
KLAGA INTE PÅ VARGEN..!

Om överklagandeförbudet i jaktförordningen och EU-rätten – Rättsfallskommentar till HFD 2015 ref. 79

Jan Darpö*

1. INLEDNING

”Vargfrågan” har varit kontroversiell i hela Skandinavien i åtminstone tio år. Starka krafter inom jägarkåren och böndernas organisationer har länge verkat för att jakt ska vara en del i en aktiv förvaltningen av rovdjursstammen, medan miljöorganisationerna har hållit emot och menat att det skulle strida mot våra internationella åtaganden. De förra har emellertid haft de politiska partiernas öron och regeringarna i Sverige, Norge och Finland har oavsett färg samtliga verkat för något slags förvaltning genom jakt, främst s.k. licensjakt. Beslut om detta tas vanligen av myndigheter inom förvaltningen och kan överprövas av domstolarna. I Sverige erkändes emellertid miljöorganisationernas möjligheter att överklaga sådana beslut först för fyra år sedan, vilket ledde till ett antal rättsprocesser med många intressanta förvaltningsprocessuella frågor; beslutens tidsmässiga avgränsning och lispendens, överprövningens omfång, beslutsskäls överklagbarhet, möjligheten att effektivt överklaga muntliga beslut, m.m. Även sakfrågan, dvs. om förvaltningsjakt på ett rovdjur som är strikt skyddat enligt våra internationella åtaganden – dvs. Bernkonventionen¹ och EUs art- och habitatdirektiv (AHD)² – är givetvis mycket intressant i sammanhanget.

* Jan Darpö är professor i miljö rätt vid Juridiska fakulteten, Uppsala universitet. Han är också ordförande i Århuskonventionens Task Force on Access to Justice sedan 2008. Under 2012–13 ledde han en studie åt EU-kommissionen om genomförandet av artikel 9.3 Århuskonventionen i EUs medlemsstater och under 2016 granskade han kommissionens förslag till vägledning i frågan.

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

² Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

Denna rättsfallskommentar tar emellertid sikte på en mera avgränsad fråga, nämligen om det är tillräckligt att jaktbesluten är överklagbara i administrativ ordning, eller om EU-rätten kräver att de ska kunna bedömas av en nationell domstol. Frågan besvarades i slutet av 2015 av Högsta förvaltningsdomstolen genom avgörandet HFD 2015 ref. 79. Avgörandet är principiellt viktigt och det bör därför uppmärksammas i en mera allmän EU-rättslig kontext. Innan jag redogör för rättsfallet, kan det emellertid behövas en kort bakgrundsbeskrivning för den läsare som inte är insatt i den svenska vargpolitikens alla turer.

2. BAKGRUND

Vargen är listad i bilaga 4 AHD och omfattas därför av det strikta artskyddet enligt artikel 12. Undantag från skyddet i den bestämmelsen får enbart göras under de villkor som anges i artikel 16.1. En inledande, allmän förutsättning är att undantag får tillåtas endast om det *inte finns någon annan lämplig lösning* och att upprätthållandet av artens *gyynsamma bevarandestatus inte försvåras*. Därutöver anges fem olika situationer (16.1.a–e), varav b-punkten om att förhindra allvarlig skada är vanligast (”skydds jakt”). Licensjakten grundas på restbestämmelsen i artikel 16.1.e om undantag 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*”. I svensk lagstiftning är dessa bestämmelser implementerade i bl.a. jaktlagstiftningen, närmare bestämt genom 23 a–24 d §§ jaktförordningen (1987:905, JaktF).

De första licensjakterna genomfördes 2010 och 2011 efter beslut av Naturvårdsverket och omfattade 27 respektive 20 vargar.³ Motivet angavs i båda fallen vara att öka den sociala acceptansen för den svenska rovdjurspolitiken. Utvecklingen hade emellertid följts av EU-kommissionen, som inledde ett överträdelseärendande med en formell underrättelse redan i januari 2011. Kommissionen invände att licensjakten vare sig var selektiv 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.⁴

³ För en utförlig bakgrundsbeskrivning, se Darpö, J: *Vargen och domstolscircusen 1-3. Om den svenska rovdjurspolitiken och motet med EU-rätten*. InfoTorg Juridik-Rättsbanken 2014-12-01, 2014-12-22 och 2014-12-30. Samtliga mina artiklar finns tillgängliga i fulltext på [www.jandarpo.se /Artiklar & Rapporter](http://www.jandarpo.se/Artiklar%20och%20Rapporter).

⁴ Europeiska kommissionen, överträdelse nr 2010/4200: Formell underrättelse 2011-01-28, motiverat yttrande 2011-06-17, kompletterande motiverat yttrande 2015-06-18. Regeringens och kommissionens kommunikationer i vargfrågan finns tillgängliga på [www.jandarpo.se /Övrigt material](http://www.jandarpo.se/Övrigt%20material).

