandet skulle avgöras av förvaltningsdomstolarna. Reglerna ändrades därefter så att dessa beslut träder i kraft omedelbart och ett nytt beslut fattades av Naturvårdsverket 2014-06-02 i ärende dnr NV-03681-14.

²⁰ Nationell förvaltningsplan för varg. Förvaltningsperioden 2014-2019. Naturvårdsverket oktober 2014, <http://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Regeringsuppdrag/Forvaltningsplaner/Nationell-forvaltningsplan-for-varg/>

²¹ Naturvårdsverkets beslut 2014-10-30, dnr NV-00552-14; <http://www.naturvardsverket.se/Nerladdningssida/?fileType=pdf&traceFile=/upload/stod-i-miljoarbetet/vagledning/vilt/miniminivaer/beslut-miniminivaer-varg-bjorn-20141030.pdf>

²² Förvaltningsplanen för varg 2014-2019, s. 47, även <http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Varg-population-skandinavien/>

sala: -, Örebro: 5, Västmanland: 1 och Västra Götaland: 1. Inriktningen ska vara att försöka sprida fördelningen genom att minska tätheten i Värmland och Örebro och öka antalet föryngringar i övriga län, förutom Västmanland och Dalarna.

Delegationsbeslutet för licensjakt under perioden 2015-2017 gäller till samtliga län i det mellersta förvaltningsområdet, dvs. även till dem som inte har några miniminivåer.²³ Något högsta antal djur som får fällas anges inte, endast att det är fritt för länsstyrelserna att bedöma utrymmet för licensjakt enligt förutsättningarna i 23 c § JaktF. Naturvårdsverket kommer emellertid att fortlöpande att följa upp om besluten om licensjakt kan försvåra upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus eller annars utnyttjas i för hög utsträckning (jfr 24 c § JaktF). Dessutom uttalas att den licensjakt som beslutas av länen inte får medföra att antalet föryngringar i Sverige understiger det beslutade nationella miniminivån för varg, dvs. 27.

I fredags kom alltså de första besluten om licensjakt under perioden den 9 januari och 15 februari 2015. Länsstyrelsen i Värmland bestämde att 24 vargar ska fällas, medan Länsstyrelsen i Örebro nöjde sig med 12.²⁴ Länsstyrelserna i Gävleborg och Västmanland har förklarat att vargpopulationen där inte klarar licensjakt för stunden. Beslut från Länsstyrelsen i Dalarna dröjer, men länets viltförvaltningsdelegation har uttalat att mellan fyra och åtta djur kan fällas. Om det stämmer kommer följaktligen vinters licensjakt på varg omfatta minst 40 djur.

Besluten om licensjakt är ganska likalydande. Länsstyrelsen i Örebro skriver att den rättsliga grunden är Naturvårdsverkets beslut om miniminivåer, den regionala förvaltningsplanen för stora rovdjur ”samt gällande lagtexter”. Licensjakten syftar till att genomföra riksdagens beslut att minska tätheten av varg där den är som störst. Motivet är att minska skadorna på tamdjur och att öka förutsättningarna för en långsiktig förvaltning av älgstammen, liksom att ta hänsyn till löshundsjakten som är en viktig del i viltförvaltningen och svensk jakttradition. Därigenom kan också den sociala acceptansen öka för rovdjurspolitiken. Licensjakten ska inriktas på att tömma hela revir – i Örebros fall två – dvs. att skjuta bort hela familjegrupper. Alternativen är att flytta på vargarna eller att sterilisera dem, vilket inte bedöms vara realistiskt. Beslutet är försett med verkställighetsförordnande, dvs. att det gäller även om det överklagas.

4. Avslutning av del 1

Reaktionerna på Kammarrättens dom att underkänna 2013 års jakt har varit intressanta. Från Naturvårdsverkets sida gick man snabbt ut och förklarade att domen inte kommer att överklagas. Motivet för detta angavs vara att domstolen hade avskrivit målet från vidare handläggning och ”(m)an kan inte överklaga skälen eller de bedömningar som domstolen har gjort separat”.²⁵ Det är inte en övertygande förklaring. Då ligger det närmare till hands att tro att myndigheten inser att genom att överklaga skulle man erkänna att avgörandet har allmän betydelse för förvaltningsjakt under artikel 16.1.e, vilket kan utlösa invändningar mot den stundande licensjakten. Det är myndigheten knappast intresserad av,

²³ Naturvårdsverkets beslut 2014-10-30, dnr NV-06561-14; <http://www.naturvardsverket.se/Nyheter-och-pressmeddelanden/Lansstyrelserna-i-Mellansverige-far-ratt-att-fatta-beslut-om-licensjakt-pa-varg-/>

²⁴ Länsstyrelsen i Värmland 2014-11-28; dnr 218-8140-2014 resp. Länsstyrelsen i Örebro 2014-11-28; dnr 218-6634-2014.

²⁵ <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Rattsinformation/Beslut-jakt-mm/Beslut-om-jakt-och-vilt/Varg/Selektiv-och-riktad-jakt-pa-varg--folj-arendet/>

lika lite som av att HFD begär förhandsavgörande från EU-domstolen i frågan. Från den utgångspunkten är Naturvårdsverkets inställning logisk.

Olof Liberg, en av forskarna bakom den Skandulv-rapport som låg till grund för den genetiska förstärkningsjakten 2013, har också uttalat sig i massmedia.²⁶ Han är inte överraskad över Kammarrättens dom och menar att Naturvårdsverket använde sig av fel motivering för licensjakten. Enligt honom förbättrar man inte genetiken genom att skjuta av djur ett enskilt år. Naturvårdsverket borde istället ärligt ha sagt att jakten var till för att begränsa stammen för att åtgärda de ekonomiska problemen med skador och för att förbättra den sociala acceptansen. Har man ett pågående program för att genetikförstärkning – t.ex. genom att flytta in värdefulla vargar från norr – då kan man ha licensjakt som får en sådan positiv bieffekt. Vore det en annan art, som t.ex. hackspettar, skulle man givetvis jaga först efter det att det genetiska inflödet var säkrat. Liberg tror emellertid inte att Kammarrättens dom får betydelse för 2015 års licensjakt. Nu har man lyckats med att visa att det går att förstärka genetiken med aktiva åtgärder. Dessutom är syftet att begränsa stammen. Slutligen är förutsättningarna annorlunda genom att besluten inte längre kan överklagas till domstol.

Uttalandena ovan är illustrativa för diskussionen om den svenska rovdjurspolitiken och mötet med EU-rätten. Dels på det viset att motiven för jakten varierar från år till år, lite som i enlighet med namnen Kajsas devis. Dels genom att de rättsliga förutsättningarna sägs vara förändrade genom att besluten inte längre kan överprövas i domstol. För den som är intresserad av rättssäkerhet i förvaltningen kan båda dessa utgångspunkter kännas märkliga, något som jag diskuterar vidare i nästa del av artikelserien.

5. Inledning av del 2 (22/12)

Vid publiceringen av den första delen (1/12) hade två länsstyrelser beslutat om licensjakt under 2015 - Värmland och Örebro där fyra respektive två revir ska tömmas (24 + 12 djur). Den rättsliga grunden anges vara 23 c § jaktförordningen (1987:905, JaktF) och artikel 16.1.e i art- och habitatdirektivet (92/43, AHD). Licensjakten syftar till att minska tätheten av varg för att på så sätt få ned skadorna på tamdjur och öka förutsättningarna för en långsiktig förvaltning av älgstammen. Som motiv nämns även hänsyn till löshundsjakten, vilken utgör en viktig del i viltförvaltningen och svensk jakttradition. Enligt länsstyrelserna kan licensjakten också leda till att den sociala acceptansen ökar för rovdjurspolitiken. Alternativen till jakt är att flytta på vargarna eller att sterilisera dem, vilket bedöms som orealistiskt eller orimligt kostsamt.

Även Länsstyrelsen i Dalarna hade flaggat för licensjakt, men beslutet dröjde. Det förväntades allmänt att det skulle vara likalydande som Värmlands och Örebros, dvs. licensjakt av förvaltningsskäl. Så blev emellertid alls inte fallet. Dalarna meddelade två beslut, ett för renskötselområdet och ett för det s.k. Olsjöreviret i Ludvika kommun.²⁷ I det första fallet anges den rättsliga grunden vara 23 c § JaktF och artikel 16.1.b AHD,

²⁶ Tidningen Jakt och Jägare, intervju med Olof Liberg den 16 november 2014: Fel argument för vargjakt; <http://www.jaktojagare.se/fel-argument-for-vargjakt>

²⁷ Länsstyrelsen i Dalarna 2014-12-05, dnr 218-13034-2014 (rensköteselområdet) resp. dnr 218-13035-2014 (Olsjöreviret), se <http://www.lansstyrelsen.se/dalarna/Sv/djur-och-natur/jakt-och-vilt/licensjakt2/Pages/licenjakt-pa-varg-2015.aspx>

dvs. licensjakt med skyddsmotiv. Länsstyrelsen motiverar beslutet med att förekomsten av varg inom rensköteselområdet orsakar stora skador genom direkt predatering och påverkan på renhjordarnas rörelsemönster, vilket försvårar renskötseln. De två sydligaste sambyarna i länet – Idre Nya Sameby och Ruhten-Sitje Sameby – har en oproportionerlig stor problematik som beror på icke revirmarkerande vargar som sprider sig norrut från populationens kärnområden.

I beslutet om Olsjöreviret anges den rättsliga grunden vara 23 c § JaktF och artikel 16.1.c AHD, dvs. licensjakt med hänsyn till bland annat allmän hälsa och orsaker av social karaktär. Här motiveras beslutet med att närgångna vargar under lång tid uppehåller sig i närheten av bebyggelse, vilket skapat stor oro som påverkar människors livskvalitet och därmed den allmänna hälsan. På längre sikt kan detta förhållande också minska den sociala acceptansen för rovdjursstammarna. Att bryta ett beteendemönster där vargar uppehåller sig i närheten av människor är därför i enlighet med såväl den svenska rovdjurspolitiken som de långsiktiga bevarandeintentionerna i AHD. I det aktuella reviret har vargar rapporterats i närheten av fyra samhällen. Ansökningar har gjorts om skyddsjakt, men dessa har avslagits. Även försök med direkta skrämselfångor har vidtagits, men de är svåra att genomföra över det stora område som det är fråga om.

I båda besluten anges slutligen att licensjakt är den lämpligaste lösningen, då alternativ som flyttning skulle medföra orimligt kostnader. Den tillåtna mängden djur som får jagas (4 + 4) motsvarar den årliga tillväxten, varför jakten inte kommer att minska Dalarnas vargpopulation. Jakten syftar enbart till att minska risken för att vargstammen expanderar till områden där den kan göra mest skada. I båda besluten anges också att antalet vargar som omfattas av licensjakten kan ökas genom tilläggsbeslut ”om det framkommer att jaktområdet (...) innehåller ett högre antal individer”.

Licensjakten ska genomföras mellan den 9 januari och 15 februari 2015. Sammantaget innebär de tre länsstyrelsebesluten att den kommer att omfatta 44 vargar. Det kan jämföras 16 djur i 2013 års beslut om licensjakt, som alltså underkändes för en knapp månad sedan av Kammarrätten i Stockholm. Licensjaktbeslutet för 2014 – som nu ligger nu för prövning i Förvaltningsrätten i Stockholm – omfattade 30 djur. Så även om populationen har ökat från uppskattningsvis 280 under 2011/12 till omkring 370 idag, är det ändå en relativ ökning av jakten från 7 % till nästan 12 % av den svenska vargstammen.

6. Naturvårdsverkets överprövning

Enligt 58 § JaktF överklagas länsstyrelsens beslut om licensjakt till Naturvårdsverket, som också är den myndighet som har gett riktlinjer för jakten genom *Nationell förvaltningsplan för varg – förvaltningsperioden 2014-2019*. Om vi utgår från att överprövningen kommer att ske utifrån den planen samt andra vägledning och beslut från verket, är det rimligt att tro att besluten från Värmland och Örebro kommer att fastställas. Dessa utgår från att jakten sker enligt 23 c § JaktF och artikel 16.1.e AHD, dvs. att det är fråga om licensjakt av förvaltningsskäl. Om det håller EU-rättsligt diskuterar jag nedan.

