

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS BESLUT

meddelat i Stockholm
den 30 december 2016

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

KLAGANDE

Länsstyrelsen i Värmlands län
651 86 Karlstad

MOTPARTER

1. Svenska Naturskyddsföreningen, 802002-4280
2. Svenska Rovdjursföreningen, 883202-3264
3. Världsnaturfonden WWF, 802005-9823

Ombud för 1–3: AA och BB
Svenska Naturskyddsföreningen
Box 4625
116 91 Stockholm

4. Föreningen Nordulv, 875003-6868
Box 4022
650 04 Karlstad

5. Wolf Association Sweden, 802454-4846
c/o CC

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Göteborgs beslut den 8 april 2016 i mål nr 801–802-16 och
1312–1317-16

SAKEN

Licensjakt efter varg

Dok.Id 176548

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00
E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:30

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avslår yrkandet om att inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen.

Högsta förvaltningsdomstolen, som förklarar att Länsstyrelsen i Värmlands län hade fog för sina beslut om licensjakt efter varg 2016, avskriver målen från vidare handläggning.

BAKGRUND

Den svenska vargstammen

Vargen fridlystes 1966. Trots fridlysningen var stammen en kort tid därefter i praktiken utrotad. Vargen återetablerades i landet 1983. Då fick två vargar av finskt-ryskt ursprung en valpkull nära Nyskoga i norra Värmland. Sedan en invandrad varghane bildat revir i Gillhov i Jämtland med en av avkommorna från Nyskogareviret under 1991, började den svenska vargstammen att växa och har i princip ökat årligen sedan dess.

Den svenska vargstammen utgör, tillsammans med den norska, en skandinavisk vargpopulation. Den har sin huvudsakliga utbredning i delar av Mellansverige och sydöstra Norge. I Sverige är det sex län (Dalarna, Gävleborg, Värmland, Örebro, Västra Götaland och Västmanland) som har huvuddelen av reviren. I Värmlands län finns drygt 20 revir och cirka hälften av landets vargar.

År 2000 fanns det cirka 50 vargar i landet, 2005 hade antalet ökat till cirka 125 för att 2010 uppgå till cirka 240. Enligt Naturvårdsverket beräknades det skandinaviska vargbeståndet under vintern 2014/15 uppgå till cirka 460 djur, varav cirka 415 i Sverige.

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

Vargpopulationen i Sverige visade en genomsnittlig årlig tillväxt på 14 procent från slutet av 1990-talet och fram till vintern 2013/14 och under tidsperioden 2011–2014 ökade den med 65 procent. Vargstammen har fortsatt att vara koncentrerad till Mellansverige och endast en mindre ökning av utbredningsområdet har skett de senaste åren.

Data från sändarförsedda djur visar på en minskning i dödlighet mellan studieperioderna 1998–2005 och 2006–2011. Den totala årliga dödligheten minskade från 31 till 17 procent. Under båda tidsperioderna orsakade den illegala jakten cirka hälften av den totala dödligheten (Naturvårdsverket, Nationell förvaltningsplan för varg – Förvaltningsperioden 2014–2019 s. 43).

Vargen har förmåga att vandra mycket långt och kan ta sig från det finsk-ryska beståndet till Skandinavien. Den skandinaviska vargpopulationen är trots detta relativt liten och isolerad från andra populationer vilket har lett till höga inavelsnivåer. En förklaring till detta är att vargarnas naturliga invandring från Finland är begränsad på grund av renskötselområdena i Finland och i Sverige.

Under perioden 1977–2000 har minst sju vargar invandrat från det finsk-ryska beståndet till Skandinavien men endast tre av dessa har fått valpar som i sin tur har reproducerat sig. Efter 2000 har ytterligare minst 19 individer invandrat till Skandinavien, men endast två av dessa har reproducerat sig med vargar i den skandinaviska populationen.

Omfattande insamling av DNA-prover i kombination med spårningar i fält har möjliggjort att ett näst intill komplett stamträd har kunnat tas fram för den skandinaviska vargstammen, alltsedan ursprunget 1983. Genetiskt sett bygger den skandinaviska vargpopulationen på det ursprungliga paret i Nyskoga (1983), hanen i Gillhovreviret (1991), en hane i Kynnareviret i Norge (2008) och en hane i Galvenreviret i Gävleborgs län (2008), således endast fem individer.

De flesta gener som ger skadliga effekter är recessiva. Det innebär att de inte kommer till uttryck om inte individen har genen i dubbel uppsättning, dvs. har

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

ärvt den både från sin mor och far. Den s.k. inavelskoefficienten är ett mått som används för att visa hur stor risken är för att detta ska inträffa.

Sedan hanvargarna i Kynna och Galven reproducerade sig 2008, sänktes inavelskoefficienten i den skandinaviska vargpopulationen med cirka 20 procent, från 0,31 till 0,24 bland avkommor i reproducerande revir under 2013. Som jämförelse kan nämnas att syskonparning leder till en inavelskoefficient på 0,25.

Analys av spillning från skandinaviska vargrevir visar att mer än 95 procent av köttet som vargen äter är älg och det uppskattas att vargarna årligen dödar och äter (predation) cirka 120 älgar per vargrevir, huvudsakligen kalvar.

Ovanstående uppgifter är när inget annat anges hämtade från Den skandinaviska vargen, en sammanställning av kunskapsläget från det skandinaviska vargforskningsprojektet Skandulv 1998–2014. Projektet drivs av forskare från bl.a. Sveriges lantbruksuniversitet.

Beslut av riksdagen och regeringen

I propositionen En ny rovdjursförvaltning (prop. 2008/09:210 s. 47 ff.) gjorde regeringen bedömningen att en begränsad licensjakt efter varg kan tillåtas och anförde bl.a. följande.