Besluten 2010 och 2011 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). Rättsläget när det gällde klagorätten på miljöområdet förändrades emellertid genom EU-domstolens (EUD) avgörande i mars 2011 i C-240/09 *Den slovakiska brunbjörnen*. 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”.⁵ Det tog ett tag innan avgörandet fick genomslag i de svenska förvaltningsdomstolarna, men i ett mål om skydds jakt på varg klargjorde HFD under sommaren 2012 att miljöorganisationerna måste kunna överklaga beslut som rör EU-rättsligt skyddade arter.⁶

Under hösten 2012 blev det emellertid 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 arbetat med att förstärka artens genetiska status. I slutet av januari 2013 fattade Naturvårdsverket beslut om s.k. genetisk förstärkningsjakt på 16 vargar ur åtta revir. Beslutet togs med omedelbar verkan och försågs med verkställighetsförordnande. Det överklagades av flera miljöorganisationer som också begärde inhibition, vilket slutligen medgavs av Kammarrätten i Stockholm.⁷ Naturvårdsverket överklagade inhibitionsbeslutet, men HFD meddelade inte prövningstillstånd. Så småningom underkändes licensjakten i sak av såväl Förvaltningsrätten som Kammarrätten.⁸

Ställda inför faktum att 2013 års jakt stoppade av domstolarna bytte regeringen taktik återigen. Nu hävdade man att vargstammen hade uppnått s.k. gynnsam bevarandestatus i enlighet med artikel 1.i AHD. Grunden för den bedömningen var dels populationens storlek – uppskattningsvis 300 i Sverige och 30 i Norge – dels den förbättring av den genetiska statusen som uppnått genom den lyckade förflyttningen av ett vargpar från Norrbotten till Tiveden under våren. Ett intervall för minsta antal djur skulle därför fastställas (170-270) och Naturvårdsverket uppdrogs att besluta om licensjakt för 2014, vilket

⁵ C-240/09 *Den slovakiska brunbjörnen*, para 51.

⁶ HFD lämnade prövningstillstånd för prövning i kammarrätten genom beslut 2012-06-28 i mål nr 2687-12 med tydlig vägledning i frågan, varefter Kammarrätten i Stockholms medgav klagorätt genom beslut 2013-02-07 i mål nr 4390-12. För en vidare diskussion i dessa frågor, se Darpo: *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.

⁷ Förvaltningsrätten i Stockholm 2013-02-01; 2428-13 resp. Kammarrätten i Stockholm 2013-02-06; 746-13.

⁸ Förvaltningsrätten i Stockholms dom 2013-05-02; 2428-13 resp. Kammarrätten i Stockholms dom 2014-11-14 i mål 3273-13.

skedde i december.⁹ Jakten avsåg 30 vargar i tre län för begränsa de negativa konsekvenserna av rovdjur för tamdjursägare och näringar, vilket skulle bidra till att öka toleransen hos allmänheten för förekomsten av rovdjur. Licensjakten skulle börja den 1 februari 2014, men inhiberades av Förvaltningsrätten i Stockholm innan den hade kommit igång.¹⁰ I sak underkändes jakten av domstolen ett år senare.¹¹ Man menade att det redovisade underlaget inte gav stöd för slutsatsen att licensjakt är ett ändamålsenligt sätt att minska de socioekonomiska effekterna av vargförekomsten, eller varför de utvalda reviren skulle vara lämpliga. Då dessutom en jakt på 30 vargar ansågs vara relativt omfattande var beslutet inte proportionerligt. Förvaltningsrättens dom fastställdes genom avskrivningsbeslut av Kammarrätten i Stockholm i slutet av 2014. I sak anslöt sig domstolen till Förvaltningsrättens skäl för att undanröja beslutet, om än med något striktare skrivningar.

3. 2015 ÅRS JAKT OCH ÖVERKLAGANDEFÖRBUDET I JAKTFÖRORDNINGEN

Från böndernas och jägarnas organisationer blev reaktionen på den öppnade klagorätten och det faktum att förvaltningsdomstolarna underkände jaktbeslutet häftig. 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”.¹² 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 besluta om skydds jakt och om behovet av lokal förankring hos länsstyrelserna. Att en sådan ordning samtidigt skulle medföra att besluten enligt 58 § JaktF enbart kunde överklagas till Naturvårdsverket men inte vidare till domstol var en konsekvens som man först inte låtsades om. Att det var en önskvärd effekt blev emellertid

⁹ Prop. 2012/13:191 En hållbar rovdjurspolitik, Naturvårdsverkets beslut 2013-12-19; NV-08512-13.

¹⁰ Förvaltningsrätten i Stockholms beslut 2014-01-15 i målen nr 30966-14 och 598-14.

¹¹ Förvaltningsrätten i Stockholms dom 2014-12-23 i målen nr 30966-13 och 598-14.

¹² 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 Kjöllér på Dagens Nyheter ledarsida 2013-03-08. Det tredje uttalandet gjordes av Solveig Larsson, ordförande i Jägarnas Riksförbund Jakt & Jägares hemsida 2014-02-24, se <http://www.jaktojagare.se/kategorier/ledare/stoppa-det-juridiska-skadespelet/>

tydligt när EU-kommissionen startade en ny kommunikation genom EU Pilot under 2013 och gick vidare med en formell underrättelse sommaren 2014.¹³ Kommissionen menade 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*).