När det gäller besluten från Dalarna har jag däremot svårt att se att de ens klarar en överprövning i Naturvårdsverket. Redan det faktum att länsstyrelsen blandat ihop bestämmelsen om licensjakt i 23 c § JaktF med dem om skyddsjakt gör att besluten kan ifrågasättas. På sätt och vis kan man säga att myndigheten tillämpar bestämmelsen i 23 a § 1 st. 2 och 3 pp. och 23 b §§ JaktF på ett fantasifullt sätt och utan att erkänna det. Uppenbarligen menar man emellertid att artikel 16.1.e – dvs. 23 c § JaktF – inte kan tilläm-

pas renodlat i ett fall som detta, utan måste förstärkas med skäl hämtade från artikel 16.1.b respektive artikel 16.1.c. Därtill kommer att beslutet i renskötselområdet gäller jakt för att undvika allvarlig skada, samtidigt som det knappast når upp till de höga krav som ställs för att identifiera skadegörande individer. I den frågan finns vägledning att hämta i C-342/05 *Den finska vargen* som gällde just sådan ”preventiv skydds jakt”, dvs. jakt på ett antal vargar i ett område för att förhindra allvarlig skada enligt artikel 16.1.b AHD. Här inledde EU-domstolen (EUD) med att konstatera att bestämmelsens ordalydelse ger utrymme för sådan jakt och det inte kan uteslutas att en myndighet kan tillåta jakt på en eller flera individer i en flock som man vet har eller kan orsaka allvarlig skada. Förutsättningen är dock att myndigheten är säker på att åtgärden är effektiv, dvs. att den förhindrar ytterligare skada. Då det vetenskapliga stödet för en sådan slutsats i målet var svagt, ansågs Finland bryta mot AHD, varvid EUD uttalade:²⁸

Accordingly, by authorising wolf hunting on a preventive basis, without it being established that the hunting is such as to prevent serious damage within the meaning of Article 16(1)(b) of the Habitats Directive, the Republic of Finland has failed to fulfil its obligations under Articles 12(1) and 16(1)(b) of that directive; (...).

I den praxis som utvecklats av Naturvårdsverket och i dess riktlinjer för skydds jakt under 23 a § 1 st. 3 p. JaktF definieras ”allvarlig skada” av rovdjur som flera angrepp på en djurbesättning. När det gäller skrivningen i 23 b § JaktF om att skydds jakt kan tillåtas även i fall då stor sannolikhet för allvarlig skada föreligger, betonas att det ska vara en ”klart förutsägbar situation där det i de flesta fall uppstår en allvarlig skada” och ”(d)et kräver en mycket noggrann och svår bedömning och möjligheten till ett sådant beslut är därför mycket begränsad”. När man inte vet vilken individ som är skadegörande i en flock bör skydds jakten i första hand inriktas på en i taget.²⁹ Mot den här bakgrunden är det svårt att tro att ett beslut om skydds jakt på fyra vargar utifrån ett vagt resonemang om tänkbar skada håller vid en överprövning i Naturvårdsverket. Att artikel 16.1.b skulle tillåta skydds jakt i en situation där syftet är att förhindra spridning in i ett känsligt område framstår dessutom som mindre övertygande, särskilt som alternativ egentligen inte diskuteras. Här kan det också noteras att även om rennäringen gör att särskild hänsyn måste tas, får detta enligt EU-kommissionen inte leda till att hela renskötselområdet görs till en vargfredad zon.³⁰

Beslutet att ta bort Olsjöreviret motiveras som sagt med hänsyn till ”allmän hälsa och orsaker av social karaktär” och syftar till att minska människors oro för närgångna vargar. Det kan alltså sägas vara ett slags licensjakt med skydds jaktstämning hämtat från 23 a § 1 st. 2 p. JaktF. Här är den rättsliga grunden än svagare än för beslutet för renskötselområdet.³¹ Paragrafen som tillämpas talar nämligen om ”allmän hälsa och säkerhet eller av andra tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av

²⁸ C-342/05, pp. 42-44, slutsatsen i p. 47.

²⁹ Naturvårdsverkets riktlinjer för beslut om skydds jakt. Rapport 6568 (Maj 2012), s. 16-18, citerat på s. 17.

³⁰ Motiverat yttrande om underlåtenhet att fullfölja skyldighet enligt artiklarna 12 och 16 AHD. Överträdelser nr 2010/4200 (Bryssel 2011-06-17), avsnitt 3.37-41, finns i fulltext på www.jandarpo.se /Övrigt material.

³¹ Den uppmärksamma läsaren noterar också att en av de tjänstemän som deltog i beslutet om renskötselområdet har fallit ifrån i beslutet om Olsjöreviret.

social eller ekonomisk karaktär”, vilket är något helt annat än att människor känner oro och stress av närgångna vargar. Det framgår också av Naturvårdsverkets riktlinjer att tröskeln ”överskuggande allmänintresse” är hög och att det ska vara fråga om påtaglig risk för allmänhetens hälsa och säkerhet för att skydds jakt ska kunna tillåtas. Om det är fråga om enstaka djur som utvecklats ett farligt beteende – och här nämns björn – ska främst polisen tillkallas för skydds jakt enligt 9 § jaktlagen (1987:259).³² Till detta kan läggas att Länsstyrelsen i Dalarna medgav skydds jakt på en varg i Olsjöreviret med stöd av 23 a § 1 st. 2 p. JaktF så sent som i oktober, ett beslut som Naturvårdsverket undanröjde efter överklagande.³³ Verket uttalade förståelse för de boendes oro, men menade att problematiken inte var allvarligare än i andra vargrevir. Vargarna hade heller inte uppträtt aggressivt och det fanns inte någon risk för angrepp på människor. Att då, som Länsstyrelsen Dalarna, återkomma efter en dryg månad med ett beslut om samma slags skydds jakt på *fyra vargar* i samma område är anmärkningsvärt. Jag håller det därför för otroligt att beslutet håller om det överklagas till Naturvårdsverket.

7. Är förvaltnings jakt på en strikt skyddad art förenlig med EU-rätten?

7.1 Inledning

I Värmland och Örebro ska licensjakten istället genomföras av förvaltnings skäl. Då beslutet från Värmland i stora stycken är kopierat från Naturvårdsverkets beslut om licensjakten 2014, kan det vara värt att citera skälen (min kursiv):³⁴

Vargstammen i Sverige har en kontinuerligt hög tillväxttakt och riksdagen har beslutat att populationen nu har *uppnått gynnsam bevarandestatus*. Dessa förutsättningar kan enligt den nationella förvaltningsplanen ge ett utrymme för *licens jakt som förvaltningsåtgärd* i rovdjursförvaltningsområden som uppnått sina miniminivåer. Det innebär att ett län som bedömer att det är motiverat att *minska koncentrationen av varg i ett område för att ta socioekonomisk hänsyn*, kan använda licens jakt som förvaltningsmetod om förutsättningarna för jakten i övrigt är uppfyllda. Licens jakt ska inte ses som en akut eller tillfällig lösning. Den ska inte heller på något sätt ses som den enda åtgärd som ska användas och utvecklas inom förvaltningen. Licens jakt för att minska tätheten av vargstammen i vissa områden bedöms vidare av Naturvårdsverket i den nationella förvaltningsplanen vara en *effektiv, kontrollerbar och hållbar del av en aktiv vargförvaltning om den sker i begränsad omfattning*. Utöver licens jakt kan andra åtgärder så som bidrag och ersättningar vid skador, skydds jakt, samråd och information även bidra till att minska konflikter mellan människa och varg.

Utgångspunkterna är alltså att vargpopulationen *har uppnått gynnsam bevarandestatus (GYBS)*, att en licens jakt därför kan tillåtas för att *minska koncentrationen av socioekonomiska skäl*, att jakten kommer att genomföras under *kontrollerade former* samt att den enbart är av *begränsad omfattning*.

³² Naturvårdsverket Rapport 6568, s. 13f.

³³ Naturvårdsverket 2014-10-27, dnr NV-07193-14 ang. Lst/Dalarnas beslut om skydds jakt på en varg från Olsjöreviret.

³⁴ Länsstyrelsen i Värmlands läns beslut 2014-11-28, dnr 218-8140-2014, s. 10.

Gemensamt för samtliga undantag i artikel 16.1 AHD är att de inte får försvåra upprätthållandet av GYBS och att det inte finns alternativa sätt att uppnå syftet. Under e-punkten anges emellertid inte något syfte, bara att det är tillåtet att under strängt kontrollerade förhållanden selektivt och i begränsad omfattning tillåta insamling och förvaring av vissa exemplar i en begränsad mängd som fastställs av myndigheterna. Bestämmelsen motsvaras i stort sett ordagrant av 23 c § JaktF (se dock nedan om ”begränsad mängd” och ”vissa exemplar”). Som den svenska licensjakten nu är utformad bedömer jag att kriteriet om ”strängt kontrollerade former” inte är ett självständigt problem; jakten avser bestämda revir och ska inte omfatta några vargar som är genetiskt värdefulla. I likhet med Kammarätten i Stockholm, menar jag också att jakt i form av dödande ingår i uttrycket ”insamling”.³⁵ Diskussionen nedan är därför inriktad på frågor som gäller om vargpopulationen har GYBS, om e-punkten över huvud taget medger förvaltningsjakt, om tillgängliga alternativ och om jakten kan sägas vara begränsad. Diskussionen förs utifrån tillgängliga källor inom EU-rätten och de svenska domstolsavgörandena kring 2013 års licensjakt, främst den färska domen från Kammarätten i Stockholm som jag redogjorde för i den första delen av artikelserien.

7.2 Har den svenska vargpopulationen uppnått gynnsam bevarandestatus?

Enligt artikel 16.1.e AHD får inte undantagen försvåra upprätthållandet av GYBS hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde. Av ordalydelsen kan man alltså tro att undantag enbart kan göras i ett läge då arten redan har uppnått denna nivå. I *Den finska vargen* gör emellertid EUD klart att artikel 16.1 är tillämplig trots att denna nivå inte uppnåtts, bara statusen inte försämras.³⁶ Frågan har emellertid fått betydelse i den svenska debatten genom att regeringen sedan hösten 2013 hävdar att den svenska vargpopulationen har uppnått GYBS, vilket i sin tur medger ett större utrymme för förvaltningsjakt. Jag har givetvis ingen uppfattning i de biologiska frågorna, men kan konstatera att diskussionen har fokuserat på siffror om önskat antal vargar och att dessa har varit många och motstridiga. I betänkandet Mål för rovdjuren (SOU 2012:122) föreslog Rovdjursutredningen att målsättningen skulle vara 450 vargar i Sverige. Till sin hjälp hade man en expertpanel som menade att den samlade populationen i Sverige, Norge samt finska och ryska Karelen borde tredubblas till åtminstone 3 000 djur för att uppnå GYBS.³⁷ Efter ytterligare utredning fastställde Naturvårdsverket under hösten 2012 att nivån kunde hållas vid 380 djur i Sverige/Norge, givet att 7 genetiskt effektiva vargar – dvs. sådana som lyckas att reproducera sig – invandrar från öster under en tioårsperiod. Mot detta reagerade miljöministern direkt och menade att det räckte med 180 vargar.³⁸ Ett ytterligare inspel kom från flera forskare på Skandulv i ett brev till Miljödepartementet i juni 2013. Man hävdade att populationen redan hade GYBS och att denna kunde upprätthållas med ett antal på 270 i Sverige under förutsättning att minst en östlig varg immigrerar vart femte år. Med brevet i ryggen gick regeringen till riksdagen med en proposition där det

³⁵ Se Se Michanek, G: Strictly Protected European Wolf Meets Swedish Hunter with License to Kill. 2012. I *Pro Natura* (Universitetsforlaget, Oslo). pp. 323-345

³⁶ C-342/05, p. 29.

³⁷ SOU 2011:37 Rovdjurens bevarandestatus, bilaga 3 (s. 101): Hansen & Andersen & Aspi & Fredrickson: Evaluation of the conservation genetic basis of management of grey wolves in Sweden.

³⁸ Lena Ek i intervju i Sveriges Radio/Ekot,

<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5315881>

uttalades att ett referensvärde skulle fastställas på mellan 170 till 270 djur.³⁹ Under hösten 2013 bestämde Naturvårdsverket värdet till 270 djur, dock under förutsättning att invandringstakten av reproducerande karelsk-finska vargar från 2007-2012 fortsätter. Siffran inrapporterades till kommissionen enligt artikel 17 AHD i slutet av 2013, dvs. det sägs vara det antal individer som behövs för att arten ska ha GYBS.

