



UPPSALA  
UNIVERSITET

Teknisk-naturvetenskapliga  
fakultetsnämnden

Besöksadress:  
S:t Olofsgatan 10 B

Postadress:  
Box 256,  
751 05 Uppsala

Handläggare:  
Marita Wigren-Svensson, Ph D

Telefon:  
018-471 6277

Telefax:  
018-471 1999

E-post:  
Marita.Wigren@uadm.uu.se

Hemsida  
[www.teknat.uu.se](http://www.teknat.uu.se)

REMISSVAR UFV 2011/1930  
2011-11-25

Miljödepartementet  
Magnus Bergström

**Naturvårdsverkets rapport Redovisning av tilläggsuppdrag om  
den svenska rovdjurspolitiken**

**Dnr M2011/2803/Nm**

Uppsala universitet har beretts möjlighet att yttra sig över rubricerade rapport.

Universitetet hänvisar till bifogade yttrande från professor Jan Darpö, juridiska institutionen. Den veckokorta remisstiden omöjliggör normal ärendehantering via Rektor och rektorssammanträde.



Ulf Danielsson



Marita Wigren-Svensson



UPPSALA  
UNIVERSITET

Jan Darpö

Professor of Environmental  
Law

Faculty of Law

PO Box 512  
SE-751 20 Uppsala

Visiting address:  
Gamla Torget 6

Phone:  
+46 18 471 20 49

Fax:  
+46 18 471 76 66

[www.jur.uu.se](http://www.jur.uu.se)  
[jan.darpo@jur.uu.se](mailto:jan.darpo@jur.uu.se)  
[www.jandarpo.se](http://www.jandarpo.se)

Datum: 24 november 2011

## **Yttrande över Naturvårdsverkets rapport Redovisning av tilläggsuppdrag om den svenska rovdjurspolitiken (2011-11-15)**

### **Bakgrund**

Remissen gäller Naturvårdsverkets rapport Redovisning av tilläggsuppdrag om den svenska rovdjurspolitiken (NV 2011-11-15). Uppdraget är en del i regeringens bemötande av kommissionens kritik av den svenska vargpolitiken i överträdelseärende 2010/4200. Av det motiverade yttrandet framgår att kommissionen anser att de svenska reglerna om s.k. licensjakt är oförenliga med art- och habitatdirektivet (92/43).<sup>1</sup>

### **Övergripande synpunkter**

Rapporten är framtagen under stark tidspress och det är inte alldeles enkelt att förstå resonemanget i alla dess delar. I huvudsak innebär förslagen tre förändringar i jaktförordningen (1987:905, JaktF): dels en möjlighet till myndighetsinitierad skydds jakt vid stor sannolikhet för allvarlig skada (24 § JaktF 4 st.), dels att licensjakten kan utformas på ett sätt som är ändamålsenlig med hänsyn till olägenheter av täta rovdjurspopulationer (23 d § 2 st.), dels att alla beslut härefter kommer att tas på länsstyrelsenivå i län där det finns reproducerande stammar av varg (tillägg i 24 a och b §§).<sup>2</sup>

Det finns också skrivningar i rapporten om utökad klagorätt för Naturvårdsverket och miljöorganisationer, men de är till intet förpliktande. Något regelförslag läggs inte i den delen och resonemanget återspeglar bara vad som sagts tidigare. På så vis är rapporten t.o.m. ett steg bakåt, då man – trots tydliga påpekanden under utredningsarbetet – inte tar hänsyn till de senaste årens utveckling av EU-rätten på området (t.ex. EU-domstolens avgöranden i C-263/08 *DLV* och C-240/09 *LZ*).

Skrivningarna är försiktiga och författarna använder sig av många reservationer för att vara säkra på att kraven i art- och

<sup>1</sup> För en beskrivning av ärendet, se Darpö, J: Brussels Advocates Swedish Grey Wolves. SIEPS European Policy Analysis September Issue 2011:8epa, [http://www.sieps.se/sites/default/files/2011\\_8epa\\_2.pdf](http://www.sieps.se/sites/default/files/2011_8epa_2.pdf).

<sup>2</sup> För 2012 är det sju län som omfattas; Värmland, Västra Götaland, Örebro, Västmanland, Gävleborg, Dalarna och Jämtland.

habitatdirektivet upprätthålls. På så vis har de gjort ett bra arbete utifrån de ramar som sattes för uppdraget. Samtidigt kan det konstateras att regeringsuppdraget på det stora hela är omöjligt att fullgöra på ett sätt som är förenligt med direktivet, vilket avslöjas indirekt i texten. Dessutom avgörs ju effekten av reformen av lagtexten och det sammanhang som den kommer att tillämpas i, inte skrivningar i en rapport från Naturvårdsverket. De senare kan på sin höjd tas till intäkt för hur verkets jurister skulle se på en fråga om den bestämdes av myndigheten.