I sitt svar hävdade regeringen däremot att det räckte med en administrativ överprövning och att en sådan ordning inte utgör något brott mot våra internationella eller EU-rättsliga förpliktelser.¹⁴ Man pekade 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 FEUF och principen om ändamålsenlig verkan av AHD.

Från politiskt håll arbetade man följaktligen vidare på den inslagna vägen, till synes obekymrad om att rovdjurspolitiken nu lett till att kommissionen hade påbörjat två överträdelseärenden i frågan. Under hösten 2014 lanserades 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. I slutet av året beslutade länsstyrelserna i Värmland, Örebro och Dalarna om licensjakt på sammanlagt 44 vargar som skulle genomföras i början av 2015. I besluten sades att jakten syftade till att genomföra riksdagens beslut att minska tätheten av varg där den är som störst. Syftet angavs vara 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 kunde också den sociala acceptansen öka för rovdjurspolitiken. Licensjakten skulle inriktas på att tömma hela revir, dvs. att skjuta bort hela familjegrupper. Besluten försågs med verkställighetsförordnande. Efter vissa turer fastställdes de av Naturvårdsverket i början av 2015 efter överklagande från miljöorganisationerna. Trots att Naturvårdsverkets beslut alltså inte var överklagbart, gick miljöorganisationerna till domstol. De menade att överklagandeförbudet stred mot Århuskonventionen och EU-rätten genom att

¹³ Europeiska kommissionen, formell underrättelse 2014-07-11; överträdelse nr 2014/2178.

¹⁴ Landsbygdsdepartementet 2014-09-09; dnr L2014/2005 Svar på formell underrättelse angående bristande tillgång till rättslig prövning av jaktbeslut, finns på www.jandarpo.se /Övrigt material.

Naturvårdsverket inte var en domstol enligt artikel 267 TFEU. Förvaltningsrätten i Falun avvisade överklagandena, medan Förvaltningsrätten i Karlstad uttalade att det var oklart om förbudet att klaga till domstol överensstämde med EU-rätten och stoppade jakten.¹⁵ Efter överklagande av Länsstyrelsen i Örebro, Svenska Jägareförbundet och Jägarnas Riksförbund underkändes det beslutet i sin tur av Kammarrätten i Göteborg som menade att miljöorganisationerna borde ha avvisats.¹⁶ Domstolen ansåg nämligen att en överprövning i administrativ ordning uppfyller kraven i Århuskonventionen och att det inte heller finns någon EU-rättslig princip som kräver domstolsprövning. Organisationen Nordulv gick därefter till HFD, som meddelade prövningstillstånd, dock utan att stoppa jakten. HFDs beslut i målet kom sedan i december 2015 (HFD 2015 ref. 79).¹⁷

4. HFD 2015 REF. 79 ÖVERKLAGANDEFÖRBUDET

I sitt överklagande till HFD upprepade Nordulv argumenten om att överklagandeförbudet strider emot kraven i Århuskonventionen och EU-rätten om att överprövningen måste vara effektiv och möjliggöra att frågan prövas av domstol. Motparterna – Länsstyrelsen i Värmland, Jägarnas Riksförbund och Svenska Jägarförbundet – anslöt till regeringens argument från kommunikationen med kommissionen i det andra överträdelseärendet, dvs. att överklagandeförbudet är förenligt med Århuskonventionen och EU-rätten samt att kravet på unionsrättens effektiva genomslag tillgodoses inom ramen för länsstyrelsens och Naturvårdsverkets prövning.

HFDs beslutsskäl är relativt kortfattade på enbart sex sidor. I beslutet inleder domstolen i vanlig ordning med en redogörelse för regelverket, dvs. AHD och implementeringen i jaktlagstiftningen. Därefter avlog man Nordulvs begäran om inhämtande av förhandsavgörande från EUD med hänvisning till att frågan ändå kan avgöras utifrån befintlig rättspraxis. När det sedan gällde det strikta artskyddet i artikel 12 AHD konstaterar HFD reglerna ställer klara, detaljerade och ovillkorliga materiella krav på medlemsstaternas lagstiftning, men också att det saknas bestämmelser om rättslig prövning i direktivet. Ledning i den frågan får istället sökas i EUDs rättspraxis,¹⁸ vilken numera delvis kommer till uttryck i fördragen. Här pekade domstolen på lojalitetsprincipen i artikel 4.3 EUF, kravet på ett effektivt domstolsskydd i artikel 19.1 2 st. EUF samt artikel 47 i rättighetsstadgan som anger att var och en vars rättigheter kränks ska ha tillgång

¹⁵ Förvaltningsrätten i Karlstad beslut 2015-01-8 i mål nr 71-15.

¹⁶ Kammarrätten i Göteborg beslut 2015-01-15 i mål nr 129-15 och 130-15. Här kan det noteras att domstolen samtidigt *inte* avvisade jägarorganisationernas överklagande av Förvaltningsrättens beslut.

¹⁷ HFD beslut 2015-12-18 i mål nr 312-15.