Från biologisk synpunkt kan man följaktligen ha olika uppfattningar om hur stor den skandinaviska populationen måste vara för att upprätthålla GYBS. Den bild av ett entydigt forskningsläge som politikerna hänvisar till framstår mot den här bakgrunden som skönmålning.⁴⁰ Det enda säkra verkar istället vara att slutsatsen att den Skandinaviska vargpopulationen har GYBS är mycket kontroversiell.⁴¹ Det råder emellertid relativ enighet om att nyckelfrågan just nu inte är antalet vargar här eller där, utan populationens genetiska status. Den är fortsatt dålig eller mycket dålig och GYBS är helt beroende av att det sker en förstärkning genom nya immigranter från den östliga populationen. Helst bör detta ske på naturlig väg, men ytterst få vargar kommer förbi renskötselområdet. Arbetet med förflyttningar har dessutom gått mycket trögt. Sex sådana med fem djur har genomförts och med ett undantag har vargarna vandrat tillbaka till områden där de inte är önskade. Undantaget utgörs av ett par från Tornedalen som flyttades till Tiveden sommaren 2013, där de nu har etablerats sig. De har emellertid ännu inte gett upphov till något gentillskott i populationen, då ingen av de valpar som föddes 2013 ännu har bildat revir. Vad man vet är att tre av de överlevande fyra valparna har skjutits i skydds jakt i Sverige och Norge. Det troliga är att fjolårets kull är borta och vad som blivit till under 2014 är ännu för tidigt att veta. Till detta kommer att de senaste årens försök med att sätta ut djurparksvalpar i befintliga kullar har misslyckats. Orsakerna är flera, t.ex. utebliven spårnö, svårigheter att märka lämpliga tikar i tät ungskog och olikheter i födelsetider mellan vargar i det fria och i djurparker. Dessutom har regeringen valt att sätta upp både markägarens och jakträttsinnehavarens medgivande som villkor för utsättning av djurparksvalpar i befintliga vargkullar, vilket i det rådande debattklimatet är mycket svårt. Denna väg till genetisk förstärkning framstår därför alltmer som en återvändsgränd. Den genetiska statusen är alltså fortfarande ett stort problem och målsättningen i den nationella förvaltningsplanen om minst 1 genetiskt effektiv immigrant från östliga populationer som re-

³⁹ Prop. 2012/13:191 En hållbar rovdjurspolitik.

⁴⁰ Se debattartikeln Relativt stort utrymme för licensjakt på SvD/Opinion 2014-12-01 av Lena Ek (C), Ulf Berg (M), Fredrik Malm (Fp) och Magnus Oscarsson (Kd), där författarna hävdar att ”svensk varg tydligt har nått gynnsam bevarandestatus”.

⁴¹ Jag har förstått att följande är de viktigaste verken av biologer och genetiker som företräder en motsatt uppfattning: Laikre & Jansson & Allendorf & Jakobsson & Ryman: Hunting Effects on Favourable Conservation Status of Highly Inbred Swedish Wolves. *Conservation Biology* 2013, 27(2):248-253, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1523-1739.2012.01965.x/full>; Räikkönen & Vucetich & Vucetich & Peterson & Nelson: What the Inbred Scandinavian Wolf Population Tells Us about the Nature of Conservation. *PLoS ONE* June 21, 2013, <http://www.plosone.org/article/info%3Adoi%2F10.1371%2Fjournal.pone.0067218>. Se även det helt färskt uttalandet av Guillaume Chapron i *Nature* 2014-12-17: Challenge the abuse of science in setting policy.; <http://www.nature.com/news/challenge-the-abuse-of-science-in-setting-policy-1.16580>. Även Uppsala universitets remissvar 2013-08-29 på SOU 2013:60 Åtgärder för samexistens mellan människa och varg (UFV 2013/1814) innehåller ställningstaganden i den biologiska frågan, <http://www.jur.uu.se/Omfakulteten/Remissyttranden/Remissyttranden2013/tabid/5778/language/SV-SE/Default.aspx> Slutligen innehåller förvaltningsdomstolarnas akter i målen om 2013 och 2014 års beslut om licensjakt utlåtanden om detta (KamR/Stockholm, mål nr 746-13 resp. FR/Stockholm, mål nr 598-14).

producerar sig per varggeneration vid en population på 370 individer är knappast uppnådd, än mindre 2,5 invandrare vid en population på 270.⁴² Det finns t.o.m. tecken på att inavelsgraden har ökat något det senaste året, liksom att tillväxttakten har minskat.⁴³ Det senare kan troligen förklaras med den omfattande skyddsjakten som beslutas av länsstyrelserna. Att även de finska och rysk-karelska vargstammarna minskar inverkar på möjligheten till genetisk förbättring av den Skandinaviska situationen. Inga av dessa uppgifter har emellertid varit synliga i den politiska debatten.

7.3 Är förvaltningsjakt ett godtagbart syfte under artikel 16.1 e AHD?

Besluten om licensjakt av länsstyrelserna i Värmland och Örebro motiveras med att det finns ett behov *minska koncentrationen av varg i ett område för att ta socioekonomisk hänsyn*. Utgångspunkten är alltså att licensjakt kan användas som förvaltningsåtgärd för arten med stöd av artikel 16.1.e AHD. Från rättslig synpunkt kan det här verka överaskande, då vargen är listad i bilaga IV till direktivet. Rubriken till bilagan är ”djur- och växtarter av gemenskapsintresse som kräver noggrant skydd” och de listade arterna omfattas av artiklarna 12 och 16. Arter som får förvaltas är istället listade under bilaga V med rubriken ”djur- och växtarter av gemenskapsintresse för vilka insamling i naturen och exploatering kan bli föremål för förvaltningsåtgärder”.

Det här är emellertid inte ett påhitt av länsstyrelserna. I likhet med Naturvårdsverket vid beslutet om 2014 års licensjakt, genomför man den politik som riksdagen antog genom 2013 års rovdjursproposition. Den politiken ansluter till en uppfattning som vuxit sig stark i den särskilda förståelse av reglerna som utvecklats inom rovdjursförvaltningen i flera länder. Den vinner även ett visst stöd i de vägledningar som utarbetats kring det strikta artskyddet på EU-nivå. Nätverket Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE) har på EU-kommissionens uppdrag tagit fram riktlinjer för förvaltning av stora rovdjur på populationsnivå.⁴⁴ Av riktlinjerna framgår (s. 28 och 31):

From a conservation point of view there is no principle reason why large carnivore populations cannot tolerate some levels of lethal control or be managed under the same type of harvest system as wild ungulates or game birds, provided that the harvest is well managed. Proper management in this case requires effective monitoring of the population size, the setting of appropriate quotas and hunting seasons, and careful enforcement of these regulations. In other words, if properly organised, well managed harvest can potentially be sustainable.--- In summary, Article 16 provides a scope for permitting the use of lethal control, and even the maintenance of traditional hunting activities for annex IV species as long as the three conditions can be met.

⁴² Som en historisk kuriositet kan nämnas att i regeringens prop. 2008/09:210 En ny rovdjurspolitik angavs målet att den genetiska statusen hos den Skandinaviska vargstammen skulle förstärkas genom att 20 djur skulle komma in från de östliga populationerna mellan 2010 och 2014, antingen genom spontan inflyttning, eller genom förflyttning. Den verkliga siffran blev alltså två.

⁴³ Svensson et al: Varg i Skandinavien och Finland. Viltskadecenter, SLU, Rapport nr. 7-2014.

⁴⁴ Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores in Europe. A Large Carnivore Initiative for Europe report prepared for the European Commission. Ed. Linell & Salvatori & Boitani L. Final version July 2008.

Kommissionen antog dessa riktlinjer 2008 och har rekommenderat dem som ”best practise” på området.⁴⁵ Kommissionens egen vägledning från 2007 öppnar också upp för ett visst mått av skötsel av bilaga IV-arter, bara det sker genom en förvaltningsplan. Syftet med dessa planer är att långsiktigt bevara arten och där kan ingå undantag från det strikta skyddet, dock under förutsättning att det inte påverkar artens GYBS. Enligt kommissionen kan därför ett lämpligt tillvägagångssätt vara att i planen ange under vilka förutsättningar som artikel 16.1.e kan användas så att de strikta kraven för artskyddet uppfylls.⁴⁶ Man lyfter fram den lettiska förvaltningsplanen för lodjur från 2002 som ett exempel. Arten hade GYBS och den bästa utbredningssituationen på 150 år. Programmet var långsiktigt och inbegrep en begränsad gallring av populationen i form av jakt. Avskjutningen i årliga kvoter bedömdes ha en positiv inverkan på populationen liksom på allmänhetens syn på rovdjursförvaltningen. Den ansågs därför vara förenlig med artikel 16.1.e. Till saken hör att planen föregicks av en brevväxling mellan kommissionen och den lettiska regeringen, där miljökommissionären Wallström förespråkade den här förståelsen av direktivet. Hon tillade att givetvis kan bara EUD göra bindande tolkningar av reglerna, men från Bryssel hade Lettland inget att frukta om man följde förvaltningsplanen.⁴⁷

Kommissionens inställning är pragmatisk. AHD bygger på att bedömningen av en arts bevaradestatus ska göras på vetenskaplig grund. Systemet utgår från att bilaga IV-arter som uppnår GYBS och som har en positiv trend ska lyftas till bilaga V, som alltså tillåter förvaltningsåtgärder som exempelvis kvoterad jakt (licensjakt). En sådan omlistning måste emellertid enligt artikel 19 AHD tas i Rådet och förutsätter enighet bland de 28 medlemsstaterna, vilket aldrig har uppnåtts i direktivets nära 25-åriga historia.⁴⁸ Ett ytterligare problem är att flera medlemsstater har förhandlat till sig undantag av politiska och andra skäl vid inträdet i EU. I det finska renskötselområdet är ju vargen uppförd i bilaga V, samtidigt som den är listad i bilaga IV på andra sidan gränsen. Det synsätt som kommissionen har utvecklat går alltså ut på att de arter som *borde* vara listade i bilaga V kan bli föremål för de skötselåtgärder som är tillåtna där. Det är emellertid också så att man är medveten om att tolkningen är svår att förena med direktivets systematik. Eller som det formulerades i inledningen av överträdelseärendet mot Sverige i denna fråga:⁴⁹

Om artikel 16.1 e) åberopas för att motivera jakt som en del av hållbar förvaltning av vargpopulationen (vilken som art ingår i bilaga IV till direktivet gällande hela Sveriges territorium), vad är då skillnaden i Sverige mellan förvaltningen av arter i bilaga IV och arter i bilaga V till direktivet?

⁴⁵ European Commission: Note to the guidelines for population management plans for large carnivores. DG/Environment, Brussels 1 July 2008 (ENV.B.2 D/14591).

⁴⁶ *Vägledning om strikt skydd för djurarter av intresse för gemenskapen i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer*. Europeiska kommissionen, Bryssel. Slutlig version februari 2007, s. 56, p. 115.

⁴⁷ European Commission (Wallström & Verheugen), Brussels D(2002), återfinns i fulltext på www.jandarpo.se /Övrigt material.

⁴⁸ Förutom smärre förändringar i samband med att nya medlemsstater antagits.

⁴⁹ Europeiska kommissionen: Begäran om uppgifter gällande vargar i Sverige. 2010 (EU Pilot 928/2010/ENVI), s. 4, finns på www.jandarpo.se /Övrigt material.

I sina kommunikationer är kommissionen också tydlig med att betona något som är självklart inom EU-rätten, nämligen att dess positioner har betydelse enbart för det egna agerandet. Kommissionen kan givetvis inte göra några bindande tolkningar av reglerna. På detta område som på alla andra inom EU-rätten är det EUD som har sista ordet när det gäller att finna förståelsen i bestämmelserna. Rättspraxis därifrån är emellertid mycket sparsam när det gäller undantag från det strikta artskyddet. De flesta vägledande avgörandena gäller det äldre fågeldirektivet (79/409, numera 2009/147⁵⁰) och endast ett fåtal gäller motsvarande reglering i AHD. Den dom som oftast nämns är av givna skäl *Den finska vargen* (C-342). Den gällde visserligen skydds jakt enligt artikel 16.1.b, men EUD gör här några allmänna uttalanden som har bäring på samtliga undantag från det strikta artskyddet. Jag har redan nämnt klargörandet att undantagen kan tillämpas även om arten inte har uppnått GYBS under förutsättning att statusen inte försämras (p. 29). Andra allmängiltiga uttalanden är att reglerna ska *tolkas restriktivt* och att det är *myndigheterna som måste visa* att förutsättningarna finns för undantag (p. 25). Dessutom att det ska vara klarlagt att det *inte finns alternativa lösningar* (p. 30). Vidare har EUD uttalat sig om möjligheten att medge undantag av ekonomiska, kulturella eller sociala skäl som acceptans, ett argument som använts flitigt i den svenska vargdebatten. Dessa avgöranden är under fågeldirektivet, men resonemanget är giltigt även för förståelsen av artikel 2.3 AHD där det talas om att åtgärder enligt direktivet ska ta ”hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag”. Domstolen har varit tydlig med att sådana faktorer kan vägas in vid en bedömning av de intressen som står på spel i en konkret situation, men att artikel 2 inte utgör en egen grund för undantag. Först när man har konstaterat att det finns förutsättningar att medge undantag från det strikta artskyddet enligt artikel 16.1, kan man alltså väga in ekonomiska, sociala eller kulturella faktorer.⁵¹

Rättsläget kring möjligheterna till undantag enligt artikel 16.1.e är alltså i flera avseenden oklart. Kommissionen har å sin sida goda skäl för ett pragmatiskt synsätt. Det är logiskt från naturvårdssynpunkt att tillåta samma slags åtgärder för en art som har en viss bevarandestatus, oavsett hur den är formellt listad. Ett sådant synsätt förutsätter dock en lojal tillämpning i enlighet med direktivets målsättning. Man bör alltså akta sig för att tro att det skulle vara öppet för medlemsstaterna att undvika det strikta artskyddet genom politiska definitioner av GYBS eller andra manövrar. Kommissionen har också ett intresse av regelefterlevnad, vilket ju inte minst överträdelseärendena mot Sverige i vargfrågan visar. Dessutom menar jag att uttalanden från LCIE väger lätt som tolkningskälla för direktivet. Nätverkets styrka ligger i de biologiska och strategiska bedömningarna

⁵⁰ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.