Det är egentligen svårt att se i vilken situation som de nya reglerna om skydds jakt ska kunna tillämpas i enlighet med EU-rätten. Å ena sidan har vi kravet i Finska vargdomen (C-342/05) om *att de skadegörande vargarna ska identifieras*. Å andra sidan har vi dels det faktum att de presumtivt skadelidande idag är väldigt tidiga med att ansöka om skydds jakt (sökandena enligt 23 b § är ju de "som riskerar att drabbas"), dels en konstruktion som medför att myndigheten nu ska kunna besluta om skydds jakt *före* denna tidpunkt. Frågan är när det kan ske och svaret i rapporten är att det blir sällan. Det avgörande är emellertid vad som händer med regeltillämpningen när den kommer ned till länsstyrelsenivå, dessutom troligen utan någon möjlighet till rättslig appell. På den nivån är det länsstyrelsernas viltförvaltningsdelegationer som beslutar ramarna för skydds jakten och där är jägarintresset väl representerat. Följaktligen arbetar delegationerna regelmässigt för att öka skydds jakten. Därmed tror jag att det blir svårt för länsstyrelserna att kunna stå emot dessa förväntningar, trots alla försiktiga skrivningar i rapporten. På så vis menar jag att det kan bli betydligt öppnare för en "förvaltnings jakt" av varg i områden där det finns fåbodsbruk eller tätt med lösdrivande hundar. I kommissionens vägledande dokument finns visserligen skrivningar om att sådan jakt av arter som har gynnsam bevarandestatus (GBS) kan tillåtas i känsliga områden. Exemplet avser det lettländska lodjuret och ger enbart uttryck för kommissionens uppfattning, frågan är inte bedömd av EU-domstolen. Det hindrar emellertid inte att liknande resonemang förekommer bland de svenska myndigheterna om att det på så vis skulle vara möjligt att t.ex. freda vissa områden från björn där den utgör ett hot mot djurhållning av kor. Om detta kan man för det första säga att den inställningen nog utgår från en missuppfattning; enligt uppgift är sådana skador i exempelvis fåbodstäta Dalarna marginella. För det andra vore det något helt annat att anlägga synsättet när det gäller vargen. Dels har den arten inte GBS, dels tar den inte kor i särskilt stor utsträckning. Däremot utgör vargen ett hot mot lösgående får, vilket leder till ökande konflikter då fåbods bruket (150 st. i landet) enligt rapporten övergår mer och mer till sådan drift. *Ska man alltså skyd-*

*da dessa områden mot vargangrepp utifrån ett preventivt syfte, får man skjuta på ett väldigt tidigt stadium, dvs. över stora ytor och långt innan skada uppkommer. En sådan "förvaltningsjakt" bedömer jag som oförenlig med direktivet.*

Ett liknande resonemang kan föras om jakt i syfte att freda lösdrivande hundar. I den delen är utredningen anmärkningsvärt svag, vilket även gäller för den underlagsrapport som presenterades på Naturvårdsverkets hearing den 6 oktober 2011. Det finns alls ingen problematisering av mötet mellan hund och varg, utöver att hunden är egendom och att det *kan finnas* alternativa jaktformer och möjligheter att skydda hundarna. Inga invändningar mot jägarnas resonemang om att jakt i våra länder enbart kan bedrivas med hjälp av lösdrivande hund eller något annat om alternativa metoder. Här borde man ha kunnat förvänta sig en betydligt djupare analys av giltigheten i argumenten och de tillgängliga alternativen. Detta är särskilt anmärkningsvärt då det är medlemsstaten som har bevisbördan för att det saknas alternativa metoder till att utnyttja undantagen från skyddet av en hotad art enligt artikel 16 i direktivet.

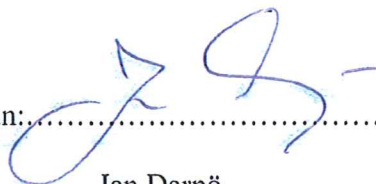
När det sedan gäller licensjakten, föreslås i rapporten egentligen bara ett tillägg i 23 c § JaktF där det framgår att myndigheten ska kunna ta hänsyn till täta rovdjurspopulationer i sin utformning av besluten. I övrigt behålls alltså den otydliga utformningen av paragrafen. Förslaget innebär följaktligen att man fortsatt kan besluta om licensjakt under samma förutsättningar som för 2010 och 2011. Att sådan jakt skulle vara tillåten under något av undantagen i artikel 16.1 i art- och habitatdirektivet är högst kontroversiellt – det är ju det överträdelseärendet handlar om. Möjligheten till licensjakt ökar ju snarast med den nya lagtexten, trots kommissionens kritik. Dessutom blir det med den nya skrivningen svårt att se någon skillnad på licensjakt och preventiv skyddsjakt.

## Slutsatser

Sammanfattningsvis medför förslaget små materiella skillnader jämfört med idag. De EU-stridiga reglerna om licensjakt behålls och t.o.m. utvecklas något. Den viktigaste ändringen är att något öppnare regler om skyddsjakt ska tillämpas på myndigheternas initiativ, oftast på regional nivå. Besluten blir inte möjliga att få rättsligt prövade av representanter för det allmänna intresset. Ett sådant system erbjuder ett svagt skydd för de hotade arterna. Från EU-rättslig synpunkt kan sammanfattningsvis följande sägas om förslaget:

- Det är svårt att rikta någon kritik mot utformningen av 24 § med dess nya fjärde stycke, då regeln materiellt är godtagbar. Garantier för en rättenlig tillämpning måste emellertid införas genom att miljöorganisationerna ges möjlighet att överklaga. Det kan ske genom en hänvisning till 16 kap. 13 § miljöbalken. Organisationer som företräder jaktintresset bör också ges denna möjlighet utifrån ett "equality of arms"-resonemang. Här kan det dock observeras att dessa organisationer sällan har behov av att överklaga, då de ju kan företräda den missnöjda sökanden.
- Reglerna om s.k. licensjakt enligt 23 c § JaktF bör helt omformuleras. Med dagens utformning kan denna form av jakt fortsätta i relativt stor skala. Jakt enligt 23 c § bör över huvud taget inte kunna omfatta arter som inte har GBS. En annan bestämmelse om uttag enligt artikel 16.1.e kan givetvis införas, men den måste vara preciserad i enlighet med direktivet. I regeln måste klart anges att det är fråga om enstaka djur som får jagas i detta syfte. Besluten bör tas av Naturvårdsverket och vara överklagbara av miljöorganisationerna enligt ovan.

Uppsala som ovan:.....



Jan Darpö