¹⁸ Här refererade HFD till C-97/91 *Borelli* (pp. 13–14) och C-562/12 *Lihaveis MTÜ* (p. 75).

till effektiva rättsmedel för att försvara sig inför domstol. Vidare pekade HFD på att det sedan länge är klarlagt att direktivbestämmelser som är tillräckligt precisa och ovillkorliga ger upphov till rättigheter för enskilda som ska kunna prövas i nationell domstol.¹⁹

Därefter övergick HFD till att redogöra för EUDs praxis när det gäller vilka processuella krav som unionsrätten ställer vid tillämpningen av AHD. Här redogjorde man särskilt för den *Slovakiska brunbjörnen* och betoningen av likvärdighetsprincipen och effektivitetsprincipen, vilka innebär att artikel 9.3 i Århuskonventionen inte får tolkas så att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av EUs miljölagstiftning. Efter att ha hänvisat till EUDs uttalande i det avgörandet om att de nationella domstolarna måste ”så långt som möjligt” tolka de nationella processreglerna för att medge klagorätt för miljöorganisationerna, konstaterade HFD att det inte är verksamt när det gällde ett uttryckligt överklagandeförbud. Man menade emellertid att tolkningskravet har sin grund i principen om unionsrättens ändamålsenliga verkan (*effet utile*). Denna princip ställer inte bara krav på en direktivkonform tolkning, utan också på att medlemsstaternas domstolar ska bortse från sådana processuella hinder i den nationella lagstiftningen som kommer i konflikt med klara unionsrättsliga förpliktelser.²⁰

Därefter övergick HFD till det i miljösammanhang välkända målet C-127/02 *Waddenzee* som också gällde tillämpningen av AHD. Här uttalade EUD att det är oförenligt med ett direktivs bindande verkan att ”i princip omöjliggöra att den skyldighet som föreskrivs i direktivet kan åberopas av berörda personer”. Det innebär att när medlemsstaterna är ålagda att agera på ett visst sätt, måste de berörda kunna åberopa direktivet inför domstolen för att få prövat om den nationella lagstiftaren hållit sig inom gränserna för sina befogenheter.²¹ Detta avgörande måste enligt HFD förstås som så att miljöorganisationerna kan göra gällande rättigheter som är baserade på AHD, vilket också är en bärande tanke inom svensk miljö rätt. Sådana rättigheter kräver enligt unionsrätten ett effektivt rättskydd. Vidare förutsätter den ändamålsenliga verkan av bestämmelserna att dessa rättigheter kan åberopas inför nationell domstol och att den domstolen kan pröva om den nationella förvaltningen hållit sig inom ramen för vad som är tillåtet enligt artikel 16 AHD. HFDs slutsats av detta var att unionsrätten kräver att frågan om de klara och ovillkorligt formulerade förpliktelserna om det strikta artskyddet har uppfyllts på nationell nivå måste kunna prövas i domstol. Även det faktum att överklagandeförbudet medförde att någon begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF inte kunde göras i dessa ärenden förstärkte denna slutsats. Sammanfattningsvis menade HFD därför att 58 §

¹⁹ C-41/74 *van Duyn* pp. 12–13.

²⁰ C-106/77 *Simmenthal* (p. 22), C-213/89 *Factortame* (p. 20) och C-263/08 *Djurgården-Lilla Värtan* (p. 45).

²¹ C-127/02 *Waddenzee* p. 66.

JaktF stred emot unionsrätten och att Kammarrätten borde ha bortsett från bestämmelsen när man prövade överklagandena.

5. KOMMENTAR

Det är alltid lätt att vara efterklok när man har facit i sin hand, men HFDs ställningstagande var inte särskilt överraskande. I den juridiska doktrinen har det visserligen varit ganska tyst, men på de akademiska seminarier där frågan diskuterats mera ingående har det rått en samstämmig uppfattning om att överklagandeförbudet strider emot EU-rätten.²² Det här flaggade Kammarrätten i Stockholm också för redan på våren 2015, när man avvisade de som klagade på Naturvårdsverkets beslut att delegera beslutsrätten till länsstyrelserna. Samtidigt som domstolen konstaterade att ett beslut om att överlämna beslutsrätten från en myndighet till en annan enligt förvaltningsrättsliga principer inte är överklagbart, konstaterade man 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 när det gäller jakt efter EU-rättsligt skyddade djurarter och andra ärenden som rör miljön.²³ Sedan uttalade Kammarrätten att ”(d)enna 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”. Efter att HFD hade meddelat prövningstillstånd i målet om överklagandeförbudet tillsattes också en snabbutredning inom Regeringskansliet.²⁴ I den promemoria som utredaren lämnade drogs samma slutsats, dvs. att överklagandeförbudet i 58 § JaktF inte var förenligt med unionsrätten.²⁵

Även om HFDs avgörande inte var överraskande, bör domstolen ändå berömmas för att beslutet var klaggörande i en fråga som varit politiskt mycket kontroversiell. HFD tog tydligt ställning för att rättsenlighet (”rule of law”) är av grundläggande betydelse i vårt samhälle, även när det gäller diffusa och kollektiva frågor som rör miljön. I korthet säger domstolen att när det finns klara och ovillkorliga villkor i EUs miljölagstiftning måste representanter för miljöintressena – oftast miljö- eller naturvårdsorganisationer – ha möjlighet att få förvaltningens tillämpning av reglerna överprövade av en nationell domstol.