⁵¹ Se kommissionens *Vägledning om strikt skydd för djurarter* (2007), s. 8 (p. 13 och 15) med hänvisning till C-262/85 där EUD avvisade den italienska regeringens åberopande av artikel 2 i fågeldirektivet (79/409) för undantag. Även Jans, JH & Vedder, HHB: *European Environmental Law*. Europa Law Publishing, 4th ed. 2011, s. 507 med hänvisning till rättsfallen 247/85 (1987), C-435/92 (1994), C-44/95 (1996), vidare Christiernsson, A: *Rättens förhållande till komplexa och dynamiska ekosystem. En studie om rättsliga förutsättningar för adaptiv och ekosystembaserad reglering och planering för bevarande av biologisk mångfald vid jakt*. Doktorsavhandling vis Luleå Tekniska Universitet, Universitetstryckeriet Luleå 2011, s. 169, fotnot 1002 med hänvisning till C- 262/85 p. 37 och 247/85 p. 8. *Naturvårdsverkets riktlinjer för beslut om skydds jakt (Rapport 6568, maj 2012)* innehåller också ett resonemang om artikel 2 AHD på s. 10.

kring förvaltningen av de stora rovdjuren. Vid tidpunkten för publiceringen av vägledningen fanns inga jurister kopplade till LCIE och uttalanden om hur reglerna ska förstås bör därför tas för vad de är, dvs. allmänna åsikter. I konkreta situationer har det också visat sig att man kan gå rejält fel i tolkningen av reglerna, vilket kan illustreras av det brev som ordföranden för LCIE skrev till den svenska regeringen när kommissionen hade inlett en kommunikation över EU Pilot om vargjakt. Där uttalade nätverket sin tillfredsställelse över den svenska vargpolitiken och menade att 2009 och 2010 års jakter kunde grundas på samtliga av artiklarna 16.1b, 16.1.c och 16.1.e, trots att arten inte hade GYBS.⁵² Uppenbarligen var kommissionen inte av samma åsikt då man meddelade den formella underrättelsen en kort tid därefter.

Det finns emellertid också starka skäl mot kommissionen hållning. Det första och mest uppenbara är systematiskt, dvs. att direktivet bygger på att bilaga IV-arter åtnjuter ett strikt skydd, medan de i bilaga V kan förvaltas. Användningen av begreppet ”vissa exemplar” artikel 16.1.e talar också emot förvaltningsjakt. Till det kommer att EU-rätten är tydligt ändamålsinriktad och att det här är fråga om ett undantag från ett strikt skydd som ska tolkas restriktivt. Dessutom är artikel 16.1.e en ”restbestämmelse” som sällan används.⁵³ Till skillnad från övriga 16.1-undantag anger den heller inte något syfte. Kammarrätten i Stockholm började därför sin bedömning av 2013 års jakt med frågan om det angivna syftet var acceptabelt i sig som motiv för undantag från det strikta skyddet enligt artikel 16.1.e. Syftet var då att minska inaveln i vargpopulation, vilket ansågs ligga i linje med undantaget. Det är emellertid inte säkert att domstolen skulle acceptera förvaltning av en population som ett tillåtet syfte. Här bör det noteras att Kammarrätten gjorde en betydligt strävare bedömning av tillåtligheten än Förvaltningsrätten i Stockholm. Underrätten diskuterade syftet genom jämförelse med dels ändamålsskrivningen i artikel 2.2 AHD – dvs. om åtgärden syftar till att bibehålla eller återställa GYBS för arten – dels förvaltningsplanen för varg. Kammarrätten bedömde syftet enbart mot artikel 16.1.e och ansåg att förvaltningsplanen saknade betydelse i sammanhanget. Motivet var att vargen inte omfattas av regleringen i AHD ”för arter som kan vara föremål för s.k. förvaltningsåtgärder (eller exploatering), utan åtnjuter tvärtom ett strikt skydd där förbudet mot dödande är av central betydelse”.⁵⁴ Man gav här uttryck för en restriktiv hållning till alltför fantasifulla tolkningar av regelverket, en hållning som jag kan tänka mig att EUD också kommer att inta. Hur som helst kan vi konstatera att det är allt annat än klart att förvaltningsjakt är förenligt med det strikta artskyddet i artiklarna 12 och 16 AHD.

7.4 Finns det alternativ till licensjakt för att uppnå syftet?

Licensjakten syftar till att minska skadorna från utpekade vargrevir och att förstärka allmänhetens tillit till rovdjurspolitiken. Om jakt bidrar till acceptans är mycket kontroversiellt, vilket inte minst framgår när man läser jägarpressen. Där är missnöjet med den bedrivna politiken fortfarande kompakt, nu med inriktningen att det är för lite jakt i för få län. Bredare acceptans är svår att mäta och de försök som ändå görs verkar gå i skilda

⁵² Position statement from the LCIE on the 2010 Swedish wolf hunt, December 2010, finns på www.jandarpo.se /Övrigt material. Se även Darpö, J: Brussels Advocates Swedish Grey Wolves. SIEPS/European Policy Analysis 2011:8, s. 6.

⁵³ *Vägledning om strikt skydd för djurarter* (2007), s. 55, p. 109.

⁵⁴ Sid. 13 i domen.

riktningar.⁵⁵ Hur som helst kan man diskutera om inte rovdjurspolitiken kan förankras med effektivare medel än med jakt. När det sedan gäller skadorna, saknar besluten närmare resonemang om att de utpekade reviren är särskilt problematiska. Dessutom kan man fråga sig om de revir som töms inte kommer att återbesättas snart igen. Till det kommer att skadebilden är ganska komplex och verkar inte vara beroende av tätheten i vargpopulationen. När det exempelvis gäller Dalarna, har skadorna visat en nedåtgående trend de senaste åren, såväl när det gäller tamboskap, som hundar. Om jag inte alldeles har missförstått siffrorna är situationen densamma i Värmland.⁵⁶ När det sedan gäller skador på lösdrivande hundar, bör man beakta att det i många fall finns alternativ till sådan jakt. Även i denna del kan det alltså resas invändningar mot att besluten uppfyller de stränga förutsättningarna för det strikta artskyddet i AHD.

7.5 Är det fråga om en jakt på en "begränsad mängd" och i "begränsad omfattning"?

Enligt artikel 16.1.e är ytterligare en förutsättning för undantag från artskyddet att det rör sig om ett uttag i "begränsad omfattning" och gäller en "begränsad mängd". I 23 c § JaktF står det istället att jakten ska vara "lämplig med hänsyn till stammarnas storlek och sammansättning". Det kan i och för sig ifrågasättas om det är en formellt godtagbar implementering, men när det gäller att bedöma ett myndighetsbeslut är det tveklöst så att den svenska regeln ska förstås mot bakgrund av motsvarigheten i AHD, dvs. att undantaget enbart kan avse en "begränsad" mängd och omfattning.

I kommissionens vägledning från 2007 sägs att kriteriet inte ska ses som ett absolut antal, utan relateras till populationsnivån för arten. En fast övre gräns för undantaget måste emellertid fastställas för att säkerställa direktivets bevarandesyfte och det strikta artskyddet.⁵⁷ Undantag bör inte beviljas om det finns risk att det kan få en betydande negativ inverkan på populationen. Här hänvisar kommissionen till EUDs avgöranden i C-182/02 och C-344/03. Det senare gällde ett överträdelseärende mot Finland om jakt på fågel och där tillämpade domstolen de kriterier som valts av ORNIS-kommittén för att avgöra om villkoret om begränsat antal hade uppfyllts, dvs. 1 % av den totala årliga mortaliteten i den berörda populationen. Argumentet med ORNIS-kriterierna har också använts av kommissionen i överträdelseärendet mot Sverige, varvid regeringen har invänt att man inte kan jämföra fåglar och stora rovdjur. Hur det än är med den saken, anser kommissionen att 2009 och 2010 års jakter – som omfattade 12.9-14.2% respektive 9.6-10.5% av den dåvarande populationen – inte avsåg en "begränsad mängd". I detta lade man även det faktum att jakten var den huvudsakliga dödsorsaken för vargarna dessa år. En viss vägledning i begränsningsfrågan kan också hämtas från kommissionens kommunikation med den lettiska regeringen som nämndes ovan. Den årliga jakt som fanns i förvaltningsplanen för lodjur omfattade 50 djur i en population på 600-650, dvs. 7,7-8,3 % av lostammen. Enligt kommissionen var en sådan jakt förenlig med artikel 16.1.e AHD.

⁵⁵ Se Motiverat yttrande om underlåtenhet att fullfölja skyldighet enligt artiklarna 12 och 16 AHD. Överträdelse nr 2010/4200 (Bryssel 2011-06-17), avsnitt 3.5-3.19.

⁵⁶ Se Viltskadestatistik 2013. Skador av fredat vilt på tamdjur, hundar och gröda. Rapport från Viltskadecenter/SLU 2014:1, s. 12, tabell 5.

⁵⁷ *Vägledning om strikt skydd för djurarter (2007)*, s. 55 (p. 110). I den engelska texten (s. 56, p. 27) står att "it is essential to determine a threshold or quantity below which the derogation can be granted (...).

Som redan nämnts, kommer 2015 års licensjakt omfatta 44 djur i tre län. Det kan alltså jämföras 16 djur i 2013 års beslut om licensjakt (5.9-7% av populationen), som Förvaltningsrätten i Stockholm ansåg inte vara en begränsad mängd. Även kammarrätten uttalade tveksamhet om detta kriterium var uppfyllt då man skrev att "(d)det beslutade undantaget måste dessutom betraktas som relativt omfattande". Då dessutom stödet för påståendet att jakten skulle bidra till att förstärka den genetiska statusen hos vargstammen var svagt, ansåg kammarrätten att beslutet "i vart fall inte kan anses vara proportionerligt".⁵⁸ Mot den här bakgrunden framstår det som närmast uteslutet att domstolarna skulle acceptera en licensjakt som omfattar nästan 12 % vargpopulationen i hela landet och en ännu högre andel om man ser till de tre län där den ska bedrivas. Även med avseende på kriteriet "begränsad mängd och omfattning" menar jag följaktligen att besluten är tveksamma från ett EU-rättsligt perspektiv, även om rättsläget inte är helt klart.

8. Avslutning av del 2

Ett återkommande tema i den svenska vargdebatten är att myndigheterna bara genomför den politik som beslutats av riksdagen. Därutöver har medierna under hösten mest fokuserat på motsättningarna inom den nya regeringen. På så vis har frågan om förda vargpolitiken överensstämmer med EU-rätten – dvs. lagligheten i åtgärderna – försvunnit från diskussionen. Även i de inblandade myndigheternas vägledning och beslut behandlas frågan om jakt på varg ur ett snävt nationellt perspektiv, ofta med stöd av ett urval av källor som passar det egna syftet. Ett exempel är den nationella förvaltningsplanen för varg 2014-2019, där enbart det jaktpositiva uttalandet från LCIEs vägledning citeras i grundtexten. En hänvisning till kommissionens vägledning görs i en undanskymd "faktadel", men ingenting om dess innehåll.⁵⁹ Referenser till rättsfall från EUD saknas, liksom till vad som är skrivet i den juridiska litteraturen. Att Sverige är föremål för ett överträdelseärende som gäller just licensjakten nämns givetvis inte. Naturvårdsverket har också i de olika domstolsprövningarna av 2013 års jakt motsatt sig att en begäran om förhandsavgörande görs till EUD. På så vis bidrar man till att ge allmänheten uppfattningen att vargfrågan är en nationell angelägenhet och ingenting som bör eller kan styras "av byråkrater från Bryssel".

Jag kan i och för sig hålla med dem som tycker att frågan inte ska avgöras från Bryssel. Som alltid när det gäller tolkningen av EU-rätt är det istället Luxemburg som har sista ordet. När det gäller licensjakten finns det dessutom flera starka skäl varför det är önskvärt att EUD bedömer dess unionsrättsliga förenlighet med artikel 16.1.e AHD. Det första och självklara är att frågan inte är klarlagd, vare sig enligt de stränga s.k. CILFIT-kriterierna, eller med någon annan mall. *Den finska vargen* gällde ju inte detta undantag, utan om skyddsjakt enligt artikel 16.1.b AHD. Det finns emellertid också en politisk aspekt på så vis att det är svårt att tänka sig en situation som är mera lämplig att underställa EUD. Kommissionen anser helt klart att licensjakten strider emot direktivet, medan den svenska regeringen – hårt pressad av en högljudd opinion – menar tvärtom. Genom ett uttalande av EUD kan spelplanen klargöras i denna infekterade fråga. Det vore också välkommet ur ett vidare perspektiv när det gäller artskyddet i AHD. Om EUD markerar

⁵⁸ Domen s. 18f.

⁵⁹ Nationell förvaltningsplan för varg. Förvaltningsperioden 2014-2019. Naturvårdsverket oktober 2014, s. 37 och 80.

att förvaltningsjakt inte är tillåten på arter som är listade i bilaga IV, vore det ett inspel i den nyligen påbörjade översynen av direktivet. Det skulle i bästa fall kunna bidra till att det införs en smidigare procedur för översyn av bilagorna, med en formaliserad ordning för att fastställa GYBS för arter i olika regioner på vetenskaplig grund. En sådan modell finns att hämta från de biogeografiska utvärderingsmöten som görs inom Natura 2000-nätverket, där experter deltar tillsammans med regeringar och berörda organisationer. Det vore onekligen en reform som kunde bringa lite bättre ordning på ett torp som uppvisar oroande tendenser för skyddet av de stora rovdjuren i Europa. Det svenska exemplet med öppet trots mot kommissionen och en omfattande förvaltningsjakt har redan inspirerat till efterföljd. Så har exempelvis den finska regeringen just föreslagit att det ska genomföras licensjakt på varg under de två kommande åren, trots att vargpopulationen har minskat under senare år och ligger under GYBS.

9. Inledning av del 3 (30/12)

Händelseutvecklingen i vargfrågan har varit snabb de senaste veckorna. Del 2 i denna artikelserie publicerades i detta forum måndagen den 22 december. Där förutspådde jag att besluten om licensjakt i Dalarna inte skulle klara överprövningen i Naturvårdsverket. Jag ifrågasatte också om besluten från Värmland och Örebro var förenliga med det strikta artskyddet i art- och habitatdirektivet (92/43, AHD). De frågor som jag diskuterade var främst om förvaltningsjakt är ett acceptabelt syfte enligt artikel 16.1, om det finns alternativ till jakten och om antalet vargar som omfattades var en ”begränsad mängd” i direktivets mening.

Samtliga licensjaksbeslut från de tre länsstyrelserna överklagades av Naturskyddsföreningen, Svenska Rovdjursföreningen och WWF till Naturvårdsverket. På eftermiddagen den 22 december inhyllade verket besluten från Dalarna, samtidigt som man avslög denna begäran med avseende på besluten från Värmland och Örebro. I ett pressmeddelande samma dag informerade Naturvårdsverket att beslut i huvudsaken skulle komma den 5 januari för de två senare länen och den 12 januari för Dalarna.

Dagen före julafton meddelade Förvaltningsrätten i Stockholm dom i målen om 2014 års licensjakt.⁶⁰ Det beslutet togs av Naturvårdsverket i december 2013 och omfattade 30 vargar ur 5 revir i Dalarna, Värmland och Örebro län. Det motiverades i allt väsentligt på samma sätt som de nu aktuella besluten från Värmland och Örebro, dvs. att syftet är att minska tätheten i vargpopulationen för att få ned skadorna på tamdjur och hundar och därigenom öka den sociala acceptansen för viltförvaltningen. Förvaltningsrättens dom ansluter mycket nära till det resonemang som Kammarrätten i Stockholm förde i domen från november i år om 2013 års jakt. Precis som överrätten börjar man med att bedöma om syftet med licensjakten är förenligt med artikel 16.1 AHD. Att få ned tätheten i populationen ansågs inte vara ett acceptabelt syfte i sig, däremot att minska de socioekonomiska konsekvenserna. Förvaltningsrätten menade emellertid att det redovisade underlaget inte gav stöd för slutsatsen att licensjakt är ett ändamålsenligt sätt att uppnå denna effekt, eller för varför de utvalda reviren skulle vara lämpliga. Då dessutom en jakt på 30

⁶⁰ Förvaltningsrätten i Stockholms dom 2014-12-23 i målen nr 30966-13 och 598-14.

vargar ansågs vara relativt omfattande, ansåg domstolen att beslutet inte var proportionerligt. Slutsatsen blev alltså att även 2014 års licensjakt underkändes vid domstolsprövning.

10. Beslutsrätten överlämnas till länsstyrelserna

2013 års rovdjursproposition förutsatte att rätten att besluta om jakt på de stora rovdjuren överlämnas till regional nivå. Motivet är att det ska bli enklare att genomföra jakten och att besluten förankras lokalt genom att de fattas av länsstyrelserna under inflytande från viltförvaltningsdelegationerna.⁶¹ Samtidigt medför den nya ordningen att besluten inte kan överklagas till domstol (58 § 1 p. jaktförordningen (1987:905, JaktF)). När det gick upp för EU-kommissionen att regeringen hade för avsikt att motverka ”domstolscirku- sen” genom att införa ett överklagandeförbud för jaktbesluten inledde man en kommunikation med Sverige genom EU Pilot i december 2013. Regeringen framhårdade dock att den nya ordningen inte utgör något brott mot våra internationella eller EU-rättsliga förpliktelser, varpå kommissionen reagerade med att inleda ett överträdelseärende i juli i år. Därmed är den svenska vargpolitiken föremål för två överträdelseärenden, dels ett i sakfrågan – dvs. om licensjakten är förenlig med AHD – dels ett om möjligheten till domstolsprövning av besluten.

I den formella underrättelsen menade kommissionen att ett system där jaktbesluten inte kan prövas i domstol efter talan från de motstående intressena bryter mot artikel 9.3 i Århuskonventionen och principen om EU-rättens ändamålsenliga verkan (*effet utile*).⁶² Regeringens svar kom i september.⁶³ Här pekar man på att förvaltningsmyndigheterna är konstitutionellt garanterade självständighet vid beslutsfattandet då det rör sig om myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag (12 kap. 2 § regeringsformen (2011:109, RF). Vidare anges i 1 kap. 1 § RF att den offentliga makten utövas under lagarna. Ordningen för beslut om jakt i länsstyrelsen och överklagande till Naturvårdsverket innebär att prövningen av ärendet sker i två instanser av två i förhållande till varandra självständiga myndigheter som båda gör en full lämplighetsprövning. De som berörs av ärendet – inbegripet miljöorganisationerna – kan delta i beslutsprocessen och har rätt att överklaga länsstyrelsens beslut. Regeringen menade att den svenska ordningen därmed lever upp till de krav som ställs i Århuskonventionen, jämförd med artikel 216.2 i FEUF och principen om ändamålsenlig verkan av AHD.

Naturvårdsverket överlämnade beslutsrätten för skyddsjakt till länsstyrelserna i januari i år. Verkets beslut överklagades av en miljöorganisation till Förvaltningsrätten i Stockholm, som emellertid avvisade klagomålet. Organisationen gick vidare till Kammarrätten i Stockholm som delade förvaltningsrättens uppfattning att ett beslut om att överlämna beslutsrätten från en myndighet till en annan enligt förvaltningsrättsliga principer inte är överklagbart. I sin dom redogör Kammarrätten emellertid för ärendet i EU Pilot, rättspraxis om talerätten i EUD och de svenska domstolarna, varefter man uttalade (min kursiv).⁶⁴

⁶¹ Se SOU 2013:60 Åtgärder för samexistens mellan människa och varg och prop. 2012/13:191 En hållbar rovdjurspolitik, Sammanfattningen och avsnitt 9.1 (s. 48ff).

⁶² Europeiska kommissionen, formell underrättelse 2014-07-11; överträdelse nr 2014/2178, finns på www.jandarpa.se /Övrigt material.

⁶³ Landsbyggsdepartementet 2014-09-09; dnr L2014/2005 Svar på formell underrättelse angående bristande tillgång till rättslig prövning av jaktbeslut, finns på www.jandarpa.se /Övrigt material.

⁶⁴ Kammarrätten i Stockholms beslut 2014-04-10 i mål nr 811-14, citatet på s. 4.

Det kan därför konstateras att det i svenska förvaltningsdomstolar har utvecklats en praxis som syftar till att säkerställa den tillgång till effektiva rättsmedel för allmänheten som krävs enligt bl.a. Århuskonventionen vad gäller jakt efter EU-rättsligt skyddade djurarter och även i andra måltyper där Århuskonventionen är tillämplig (se HFD 2014 ref. 8 angående talerätt för en miljöorganisation över ett beslut om tillstånd till avverkning i fjällnära skog).

Denna rättsutveckling kan antas komma att få betydelse även för de beslut om skydds jakt som kan komma att fattas av länsstyrelserna med stöd av det delegeringsbeslut som Naturvårdsverket har fattat.

11. Århuskonventionen, Sverige och EU

11.1 Inledning

Både Sverige och EU har skrivit under Århuskonventionen.⁶⁵ Den syftar till att förstärka de demokratiska inslagen i beslutsfattandet på miljöområdet genom att erbjuda allmänheten *information* i miljöfrågor, förutsättningar att *delta* i beslutsprocesser och tillgång till *rättslig prövning* i sådana frågor. Konventionens regler om tillgång till rättslig prövning av miljöbeslut finns i artikel 9. Den berörda allmänheten ska kunna överklaga tillståndsbeslut för dels större verksamheter som är listade i en särskild bilaga, dels andra verksamheter som kan medföra ”betydande miljöpåverkan” (artikel 9.2). Därutöver ska allmänheten erbjudas möjlighet att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning (artikel 9.3). De rättsmedel som erbjuds ska vara tillräckliga och effektiva, inbegripet möjligheten att inhibera besluten. De måste också vara objektiva, rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma (artikel 9.4).

Inom EU har ett antal rättsakter antagits för att anpassa miljölagstiftningen till konventionens krav på tillgång till rättslig prövning, främst genom tillägg i MKB-direktivet (2011/92) och IED-direktivet (2010/75). När det gäller artikel 9.3 avgav EU vid ratificeringen 2005 en förklaring om att dess lagstiftning inte helt täcker bestämmelsen och att.⁶⁶

...dess medlemsstater ansvarar för att fullgöra dessa skyldigheter (...) och kommer att fortsätta med detta fram till dess att gemenskapen (...) eventuellt antar gemenskapsrättsliga bestämmelser som täcker genomförandet av dessa skyldigheter.

Någon sådan lagstiftning på unionsnivå har emellertid inte sett dagens ljus. Det direktivförslag för genomförande av artikel 9.3 som EU-kommissionen presenterade 2003 stötte på kraftigt motstånd från flera medlemsstater och det är osäkert om det blir något nytt.⁶⁷

I Sverige är Århuskonventionens krav på tillgång till rättslig prövning implementerad genom bestämmelser i miljöbalken (1998:808, MB) som ger vissa miljöorganisationer klagorätt med avseende på beslut eller domar om tillstånd, godkännanden och dispenser

⁶⁵ UNECEs Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, SÖ 2005:28.

⁶⁶ Bilaga till rådets beslut (2005/370) om ingående av Århuskonventionen, se http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en#EndDec.

⁶⁷ Förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (KOM(2003)624 slutlig).

samt en begränsad kategori av tillsynsbeslut. De organisationer som har klagorätt enligt 16:13 MB är de som enligt sina stadgar har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturvårds- eller miljöskyddsintressen, inte är vinstdrivande, har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, samt har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd. När det gäller miljölagstiftning utanför miljöbalken – t.ex. med avseende på skogsvård och jakt – gäller 22 § förvaltningslagen (1986:223, FL) som säger att ett beslut kan överklagas av den som berörs om det har gått henne eller honom emot. Som vanligt inom förvaltningsrätten, ges klagorätten sitt närmare innehåll genom rättspraxis. På miljöområdet har utvecklingen varit kraftig under senare år.

11.2. Utvecklingen av rättspraxis på unionsnivå...

Redan före ratificeringen av Århus-konventionen hade EU-domstolen (EUD) avgjort ett stort antal miljömål som gällde enskildas och miljöorganisationers möjligheter till rättslig prövning på miljöområdet.⁶⁸ Det kanske viktigaste var *C-237/07 Janecek* (2008) som, gällde en enskilds krav på en god luftkvalitet. I likhet med tidigare rättspraxis, slog EUD fast att den som är berörd måste kunna förlita sig på att tvingande bestämmelserna enligt EU-rätten kan säkerställas genom en möjlighet att i domstol kunna kräva att myndigheterna fullgör sina skyldigheter, även om sådana möjligheter skulle saknas i den nationella processordningen.