²² Överklagandeförbudet nämns i såväl Michanek & Zetterberg: Den svenska miljörätten (Iustus, 4:e uppl. 2017, s. 534) som Ebbesson: Miljörätt (Iustus, 3:e uppl. 2015, s. 207), men ingen av författarna analyserar ordningen ur EU-rättslig synvinkel.

²³ Kammarrätten i Stockholms beslut 2014-04-10 i mål nr 811-14, med hänvisningar till kommunikationerna i EU Pilot, rättspraxis om talerätten i EUD och de svenska domstolarna, inte minst HFD 2014 ref. 8 angående klagorätt för en miljöorganisation över ett beslut om tillstånd till avverkning i fjällnära skog.

²⁴ En s.k. bokstavsutredning inom regeringskansliet, utförd av Charlotta Riberdahl, lagman vid Kammarrätten i Jönköping.

²⁵ Överprövning av beslut om skydds jakt och licensjakt för vissa rovdjur (N2015/07181/RS).

Detta krav grundas på rättsskyddsprincipen inom EU-rätten och gäller oavsett om bestämmelserna har implementerats i nationell lagstiftning eller inte. Det är med andra ord fråga om direkt effekt enligt EU-rätten.²⁶

I den här delen ansluter HFD till en relativt samstämmig uppfattning i den miljörättsliga litteraturen, nämligen att när det gäller tydliga och ovillkorliga direktivbestämmelser ska representanter för miljöintressena kunna överklaga myndigheternas rättstillämpning – oavsett om det är fråga om handlingar eller underlåtenheter – till domstol. Vid överprövningen är domstolen därutöver skyldig att åsidosätta sådan nationell lagstiftning som är oförenlig med de EU-rättsliga bestämmelserna.²⁷ Som HFD påpekar, har den här uppfattningen vuxit fram genom EUDs rättspraxis under lång tid. Redan före tillträdet till Århuskonventionen 2005 klargjorde EUD att även miljöbestämmelser kan ha direkt effekt. Dessa tidiga avgöranden gällde den nationella implementeringen av det s.k. MKB-direktivet och det tidiga syskondirektivet till AHD, fågeldirektivet.²⁸ Många av dessa mål hade initierats av miljöorganisationer.²⁹ Redan här blev det alltså klart att organisationerna var likställda med enskilda i dessa sammanhang. Det blev också tydligt att EUD tillämpade doktrinen om direkt effekt inte bara på ”rättigheter” utan även på ”skyldigheter”. I *Kraijveld* från 1996, poängterade domstolen att möjligheten för de berörda att kunna åberopa (”*to rely on*”) bestämmelser med direkt effekt och för den nationella domstolen att beakta dessa gällde i synnerhet när gemenskapen har föreskrivit att medlemsstaterna ska agera på ett visst sätt (”*to pursue a particular course of conduct*”).³⁰ Uttalandet upprepades därefter genom åren i ett antal avgöranden om olika miljöbestämmelser.³¹ I senare rättspraxis har EUD gått vidare och betonat att när det gäller regler med direkt effekt har den berörda allmänheten ”*rätt att kräva, eventuellt genom att väcka talan vid nationell domstol, att*

²⁶ I HFDs beslut nämns Århuskonventionen inledningsvis och berörs sedan bara indirekt genom konstaterandet att Naturvårdsverket inte kan begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF.

²⁷ Jans, J H & Vedder, H H B: *European Environmental Law*. Europa Law Publishing, 4th ed. 2011, Chapter 5 (pp. 222–231), Fisher, E & Lange, B & Scotford, E: *Environmental law – Text, cases and materials*. Oxford University Press 2013, p. XX, Langlet, D; Mahmoudi, S: *EU Environmental Law and Policy*. Oxford UP, 2016, p. 21. Se även Eliantonio, M: *Enforcing EU Environmental Law Policy Effectively: International Influences, Current Barriers and Possible Solutions*. Från *New Directions in the Effective Enforcement of EU Law and Policy*. Ed. Sara Drake, Melanie Smith. Edward Elgar Publishing, 2016, p. 175–201.

²⁸ Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (numera 2011/92) resp. direktiv 79/409 om bevarande av vilda fåglar (numera 2009/147).

²⁹ Exempelvis *C-44/95 Lappel Bank* (1996) och *C-435/97 WWF* (1999), 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*. *Journal of European Environmental and Planning Law (JEEPL)* 2014 s. 367.

³⁰ *C-72/95 Kraijveld* (1996) para 56.