EUD har också avgjort ett stort antal mål som har gällt den nationella implementeringen av Århuskonventionen.⁶⁹ I *C-75/08 Mellor* (2009) uttalade domstolen att myndigheterna måste ange skäl för sin bedömning att en MKB *inte behövs*, och att dessa skäl ska vara tillräckligt motiverade så att de som berörs kan bedöma om det finns anledning att överklaga. Genom rättsfallet *C-263/08 DLV* (2010) dömde EUD ut det tidigare kriteriet i 16:13 MB som sade att miljöorganisationer måste ha minst 2 000 medlemmar för att ha klagorätt enligt miljöbalken. Sådana numerärkriterier kan enligt domstolen i och för sig användas, men enbart i den utsträckning som det behövs för att kunna fastställa om organisationen fortfarande existerar och bedriver verksamhet.⁷⁰ I mål *C-115/09 Trianel* (2011) underkände EUD de tyska klagorättsreglerna för miljöorganisationer, vilka utgick från att dessa enbart kunde klaga i den mån någon enskilds rättigheter hade berörts. Här tydliggjorde domstolen att miljöorganisationernas måste ha en självständig möjlighet att utmana miljöbeslut som representanter för de allmänna intressena (min kursiv):⁷¹

Det följer även av detta, mer generellt, att artikel 10a tredje stycket sista meningen i direktiv 85/337 ska förstås så, att bestämmelser i nationell rätt som genomför unionens lagstiftning på miljöområdet, och sådana bestämmelser i unionens miljö rätt som

⁶⁸ Se avsnitt 2.4.6 och 2.4.8 i Darpö: *Rätt tillstånd för miljön – Om tillståndet som miljörettsligt instrument, rättskraften och mötet med nya miljökrav*. Slutrapport 2010-11-15 inom forskningsprogrammet ENFORCE, publicerad på <http://www.jandarpo.se/rapporter.asp>.

⁶⁹ En utförligare redogörelse för de viktigaste rättsfallen finns i Brakeland, J-F: *Access to justice in environmental matters – development at EU level*. Artikeln är publicerad i Gyoseiho-kenkyu, 2014, No 5, en antologi med bidrag från konferensen "Towards an effective guarantee of green access" vid Osaka University i Japan in mars 2013. Samtliga bidrag i antologin är på japanska, men Brakelands artikel är dessutom tillgänglig på engelska på hemsidan: <http://greenaccess.law.osaka-u.ac.jp/wp-content/uploads/2014/05/arten-brakelandup.pdf>. Övriga presentationer från konferensen finns på <http://greenaccess.law.osaka-u.ac.jp/english/international-symposium-march-2013>.

⁷⁰ *C-263/08 DLV* (2010), p. 47.

⁷¹ *C-115/09 Trianel* (2011), p. 48.

har direkt effekt, *med nödvändighet utgör ”rättigheter som kan kränkas”* och som ska anses *tillkomma miljöskyddsorganisationer*.

Vidare poängterade EUD i *C-416/10 Križan* (2013) att överprövningen av miljöbeslut måste vara effektiv på så vis att det är möjligt att få stopp på en verksamhet vars tillåtlighet ifrågasätts (inhibition). Det avgörande som har haft störst betydelse i diskussionen om förhållandet mellan Århuskonventionen och EU-rätten är emellertid *C-240/09 Den slovakiska brunbjörnen* (2011).

Målet kom till EUD genom en begäran om förhandsavgörande av den högsta förvaltningsdomstolen i Slovakien. Bakgrunden var att en miljöorganisation – Lesoochranárske zoskupenie VLK – hade överklagat ett beslut av myndigheterna om att tillåta jakt på brunbjörn, en art som ska ha strikt skydd enligt AHD. Överklagandet blev avvisat av de lägre instanserna då organisationen inte ansågs vara ”part” i det administrativa förfarandet. Högsta förvaltningsdomstolen inhiberade emellertid beslutet och begärde förhandsavgörande av EUD i frågan om artikel 9.3 var tillräckligt preciserad för att vara direkt gällande (”self-executing effect”) i unionens medlemsstater. Så kan ju fallet vara när en internationell överenskommelse är undertecknad av både EU och dess medlemsstater. Dessutom undrade den slovakiska domstolen om artikel 9.3 – även om den inte skulle ha ”self-executing effect” – kunde medföra att en miljöorganisation skulle ges möjlighet att överklaga miljöbeslut i en fråga som var unionsrättsligt reglerad, trots att det stred mot den nationella processordningen. När det gällde den första frågan om artikel 9.3 Århuskonventionen kunde ha direkt giltighet i medlemsstaterna svarade domstolen nekande, eftersom bestämmelsen inte ansågs innehålla tillräckligt preciserade skyldigheter. Men då ändamålet med bestämmelsen är att garantera ett effektivt miljöskydd, ansåg EUD att det ändå åligger medlemsstaterna att införa processuella regler som säkrar de rättigheter som följer av unionsrätten. Likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen måste iaktas, varför artikel 9.3 inte får tolkas så att det blir omöjligt eller överdrivet svårt att utöva dessa rättigheter (min kursiv):⁷²

Det ankommer följaktligen på den nationella domstolen att *i den utsträckning det är möjligt* tolka den processuella rätten, avseende de villkor som ska vara uppfyllda för att få till stånd en prövning av domstol eller i administrativ ordning, så att den står i överensstämmelse med såväl målen i artikel 9.3 i Århuskonventionen som målet att säkerställa ett effektivt domstolsskydd av rättigheterna enligt unionsrätten, *så att en miljöskyddsförening, såsom zoskupenie, ges möjlighet att väcka talan vid domstol mot ett beslut fattat efter ett administrativt förfarande som kan strida mot unionens miljölagstiftning*.

11.3....och i Sverige

I Sverige har lagstiftaren varit ytterst motsträvig när det gäller att utvidga miljöorganisationernas möjligheter att agera rättsligt för att försvara sina intressen. På så vis har utvecklingen av klagorätten istället kommit att drivas framåt av domstolarna.⁷³ Tillträdet till Århuskonventionen och utvecklingen av rättspraxis på unionsnivå har givetvis varit avgö-

⁷² *C-240/09 Den slovakiska brunbjörnen*, p. 51, se vidare Darpö, J: Darpö: *Rätten att klaga på miljöbeslut i EU-rättslig belysning. Del 1*. Europarättslig Tidskrift (ERT) 2013, avsnitt 3.

⁷³ Se Darpö, J: *Med lagstiftaren på åskådarplats. Om implementeringen av Århuskonventionen genom rättspraxis*. InfoTorg Juridik-Rättsbanken 2014-03-05.

rande för detta. Till en början var de svenska domstolarna tveksamma, men EUDs avgörande i *DLV-målet* – som ju initierades av den svenska Högsta domstolen genom en begäran om förhandsavgörande – medförde en vändning. Från slutet av 2011 har rättsutvecklingen varit kraftig med flera viktiga avgöranden från både MÖD, HD och HFD. Domarna är inte bara nydanande i förhållande till gällande rätt, utan till skillnad från tidigare diskuteras nu klagorätsfrågorna med direkt hänvisning till våra internationella åtaganden.

De flesta rättsfallen har gällt miljöbalken och kriterierna i 16:13. I *NJA 2012 s. 921* uttalade HD att dessa inte ska ses som absoluta, utan endast som utgångspunkter för en helhetsbedömning i enlighet med Århuskonventionens målsättning om en vidsträckt tale rätt för den berörda allmänheten. Tidigare rättspraxis under 16:13 var synnerligen snäv när det gällde att tolka vad som låg i uttrycket ”tillstånd, dispens och godkännanden”.⁷⁴ Även här är tolkningen nu betydligt mera generös och det räcker att miljöorganisationen påstår att ett myndighetsbeslut rör en fråga som borde regleras i ett tillstånd osv. för att man ska ha möjligheten att överklaga.⁷⁵ Kravet att överprövning måste vara *effektiv* diskuterades i det kända Bunge-målet, som inleddes i HD genom att det verkställighetsförordnande som MÖD hade kopplat till tillståndet inhiberades (*NJA 2012 s. 623*). HD uttalade att eftersom prövningstillstånd hade meddelats var målet helt öppet. Vidare hade ett stort antal klagande framfört invändningar och verksamheten skulle redan i det inledande skedet kunna medföra stora skador på miljön. Mot den bakgrunden ansåg domstolen att sökandens intresse av omedelbar verkställighet av tillståndet inte vägde över intresset av att avvakta slutlig dom i saken. Beslutet illustrerar att besluten om inhibition bör grundas på en avvägning mellan de olika intressena, där faktorer som tyngden av de motstående intressena och det faktum att vissa åtgärder inte kan gå åter har betydelse.

Som nämndes redan i den första delen av artikelserien (avsnitt 1), har EU-rättens syn på den berörda allmänhetens möjligheter att utmana miljöbeslut i domstol också vunnit insteg i sektorslagstiftningen. När det gäller beslut om unionsrättsligt skyddade arter inträdde ett helt nytt rättsläge genom HFDs ställningstagande sommaren 2012 att miljöorganisationernas ska ges möjligheten att överklaga jaktbeslut. Synsättet slog igenom i underrätternas praxis i början av 2013 och Naturvårdsverket har anpassat sig till den nya situationen genom att jaktbesluten numera regelmässigt meddelas med en tidsfrist för att möjliggöra domstolsprövning. Ett ytterligare steg i utvecklingen av klagorätten togs i början av 2014 när HFD tillämpade Århuskonventionen direkt på en situation som rörde renodlat inhemsk lagstiftning och tillät en miljöorganisation att överklaga ett beslut enligt skogsvårdslagstiftningen i det s.k. *Änok-målet* (*HFD 2014 ref. 8*).

12. Bryter det svenska överklagandeförbudet mot Århuskonventionen?

Forumbegränsningen i 58 § JaktF innebär alltså att beslut som tas på länsstyrelsenivå kan överklagas av de berörda – inbegripet miljöorganisationer enligt 16:13 MB – men enbart till Naturvårdsverket. Jaktbesluten kan alltså inte komma till domstol, åtminstone inte på talan av dessa organisationer.

Regeringen hävdar i svaret till kommissionen att den här ordningen inte bryter mot artikel 9.3 Århuskonventionen. Till skillnad från artikel 9.2, som kräver att överklagande kan ske till ”domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom

⁷⁴ Se Darpö: *Rätt tillstånd för miljön* (2010), avsnitt 3.3.5.

⁷⁵ *MÖD 2012:47* och *MÖD 2012:48*, se Darpö i *ERT 2013 Del I*, avsnitt 4.2-4.3.

lag”, räcker det nämligen här med en överprövning i ”administrativ ordning”. Den ska emellertid fortfarande möta kraven på att vara tillräcklig, effektiv och objektiv (artikel 9.4), vilket bl.a. förutsätter att myndigheten är självständig i förhållande till den politiska makten. Jag är emellertid benägen att hålla med i bedömningen att 58 § JaktF inte strider mot Århuskonventionen. Förvaltningsrättsligt kan det i och för sig tyckas konstigt med en ordning med en myndighet som utfärdar riktlinjer i en fråga, samtidigt som man överprövar beslut som sorterar under dessa. Det är emellertid ganska vanligt inom miljörätten – sådant är ju förhållandet mellan länsstyrelserna och kommunerna enligt MB – och de problem som uppstår är allmänt förvaltningsrättsliga och har mindre att göra med våra internationella åtaganden. Den överprövning som sker i Naturvårdsverket är dessutom fullödlig med tillämpning av officialprincipen, och det normala är att besluten inte kan utnyttjas innan de vunnit laga kraft. I de fall som de gäller direkt eller är förenade med verkställighetsförordnande, t.ex. enligt 59 § JaktF, kan Naturvårdsverket inhibera dem med stöd av 29 § förvaltningslagen (1986:223, FL). När det gäller prövningens omfattning och effektivitet menar jag därför att den uppfyller kraven i artikel 9.4. Till detta kommer de konstitutionella garantierna mot otillbörlig påverkan vid myndighetens tolkning av lagstiftningen i enskilda ärenden genom 1:1 och 12:2 RF, vilket gör ordningen förenlig med artikel 9.3.

Det finns heller ingenting i den beslutspraxis som utvecklats av Århuskonventionens Efterlevnadskommitté (Compliance Committee) som tyder på att den svenska ordningen skulle bryta mot kraven i konventionen. Det finns visserligen väldigt få uttalanden som uttryckligen tar sikte på frågan om det administrativa överprövningsorganets självständighet och kvalitet, men kommitténs allmänna resonemang pekar inte på att man skulle komma till en annan slutsats. De flesta av besluten kring artikel 9.3 har gällt klagorätten, där kommittén har uttalat att konventionen inte kräver ”actio popularis”, men att det inte får vara omöjligt för den berörda allmänheten att kunna utmana rättsligt myndigheternas beslut och passivitet.⁷⁶ Vidare ska överprövningen kunna avse både formella och materiella frågor och omfatta all slags lagstiftning som rör miljöfrågor, nationell som EU-rättslig.⁷⁷ När det gäller artikel 9.4, har man uttalat att kraven på oberoende och opartiskhet inte minst gäller vid administrativ överprövning. Viktigt är att besluten ska kunna stoppas, att processen inte tar för lång tid och att det finns en likabehandling av parterna.⁷⁸ Det enda administrativa organ som har diskuterats är ombudsmannainstitutet och det har inte ansetts leva upp till kraven, bl.a. med hänvisning till dess disciplinära karaktär och att ombudsmannen i de flesta länder inte kan ingripa i den konkreta ärendehantering.⁷⁹

Mot den här bakgrunden menar jag att mycket talar för att den svenska ordningen för överprövningen av jaktbeslut lever upp till kraven i artiklarna 9.3 och 9.4 Århuskonvent-

⁷⁶ Se t.ex. C/2005/11 (Belgium), pp. 35–37, C/2006/18 (Denmark), pp. 29–31, C/2011/63 (Austria), p. 51, se även *The Aarhus Convention – An Implementation Guide*. UN/UNECE, 2nd ed. 2013, s. 206.

⁷⁷ C/2010/48 (Austria), p. 66, C/2008/33 (United Kingdom), p. 124, C/2011/63 (Austria), pp. 52–53, även *Implementation Guide*, s. 207.

⁷⁸ Se *Implementation Guide*, s. 209ff.

⁷⁹ Se t.ex. C/2011/63 (Austria), pp. 58–61, även *Implementation Guide* s. 209f. Här kan det noteras att vår egen Justitieombudsman vid upprepade tillfällen poängterat att dess granskning inte fyller kraven i artikel 9.3, se t.ex. JO:s remissyttrande 2006-08-21 över Miljöansvarsutredningen (dnr 2116-2006) och remissyttrandet 2007-11-12 (dnr 4560-2007) över Sveriges rapport om den nationella implementeringen av Århuskonventionen (M2007/4342/R).

ionen. Det som i någon mån kan verka i motsatt riktning är att det finns ett inslag av ”inequality of arms” i systemet. Det är nämligen så att den som ansöker om skydds jakt i vissa situationer kan få saken prövad i förvaltningsdomstol genom restregeln i 3 § FL, som säger att en sådan möjlighet alltid ska erbjudas den vars civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6 EKMR berörs. Det finns knappast någon förvaltningsdomstol i vårt land som skulle anse att det inte gäller när t.ex. en sameby fått avslag på sin begäran om skydds jakt på en varg som river renar. Det innebär att regleringen i vissa situationer erbjuder domstolsprövning för dem som är för jakten, men inte för dem som företräder skyddsintressena. Det här gäller emellertid inte alltid ens i skydds jaktssituationer,⁸⁰ och knappast någonsin när det gäller licensjakt. Jag tror därför inte att Efterlevnadskommittén skulle slå ned på det svenska systemet för överprövning av beslut om licensjakt enbart på den grunden.

13. Direkt effekt och *Den slovakiska brunbjörnen*

Det strikta artskyddet och undantagen från detta i artiklarna 12 och 16 AHD är tveklöst regler med direkt effekt enligt EU-rätten.⁸¹ Det innebär att de ska ges företräde framför motstridiga nationella regler.⁸² Om den nationella rättsordningen står hindrande i vägen för sådana regler är alltså de tillämpande myndigheterna och domstolarna skyldiga att sätta dem åt sidan (”set aside”, ”disapply”). Denna ordning som bygger på EU-rättens företräde tycker numera de flesta jurister är självklar på områden som gäller den fria rörligheten eller sociala rättigheter, oavsett om det rör sig om vinförsäljning i Ica-butiker, bloggande konfirmationsledare eller vattenskotrar.⁸³ Den har emellertid haft svårt att tränga igenom på miljöområdet, där det traditionellt inte funnits några tydliga bärare av de rättigheter som EU-regleringen för med sig. I sin rättspraxis har emellertid EUD sedan länge tagit ställning till att också regler som rör allmänna intressen – t.ex. med avseende på miljöskydd och naturvård – kan ha direkt effekt, bara de är tillräckliga precisa och ovillkorliga.⁸⁴ Många av dessa klassiska mål har inte drivits av enskilda, utan av miljöorganisationer.⁸⁵ Som nämndes ovan, kom den slutliga bekräftelsen på att dessa organisationer är bärare av de ”rättigheter” som EUs miljöbestämmelser medför – oavsett om det gäller regler som är implementerade i nationell rätt eller EU-regler med direkt effekt – genom avgörandet i *Trianel-målet*. Genom den här utvecklingen kan sägas att rättighets-

⁸⁰ Se Kammarrätten i Göteborgs dom 2014-11-26; 4587-14. Här hade en markägare ansökt om skydds jakt på sothönan, då dessa trakasserade de ällingar som han hade satt ut i syfte att jaga som vuxna ankor. Kammarrätten uttalade att visserligen omfattades jakträtten av egendomsskyddet i EKMR (HFD 2014-03-20; 4375-13), men avslaget på ansökan om skydds jakt omfattade inte denna rätt som sådan.

⁸¹ Darpö, J: *Natura 2000 i Sverige. Del 1. Om rättstillämpningen i miljödomstolarna*. JT 2007/08 s. 3, avsnitt 4.3, med hänvisningar till bl.a. C-127/02 *Waddenzee*.

⁸² Jag är medveten om att användningen av direkt effekt synonymt med företräde inte är traditionell. Många författare – t.ex. Bergström & Hettne i *Introduktion till EU-rätten* (Studentlitteratur 2015), avsnitt 3.2.2-3.2.3 och kapitel 6 – utgår istället från att idén om företräde blir direkt effekt först när den förenas med rättsskyddsprincipen. Då dessa författare enbart diskuterar den direkta effekten i förhållande till bestämmelser som medför rättigheter för enskilda är resonemanget svårt att överföra till miljörättsliga situationer. Min beskrivning ansluter istället till Jans & Vedders i *European Environmental Law*. Europa Publishing, 4:e uppl. 2012, kapitel 5 (se särskilt s. 183-187).

⁸³ C-189/95 *Franzén*, C-101/01 *Bodil* respektive C-142/05 *Mickelsson & Roos*.

⁸⁴ Se Darpö, J: *Article 9.2 of the Aarhus Convention and EU law. Some remarks on CJEU's case law on access to justice in environmental decision-making*. JEEPL 2014 p. 367.

⁸⁵ T.ex. C-44/95 *Lappel Bank (RSPB v. UK)*, C-435/97 *WWF*, C-165-167/09 *Stichting Natuur en Milieu*.

konceptet leder tanken fel på miljöområdet och att det därför är tydligare att prata om ”processuella rättigheter för de berörda” eller ”skyldigheter för medlemsstaterna”. Själv föredrar jag att beteckna dem som ”intressen” som uttrycks i tillräckligt precisa och ovillkorliga bestämmelser inom EU-rätten.⁸⁶ Att bestämmelserna därutöver grundar talerätt för dem som företräder dessa intressen är i viss utsträckning en annan sak som enligt min mening har mera med ”rättsskyddsprincipen” att göra, vilket jag utvecklar nedan.

Utvecklingen inom EU-rätten när det gäller allmänhetens tillgång till rättslig prövning på miljöområdet har som sagt varit snabb sedan tillträdet till Århuskonventionen. EUD har i en rad domar klargjort att miljöorganisationerna ska ha möjlighet att utmana myndigheternas beslut och underlåtenheter i olika situationer. Det finns emellertid en gräns för konventionens påverkan på unionsrätten, vilket kom till uttryck i *Den slovakiska brunbjörnen*. Här uttalande ju EUD att de nationella domstolarna har en unionsrättslig skyldighet att *så långt som möjligt* tolka de processuella reglerna så att de medger klagorätt för miljöorganisationerna. Det bör alltså noteras att domstolen inte kräver att de nationella organen ska sätta de egna reglerna åt sidan - artikel 9.3 i Århuskonventionen har alltså *inte* direkt effekt. Avgörandets kraftiga genomslag i medlemsstaterna beror istället på att de flesta nationella processregler i dessa sammanhang är ”öppna”, dvs. möjliga att tolka så att de medger klagorätt för miljöorganisationerna. När HFD tog ställning för att dessa organisationer ska kunna överklaga jaktbeslut var det med tillämpning av den öppna regeln i 22 § FL. *Änok* var mera långtgående på så vis att man tillämpade samma synsätt på ett beslut som inte omfattas av EU-rätten, men det var fortfarande fråga om en tolkning av den öppna talerättsregeln. *Den slovakiska brunbjörnen* har däremot inte någon effekt på regler som är stängda eller absoluta, som exempelvis 58 § JaktF. Ordalydelsen är ju att ”Naturvårdsverkets beslut i ett överklagat ärende inte får överklagas” och i detta kan man inte tolka in en möjlighet att komma vidare till domstol. För miljöorganisationerna finns heller ingen restregel som den i 3 § FL.

På så vis har vi alltså å ena sidan regler om strikt artskydd som har direkt effekt i medlemsstaterna, å den andra en i rättspraxis formulerad talerättsregel som bara är tillämplig om de nationella processreglerna ger utrymme. Det finns givetvis de som hävdar att i den här situationen blir EU-rättens genomslag helt beroende av om medlemsstatens rättsordning tillåter det.⁸⁷ En sådan inställning tror jag emellertid inte håller, åtminstone inte om man ser till vad EU-domstolen skulle svara om man fick frågan. Tänk er att vi vänder oss till domstolen med en begäran om förhandsavgörande där vi frågar vad den tycker om en ordning där den nationella lagstiftaren har avskaffat möjligheten till domstolsprövning av myndigheternas beslut enligt ett EU-direktiv i syfte att undvika att domstolarna fortsätter att undanröja besluten. Jag tror att var och en inser att det blir till ett slags ”inverse detective story”, dvs. man vet svaret men spänningen ligger i att beskriva vägen dit.⁸⁸ Kommissionen var inne på frågan, men bara genom en mycket kortfattat hänvisning till principen om EU-rättens ändamålsenliga verkan. Regeringen svarade att ef-

⁸⁶ Även om Bergström & Hettne 2014 främst diskuterar direkt effekt utifrån enskildas rättigheter är de öppna för att doktrinen har en vidare tillämpning och att ”rättigheter” i EUDs förståelse snarare avser ”skyldigheter för medlemsstaterna” (se s. 110, 400, 406).

⁸⁷ Se t.ex. Bergström & Hettne 2014 på s. 425f.

⁸⁸ Jag är inte särskilt förtjust i krim, men kan rekommendera *The Secret History* av Donna Tartt (1992), som börjar med att berätta vilka mördarna är.

tersom det svenska systemet är förenligt med artikel 9.3 i Århuskonventionen, bryter det heller inte mot den EU-rättsliga principen. Jag tror att det är att göra det väl lätt för sig.

14. Rättsskyddsprincipen eller principen om ett effektivt domstolsskydd

Till att börja med bör det sägas att EU i princip inte lägger sig i vilket nationellt organ som beslutar i en viss fråga. Först om det skulle visa sig att den beslutande myndigheten inte har befogenheter eller kompetens att hantera frågorna skulle Bryssel kunna komma med synpunkter om att genomförandet inte är effektivt. Att vi i Sverige har bestämt att överlämna beslutsrätten när det gäller jakt på skyddade arter på länsstyrelserna är därför förhållandevis okontroversiellt.

Diskussionen gäller istället om principen om EU-rättens ändamålsenliga verkan i förhållande till det strikta artskyddet i AHD förutsätter att beslut om undantag måste kunna överklagas till domstol. Det är alltså fråga om ett möte mellan den processuella autonomi och principen om effektivt domstolsskydd enligt EU-rätten. Man kan i och för sig tänka sig situationer då den processuella autonomi gör att bestämmelser med direkt effekt inte får genomslag i en konkret situation, men det sätts en gräns genom dels likvärdighetsprincipen (principle of equivalence), dels effektivitetsprincipen.⁸⁹ Den förra innebär att alla fall måste behandlas lika, oberoende av vilket EU-land som den rättssökande kommer från. När det gäller effektivitetsprincipen, tydliggjordes den av generaladvokaten Eleanor Sharpston i hennes utlåtande i *DLV-målet* (min kursiv):⁹⁰

Jag skulle slutligen vilja tillägga att enligt min mening skulle *utgången bli densamma även i avsaknad av en sådan bestämmelse* som artikel 9 i Århuskonventionen eller artikel 10a i direktiv 85/337 i ändrad lydelse. Det har i EG-domstolens rättspraxis vid upprepade tillfällen slagits fast att *medlemsstaterna inte får införa processuella regler som gör det omöjligt att utöva de rättigheter som följer av gemenskapsrätten*. Direktiv 85/337, som introducerar ett system för miljöbedömningar och ger rättigheter, skulle fräntas all verkan om den nationella processrätten inte säkerställde rätten till rättslig prövning. Ett fall som det förevarande utgör ett gott bevis på att ett sådant system är oförenligt med den gemenskapsrättsliga effektivitetsprincipen, eftersom det hindrar praktiskt taget alla miljöorganisationer från att vända sig till domstol.