³¹ Se t.ex. *C-435/97 WWF* (1999) p. 69, *C-287/98 Linster* (2000) p. 32, *C-127/02 Waddenzee* (2004) pp. 66 och *C-41/11 Inter-Environnement Wallonie* (2012) p. 42.

behöriga myndigheter ser till att sådana unionsrättsliga bestämmelser iakttas och genomförs”.³² EUD kan därmed sägas ha två utgångspunkter för sin inställning, dels EU-rättens effektiva genomförande, dels allmänhetens roll som väktare av miljölagstiftningen. Den senare lyftes fram redan genom *Van Gend en Loos*,³³ men har givetvis fått större betydelse genom EUs och medlemsstaternas tillträde till Århuskonventionen.³⁴ Att miljöorganisationerna har en nyckelroll i det sammanhanget klargjordes slutligen i *Trianel*, där domstolen uttalade (min kursiv):³⁵

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

Utifrån detta uttalande, tillsammans med avgörandet om *Den slovakiska brunbjörnen* och jämfört med rättsskyddsprincipen i artikel 19 EUF, kan man dra den allmängiltiga slutsatsen att miljöorganisationerna spelar rollen som EU-rättens bevakare på samtliga områden som täcks av den gemensamma miljölagstiftningen.

Mot den här bakgrunden anser jag att rättighetskonceptet har spelat ut sin roll när det gäller tillgången till rättslig prövning på miljöområdet och i den delen finns anledning att vara kritisk till HFDs beslutsskäl. Domstolen hänvisar bara till EUDs resonemang om ”rättigheter” utan att reflektera vad det betyder i miljösammanhang. Till skillnad från andra områden inom EU-rätten – t.ex. sådana som rör fri rörlighet av varor och tjänster, diskriminering, immigration och social trygghet – finns inom miljöretten sällan några enskilda bärare av de ”rättigheter” som kommer till uttryck genom den gemensamma lagstiftningen.

³² C-165/09 *Stichting Natuur en Milieu* (2011) p. 100, se även C-41/11 *Inter-Environnement Wallonie* (2012) pp. 42 och 45.

³³ Mål 26/62 *Van Gend en Loos* (1963), se Brakeland: *Access to justice in environmental matters – development at EU level*, s. 6. Artikeln är publicerad på japanska i *Gyoseiho-Kenkyu* (Administrative Law Review) 2014 / No 5, men också tillgänglig på engelska genom: <http://greenaccess.law.osaka-u.ac.jp/wp-content/uploads/2014/05/arten-brakelandup.pdf>.

³⁴ Sedan 2005 har EUD utvecklat en omfattande rättspraxis i ”Århus-frågor”. När det gäller klagorätten är viktigaste avgörandena C-237/07 *Janecek* (2008), C-240/09 *Slovak Brown Bear* (2011), C-75/08 *Mellor* (2009), C-263/09 *Djurgården-Lilla Värtan* (2010), C-115/09 *Trianel* (2011), C-128/09 *Boxus* and C-182/10 *Solvay* (2012), C-570/13 *Gruber* (2015), C-72/12 *Altrip* (2014), C-404/13 *ClientEarth* (2014) och C-243/15 *LZ II* (2016). Frågan om kostnader i miljösmål har behandlats i C-427/07 *Irish costs* (2009), C-260/11 *Edwards* (2013) och C-530/11 *Com v. UK* (2014). Enligt artikel 9(4) i Århuskonventionen ska miljöprocessen vara effektiv, något som diskuterades i C-416/10 *Križan* (2013). En sammanfattning av samtliga dessa rättsfall från *Djurgården-Lilla Värtan* och framåt finns publicerade på hemsidan för Task Force on Access to Justice under the Aarhus Convention; <http://www.unece.org/environmental-policy/treaties/public-participation/aarhus-convention/envpftfwg/envppa-toj/jurisprudenceplatform.html>.

³⁵ C-115/09 *Trianel* (2011) p. 48.

Här är det ju främst fråga om allmänna intressen, dessutom ofta i konkurrens med enskilda rättigheter. Att då knyta rättsskyddsprincipen till enskildas rättigheter leder till diskriminering av miljöintressena, vilket knappast är förenligt med de höga miljöambitioner som kommer till uttryck i fördragen och rättighetsstadgan (artiklarna 3.3 EUF, 11 och 191 FEUF och 37 i rättighetsstadgan). Ett sådant synsätt skulle, för att tala med *Prechal & Hanchen*, leda till ”conceptual pollution”.³⁶ Visserligen hänvisar EUD ofta till rättigheter även i miljösammanhang, men då bör man vara medveten att domstolen knyter uttrycket till olika bestämmelser i lagstiftningen som gör att det har förlorat all normalspråklig betydelse. Det kan illustreras med det färskva avgörandet i *C-243/15 LZ II*, där EUD menade att artikel 47 i rättighetsstadgan är tillämplig på en situation där en miljöorganisation ville överklaga ett beslut om att uppföra ett vilthägn i ett skyddat område. Det är svårt att hitta några enskilda rättigheter i ett sådant mål, om man inte enbart menar organisationens rätt att delta i beslutsprocessen och att överklaga. Att då prata om att enbart rättigheter förtjänar rättsskydd leder till ett cirkelresonemang. Med det sagt, menar jag att enskildas rättigheter visst kan ha betydelse i miljösammanhang, men då pratar vi om skadestånd för bristfällig implementering av EU-rätten enligt *Francovich*.³⁷ Utrymmet för den konstruktionen är inte stort inom miljöretten, men det förekommer situationer då frågan aktualiseras.³⁸