Enligt Sharpston rör det sig alltså om en om rätt till domstolsprövning som gäller oavsett om det finns EU-regler i sekundärrätten som uttryckligen kräver det. På miljöområdet kan principen sägas härröra främst från artikel 19.1 st. 2 FEU, som säger att medlemsstaterna ska säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom unionsrätten. Här bör observeras att artikel 19 – till skillnad från artikel 47 i rättighetsstadgan – inte pratar om ”enskildas rättigheter”. Så även utan långtgående omdefinitioner av vad som är sådana rättigheter inom EU-rätten, kan vi alltså utgå från att principen om domstolsskydd kan grundas på primärrätten. När det gäller miljöområdet menar jag dessutom att EUDs uttalanden om

⁸⁹ Se t.ex. *C-201/02 Delena Wells* (2004) eller *C-240/09 Den slovakiska brunbjörnen* (2011), p. 48, även Bergström & Hettne 2014, s. 426f.

⁹⁰ *C-263/08 DLV* (2009), p. 80, Sharpston hänvisade till rättsfallen *C-430/93 och C-431/93 Van Schijndel och van Veen*, p.17, *C-129/00 Kommissionen mot Italien*, p. 25, *C-432/05 Unibet*, p. 43 och *C-222/05–C-225/05 van der Weerd m.fl.* Skrivningar som denna finns i flera andra senare miljösmål, t.ex. *C-416/10 Križan* (2013), p. 85.

miljöorganisationerna som bärare av de allmänna intressena är allmängiltiga. Det innebär att varje medlemsstat ska erbjuda dessa organisationer en möjlighet att överklaga beslut som gäller unionsrättsliga regler med direkt effekt, implementerade i nationell rätt eller inte. Det här är också i enlighet med Unionens internationella förpliktelser och utvecklingen av rättspraxis i EUD, liksom i linje med EU-rättens allmänna systematik. Ett omvänt synsätt skulle nämligen innebära att de regler med direkt effekt inom EU-rätten som inte medförde rättigheter för enskilda skulle bli "hängande i luften" genom att de blev helt beroende av om medlemsstaterna erbjuder effektiva rättsmedel. De skäl som annars brukar anföras mot företräde för EU-rätten i andra sammanhang, t.ex. rättssäkerhetsprincipen, gäller heller inte när det är fråga om att en domstol ska kunna bedöma lagligheten i ett myndighetsbeslut. Till skillnad från vad som ofta hävdas i den svenska vargdebatten, påverkas ju inte den materiella innebörden av reglerna av en sådan prövning.⁹¹ I bedömningen om överklagandeförbudet är förenligt med unionsrätten kan också läggas att det är fråga om en manöver som den svenska regeringen har genomfört för att komma undan domstolsprövningar. Jag har därför svårt att tänka mig att EUD skulle acceptera en sådan brist i EU-rättens genomslag som 58 § JaktF medför.

Det finns ytterligare ett starkt skäl för varför EUD skulle slå ned på en ordning som inte möjliggör att besluten kan överklagas till domstol. Ansvarsfördelningen mellan de nationella domstolarna och EU-domstolarna bygger på medborgarna i första hand ska kunna vända sig till de förra för att rättsligt utmana olika beslut. Endast i undantagsfall ska hen kunna vända sig direkt till unionsdomstolarna med stöd av artikel 263 st. 4 FEUF (det s.k. Plaumann-testet).⁹² Det här förutsätter dock att det nationella organet kan få EUDs syn på saken genom en begäran om förhandsavgörande, vilket i sin tur förutsätter att det accepteras som en domstol eller domstolsliknande organ enligt artikel 267 FEUF. I stabil rättspraxis har nämligen EUD slagit fast att denna möjlighet är en grundbult i systemet och ett av huvudskälen för varför de nationella processordningarna bör vara generösa med tillgången till domstolsprövning.⁹³ Även ur det här perspektivet bryter en ordning där beslut bara kan överklagas till Naturvårdsverket mot EU-rättens grundläggande systematik. Utan att gå för djupt in på frågan, kan vi nämligen utgå från att den myndigheten inte ses som en domstol enligt artikel 267 FEUF. Vår tradition med starka och självständiga ämbetsverk – för att inte tala om generaldirektörer – är tämligen okänd i övriga Europa och EU-rättsligt ses dessa myndigheter som en del av regeringen. Jag tror för övrigt att regeringen inte självklart skulle tycka det vore en bra idé att Naturvårdsverket skulle betraktas som en domstol i det här sammanhanget. Det skulle ju bl.a. föra med sig en *skyldighet* att begära förhandsbesked enligt artikel 267 st. 3 FEUF.⁹⁴

15. Vad händer nu..?

Det är knappast någon vild gissning att miljöorganisationerna nu överklagar Naturvårdsverkets beslut att inte inhibera Värmlands och Örebros beslut om licensjakt på varg. När överklagandena kommer in, ska verket bara göra en rättidskontroll och sedan skicka dem

⁹¹ För ett intressant resonemang om detta, se *C-72/12 Altrip* (2013), pp. 21-31.

⁹² Se det relativt färskta avgörandet i *C-583/11 P Inuit Tapiriit Kanatami m.fl.* [2014].

⁹³ Se t.ex. det tidiga avgörandet i mål nr 41/74 *Van Duyan mot Home Officer*, p. 11-12.

⁹⁴ En intressant analys av EUDs rättspraxis kring artikel 267 FEUF ges av Ulrika Westberg i artikeln *Begreppet "domstol" i artikel 267 FEUF respektive Rättighetsstadgan och Europakonventionen – en jämförelse*. ERT 3/2014 s. 461.

vidare till den förvaltningsdomstol till vars domsaga länen hör (14 § 2 st. lagen (1971:289) om förvaltningsdomstolarna). Det blir alltså Förvaltningsrätten i Karlstad som får bedöma om organisationerna ska kunna överklaga till domstol, trots ordalydelsen i 58 § JaktF.⁹⁵ I den situationen kan förvaltningsdomstolen göra allt från att avvisa klagandena till att medge talerätt, inhibera jakten och pröva den i sak. Stöd för det senare tillvägagångssättet kan man finna i EUDs avgöranden i *Boxus*- och *Solvay-målen*, avgjorda samtidigt 2011.⁹⁶ Bakgrunden var att det vallonska parlamentet i en anda av ”better regulation” hade infört en ordning där man genom dekret beslutade om tillstånd till stora infrastrukturprojekt, som därefter bara stadfästes av den ansvariga ministern. Därigenom gick den berörda allmänheten miste om rätten enligt MKB-direktivet att kunna överklaga tillstånden till projekten till domstol. Conseil d’État (HFD) är nämligen inte behörigt att överpröva lagstiftningsakter och Cour Constitutionnelle (författningsdomstolen) kan bara utföra en snäv laglighetsprövning. EUD var inte så imponerad av den nya ordningen och på fråga från båda domstolarna uttalade man att prövningen måste vara så fullödlig att dekretets förenlighet med EU-rätten kunde bedömas. När det gällde hur domstolarna skulle agera, svarade EUD (min kursiv):⁹⁷

Skulle den hänskjutande domstolen i förekommande fall finna att det vallonska parlamentets dekret av den 17 juli 2008 inte uppfyller de villkor som fastställs i artikel 1.5 i direktiv 85/337 (...), och det visar sig att *ingen domstol eller att inget oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag, enligt tillämpliga nationella bestämmelser har behörighet att pröva detta dekrets materiella eller formella giltighet* ska dekretet anses vara oförenligt med de krav som följer av artikel 9 i Århuskonventionen och artikel 10a i direktiv 85/337. *Den hänskjutande domstolen är då skyldig att underlåta att tillämpa denna lagstiftning.*

EUD betonade alltså att det är den nationella domstolens skyldighet att – inom ramen för sin behörighet – bortse från en processordning som genar förbi EU-rättens materiella krav. Slutresultatet blev att det vallonska dekretet ogiltigförklarades av författningsdomstolen och att allmänhetens möjligheter att överklaga till HFD säkrades.⁹⁸ Översatt till situationen med beslut om licensjakt menar jag att det betyder att förvaltningsrätten är skyldig att pröva om överklagandeförbudet i 58 § Jakt F är förenligt med EU-rätten. Känner man osäkerhet om detta bör man göra som de belgiska domstolarna, dvs. begära förhandsavgörande av EUD i frågan. Jag är som sagt tämligen övertygad om vad den domstolen kommer att svara.

⁹⁵ Ordningen kan tyckas ologisk, eftersom Naturvårdsverkets egna beslut i dessa frågor går till Förvaltningsdomstolen i Stockholm. Bestämmelsen går emellertid knappast att läsas på annat sätt och det var så den tillämpades t.ex. på den tiden som skogsvårdsmyndigheterna var regionala. Ett beslut enligt skogsvårdslagstiftningen överklagades då till Skogsstyrelsen i Jönköping, men gick därefter till den regionala länsrätten (alltså inte till den i Jönköping).

⁹⁶ C-128-131/09, C-134/09 och C-135/09 *Boxus m.fl. mot Région Wallonne m.fl.* [2011], respektive C-182/10 *Solvay* [2011].

⁹⁷ Uttalandet i *Boxus-målet*, p. 56.

⁹⁸ Se den belgiska fliken i den rättsfallssamling som finns på hemsidan för Århuskonventionens Task Force on Access to Justice; <http://www.unece.org/environmental-policy/treaties/public-participation/aarhus-convention/envpftwg/envppatoj/jurisprudenceplatform.html>

16. Avslutning

Nu avslutar jag skrivierna i vargfrågan för denna gång. Det som sker härnäst är antingen att förvaltningsrätten stoppar jakten eller att den genomförs i januari, samtidigt som frågan om överklagandeförbudets förenlighet med unionsrätten vandrar uppåt i domstols-hierarkin. Om det senare sker kan vi se fram emot ett motiverat yttrande från kommissionen tidigt under våren. Det är över huvud taget svårt att förstå hur den svenska regeringen har resonerat för att hamna i den här situationen. Efter att förvaltningsdomstolarna hade gett miljöorganisationerna rätt att överklaga jaktbesluten i början av 2013, verkade kommissionen förlita sig på att de svenska domstolarna kunde hantera situationen. Att då – mitt under ett pågående överträdelseärende om licensjakten – genomföra en reform som gör att besluten inte kan överprövas av domstolarna tyder inte på någon utvecklad fingertoppskänsla för hur EU-byråkratin fungerar. Hur man än resonerat, verkar både den gamla och den nya regeringen vara obekymrade om att man ligger i konflikt med kommissionen. Det är möjligt att man förlitar sig på att den nya miljökommissionären Karmenu Vella från Malta inte kommer att reagera och att den påbörjade översynen av AHD leder till ändrade regler. Jag tror emellertid att man misstar sig, både med avseende på kommissionens agerande i överklagandefrågan och med avseende på kommande ändringar i direktivet. AHD syftar till att implementera Bernkonventionen inom EU och skillnaden mellan Sverige och Norge ligger inte i regelverken i sig. Den ligger istället i att AHD har en effektiv ordning för att se till att reglerna verkligen tillämpas, medan ingen kan överpröva de norska myndigheternas förvaltning av vargstammen. Det är främst därför som vårt grannland har 30 vargar, medan vi har 320 (50 är gränsöverskridande).

Slutligen några ord om Naturvårdsverket. Genom Förvaltningsrätten i Stockholms underkännande av 2014 års licensjakt har man hamnat i svår situation. De rättsliga förutsättningarna för 2015 års beslut är desamma som året före, med den skillnaden att nu omfattar jakten 50 % flera vargar i de två län som berörs. Det kommer å ena sidan givetvis verka väldigt provocerande om man accepterar länsstyrelsebesluten utan att hitta något som är väldigt annorlunda än förra gången. Å andra sidan kommer Naturvårdsverket få utstå stark kritik från både regering och jägarorganisationerna om man stoppar jakten. Jag tror tyvärr inte att det senare kommer att inträffa, då verket länge har varit upptagen med att genomföra regeringens politik utan att snegla alltför mycket på EU-rätten. Det har över huvud taget varit fascinerande att följa vargfrågan under några år och uppleva hur det stora flertalet av de jurister som varit inblandade på regeringskansliet och myndigheterna aldrig har uttryckt tvekan om politikens förenlighet med EU-rätten. Jag har inte sett en tjänsteman som anmält avvikande mening i något ärende, inte ens när det har varit fråga om att bestrida talerätt eller påståenden om att rättsläget är så klart att inget förhandsavgörande från EUD behövs. Det kan ju i och för sig bero på att jag och förvaltningsdomstolarna har missuppfattat det hela och allt är så mycket klarare än vad vi tror. Vad det annars kan bero på vill jag inte spekulera om, men det oroar.

§ § § § § § §