Sammanfattningsvis menar jag alltså att det är begreppsmässigt olyckligt att knyta direkt effekt och rättsskydd till förekomsten av enskildas rättigheter på miljöområdet, då det leder till förvirring. Det är betydligt tydligare att istället prata om de *skyldigheter* som är uttryckta i tillräckliga klara och ovillkorliga bestämmelser inom EUs miljörett. De som representerar de intressen som ska skyddas genom dessa bestämmelser måste följaktligen dels kunna utmana förvaltningens beslut eller passivitet genom att gå till domstol (klagorätt), dels kunna kräva att domstolen bedömer i sak om skyldigheterna är fullgjorda. Eller som EUD uttrycker det i *C-71/14 East Sussex*, den nationella domstolsprocessen måste erbjuda en ”*möjlighet att vid laglighetsprövningen faktiskt tillämpa de relevanta unionsrättsliga principerna och bestämmelserna*”.³⁹

³⁶ Prechal, S & Hanchen, L: *Individual Environmental Rights; Conceptual Pollution in EU Environmental Law*. YEEL 2002, p. 85–115.

³⁷ Joined Cases C-6/90 och C-9/90 *Francovich* (1991).

³⁸ Sådana exempel har gällt skador på fast egendom (C-201/02 *Wells* (2004)) och otillåtet höga kostnader i miljömål (C-260/11 *Edwards* (2013)). Som emellertid illustrerades i *C-420/11 Leth* (2013), är utrymmet för att begära skadestånd enbart på den grunden att en MKB inte har upprättats i strid emot MKB-direktivet begränsat. För mer om *Francovich* i miljömål, se Wennerås, P: *The Enforcing of EC Environmental Law*. Oxford UP 2007, s. 150.

³⁹ *C-71/14 East Sussex* (2015) para 58.

6. FORTSÄTTNING FÖLJER...

Som redan har nämnts, stoppade HFD inte licensjakten när man meddelade prövningstillstånd om överklagandeförbudet i januari 2015. Jakten genomfördes därför och 44 vargar sköts, nära 12% av den dåvarande stammen i Sverige.

I november 2015 tog sedan länsstyrelserna i Västmanland, Örebro, Västmanland, Dalarna och Gävleborg beslut om 2016 års jakt som skulle omfatta 46 djur, vilket accepterades av Naturvårdsverket efter överklagande av miljöorganisationer. Då hade målet om överklagandeförbudet ännu inte avgjorts av HFD, varför samtliga förvaltningsrätter (Karlstad, Falun och Uppsala) tillät miljöorganisationerna att överklaga och inhiberade jakten. Inhibitionsbesluten accepterades av kammarrätterna i Stockholm och Göteborg, medan de upphävdes med avseende på beslutet från Dalarna och Gävleborg av Kammarrätten i Sundsvall. Där genomfördes därför 2016 års jakt och 14 vargar sköts. I sak underkändes sedan besluten om licensjakt från Västmanland, Värmland och Örebro av förvaltningsrätterna i Uppsala och Karlstad, vilket godtogs av kammarrätterna i Stockholm (ej prövningstillstånd) och Göteborg (prövningstillstånd och avskrivning med anslutning till förvaltningsrättens bedömning). Beslutet från den senare domstolen överklagades av Länsstyrelsen i Värmland till HFD, som meddelade prövningstillstånd under sommaren 2016.

Under våren 2016 genomfördes en ändring av jaktlagstiftningen för att anpassa den till HFDs avgörande om överklagandeförbudet. Nyordningen innebär alla beslut om jakt på de stora rovdjuren överklagas direkt till Förvaltningsrätten i Luleå, vilket får ses som regeringens belöning till Kammarrätten i Sundsvall. En tidsregel för jaktbesluten och ett skyndsamhetskrav infördes också för handläggningen i domstolarna.⁴⁰ När det sedan gällde 2017 års licensjakt, visade inventeringarna under vintern 2016 på en kraftig nedgång av vargstammen, från omkring 415 till 340 djur.⁴¹ Naturvårdsverket uppmanade därför länsstyrelserna till försiktighet inför 2017 års jakt. Besluten om licensjakt kom i september 2016 från Gävleborg, Dalarna, Örebro och Värmland och omfattade 24 djur. Besluten överklagades till Förvaltningsrätten i Luleå och Kammarrätten i Sundsvall, vilka båda emellertid godtog jakten. I december kom så HFDs beslut om 2016 års licensjakt. Här förklarade HFD att Länsstyrelsen i Värmland hade haft fog för sitt beslut, varför överklagandena borde ha avslagits. Samtidigt beslutade HFD att inte inhibera 2017 års jakt, vilken nu är genomförd.⁴²

När det gäller klagorätten kan vi alltså konstatera att den i stort sett är etablerad på området. Visserligen avvisade Kammarrätten i Sundsvall under hösten

⁴⁰ Ändringarna genomfördes i 23e, 58 § och 58 a § JaktF samt 7 g § förordningen (1977:937) om de allmänna förvaltningsdomstolarnas behörighet.

⁴¹ <http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Vaxter-och-djur/Rovdjur/Fakta-om-varg/>.

⁴² HFDs beslut 2016-12-30 i målen 6983-16 och 6984-16.

2016 två överklaganden av ett beslut om skyddsjakt med hänvisning till att klagandena inte kunde visa att de hade minst 100 medlemmar, vilket är ett kriterium för klagorätt i dessa mål.⁴³ Avvisningen var överraskande, dels genom att en av organisationerna – Nordulv – var den som drev det samtida målet om överklagandeförbudet i HFD, dels därför att Kammarätten ägnade sig åt det slags sifferexercis som både EUD och HD tagit avstånd ifrån.⁴⁴ Vid överklagandena om 2017 års licensjakt godtogs emellertid miljöorganisationerna av Kammarrätten, varför vi kan säga att ordningen är återställd.

I sak har HFD nu dömt i frågan om licensjakt för första gången.⁴⁵ Före detta beslut hade denna form av jakt genomgående underkänts av förvaltningsdomstolarna, med Kammarrätten i Sundsvall som tydligt undantag. Det var särskilt två av kriterierna i artikel 16.1.e AHD som underrätterna slog ned på, nämligen att en jakt som omfattade mer än tio procent av populationen inte kan anses vara ”begränsad” och att länsstyrelsen inte hade visat att det inte fanns några alternativa åtgärder för att åstadkomma ökad acceptans i vargförvaltningen. Här gör HFD en helt annan bedömning på så vis att numerärbegränsningen i bestämmelsen anses uppfylld så länge som jakten inte negativt påverkar vargens bevarandestatus i landet. När det sedan gäller ändamålsenligheten, betonar domstolen istället att artskyddet måste vägas mot de ekonomiska, sociala och kulturella intressen som talar för jakten för att uppnå en balans. Över huvud taget är HFD betydligt mindre strikt i tillämpning av undantagsreglerna och man godtar i stor utsträckning myndigheternas uppgifter om de förväntade effekterna. Detta gör beslutet problematiskt, då det lämnar öppet för vidare licensjakt utan att ge några tydliga riktlinjer. Så tar domstolen exempelvis ganska lätt på det faktum att den genetiska förstärkning som förutsätts i vargbesluten inte har uppfyllts under innevarande 5-årsperiod, samtidigt som man inte inhiberade 2017 års licensjakt i ett läge då vargpopulationen minskar. Här är emellertid inte plats för att analysera den frågan vidare, men jag vill ändå peka på det uppseendeväckande att HFD inte begärde förhandsavgörande av EUD i en fråga som varit föremål för ett överträdelseärende med kommissionen sedan 2011. Den situationen är troligen unik och jag tror inte att HFD skulle uppvisa en sådan rättslig *chutzpah* i en annan målkategori där EU-rättens position är kontroversiell och oklar. Domstolens motivering att klaganden inte angett vilken fråga som bör ställas är i det sammanhanget inte särskilt övertygande.

⁴³ Kammarrätten i Sundsvall beslut 2016-12-08 i mål nr 2750-16. Klagorättskriterierna som tillämpas återfinns i 16 kap. 13 § miljöbalken (1998:808, MB).

⁴⁴ I C-263/08 *Djurgården-Lilla Värtan* p. 47 uttalade EUD att numerärkriterier kan användas, men bara i den mån det behövs för att konstatera att organisationen existerar och bedriver verksamhet. HD klargjorde i NJA 2012 ref. 921 *Åbuskustens bevarande* att kriterierna i 16:13 MB inte är absoluta och ska användas enbart som en utgångspunkt, samt att de samlade verkan av de olika överklagandena i ett mål också måste beaktas, varför tillämpningen ska vara generös.

⁴⁵ HFD 2016 ref. 89.

Den sedvanliga hänvisningen till rättspraxis som görs är också svår att förstå, då avgöranden från EUD saknas i frågan om förvaltningsjakt över huvud taget är tillåten på en art som är upptagen på bilaga 4 i AHD. Men detta får diskuteras mera ingående i ett annat sammanhang.

Även kommissionens agerande i vargfrågan känns märkligt. Överträdelseärendet om licensjakten har pågått sedan 2011. Den svenska regeringen har från början – med undantag för 2012 – öppet trotsat kommissionen utan att något har hänt från Bryssels sida, även om ärendet heller inte har stängts. Uppenbarligen anser DG/Miljö att licensjakten strider mot artikel 12 och 16 AHD och lika uppenbart får man inte med sig kommissionens kollegium på att stämma Sverige. Skälet till det senare torde vara politiskt, vilket illustrerar svagheten i konstruktionen med kommissionen som vakthållare av EU-rätten.⁴⁶ Men det visar också det starka behovet av att miljöorganisationerna kan utmana myndigheternas beslut på miljöområdet, vilket kan vara ett lämpligt slutord i denna kommentar kring överklagandeförbudet i jaktförordningen.

⁴⁶ Se Darpö, J: *The Commission: a sheep in wolf's clothing? On infringement proceedings as a legal device for the enforcement of EU law on the environment, using Swedish wolf management as an example.* JEEPL 2016 p. 270.