Jakt kan hålla rovdjursstammarna på nivåer som inte leder till oacceptabel påverkan på bytesdjur eller på tamdjur eller i övrigt oacceptabla förhållanden i relationen mellan människa och rovdjur. En välreglerad jakt kan vara ett sätt att upprätthålla rovdjurs skygghet för människor. Jakt kan också öka acceptansen för rovdjursförvaltningen. Ett mål måste vara att begränsa den konflikt som kan finnas mellan de stora rovdjurens och människors livsmiljöer. Jakt som ett inslag i beståndsförvaltningen av de stora rovdjuren kan minska det hot som rovdjuren kan utgöra mot en traditionell livsstil och därigenom påverka landsbygdens utveckling i stort. Lokalt kan det samlade rovdjurstrycket bli oacceptabelt högt. En alltför stark rovdjurskoncentration kan i princip endast minskas genom jakt.

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

Jakt bidrar till att förvalta en rovdjursart till förmån för att öka utrymmet för övriga rovdjur och bytesdjur, liksom för att minska risken för skador på tamdjur. När stora rovdjur etablerar sig i nya områden uppstår ofta konflikter med andra intressen. Jakt kan vara ett medel för att bromsa en för snabb tillväxttakt samtidigt som den redan från början bidrar till att ge lokalsamhället delaktighet i den praktiska förvaltningen. Jakt som bedrivs legalt kan bidra till att minska den illegala jakten. En ökad tolerans av vargens närvaro i lokalsamhället är nödvändig för att uppnå och bibehålla gynnsam bevarandestatus för vargstammen.

I regeringens proposition En hållbar rovdjurspolitik (prop. 2012/13:191 s. 26) föreslog regeringen som övergripande och långsiktigt mål för rovdjurspolitiken att bl.a. varg i Sverige ska uppnå och bibehålla gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet, samtidigt som tamdjurshållning inte påtagligt försvåras och socioekonomiska hänsyn tas. Med socioekonomiska hänsyn avsågs hur rovdjurens närvaro påverkar förutsättningar för näringsliv, rekreation, fäboddrift, jakt och människors vardag (a. prop. s. 6).

Vidare föreslog regeringen (a. prop. s. 35) att målen för vargstammen i Sverige är

- att* vargens referensvärde för gynnsam bevarandestatus när det gäller populationen i Sverige, med utgångspunkt i Skandulvs redovisning av minsta livskraftiga population om 100 individer, ska vara 170–270 individer,
- att* vargens referensvärde för gynnsam bevarandestatus när det gäller utbredningsområdet i Sverige ska vara hela Sverige förutom den alpina regionen och Gotlands län,
- att* vargstammens koncentration minskas där den är som tätast,
- att* vargens förekomst i renskötselområdet i huvudsak ska begränsas till de områden där den gör minst skada, och
- att* vargens förekomst i län med fäbodbruk, intensiv fårskötsel eller skärgårdar i huvudsak ska begränsas till områden där den gör minst skada.

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (2013/14:MJU7).

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

Beslut om licensjakt

Åren 2010 och 2011 genomfördes licensjakt efter varg varvid 28 respektive 19 vargar sköts. Något beslut om jakt fattades inte för 2012. För 2013 beslutade Naturvårdsverket om jakt efter 16 vargar men efter överklagande beslutade domstol att stoppa jakten. För 2014 beslutade verket om jakt efter 30 vargar men även denna gång stoppades jakten av domstol. För 2015 beslutade tre länsstyrelser om jakt efter sammanlagt 44 vargar som kom att genomföras. För 2016 beslutade fem länsstyrelser om jakt efter sammanlagt 48 vargar. Jakten stoppades av domstol i tre av länen men inte i Dalarnas och Gävleborgs län där sammanlagt 14 vargar sköts.

Det överklagade avgörandet

Licensjakt efter varg får enligt jaktförordningen (1987:905) ske under förutsättning att det inte finns någon annan lämplig lösning och att jakten inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde. Jakten måste dessutom vara lämplig med hänsyn till stammens storlek och sammansättning samt ske selektivt och under strängt kontrollerade förhållanden.

Länsstyrelsen i Värmlands län beslutade i november 2015 om licensjakt efter högst 20 vargar inom två jaktområden i länet (reviren Vimyren, Brattfors och Sandsjön) under tiden den 2 januari till och med den 15 februari 2016. Länsstyrelsen fattade vidare gemensamt med Länsstyrelsen i Örebro län beslut om licensjakt efter högst sex vargar inom ett för länen gemensamt jaktområde (reviret Loka) under samma period.

Svenska Naturskyddsföreningen, Svenska Rovdjursföreningen, Världsnaturfonden WWF, Föreningen Nordulv och Wolf Association Sweden m.fl. överklagade besluten till Naturvårdsverket som ändrade besluten avseende ett visst villkor för jakten och avslog överklagandena i övrigt.

BESLUT

7

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

Föreningarna överklagade Naturvårdsverkets beslut till Förvaltningsrätten i Karlstad och yrkade bl.a. att besluten om licensjakt tills vidare inte skulle gälla. Förvaltningsrätten biföll yrkandet den 28 december 2015.

I dom den 12 februari 2016 upphävde förvaltningsrätten Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas beslut. Förvaltningsrätten gjorde en bedömning av om besluten, mot bakgrund av syftena att förbättra förutsättningarna för tamdjurshållningen och älgförvaltningen samt öka acceptansen för rovdjur, var ändamålsenliga och fann att länsstyrelserna inte med tillräcklig styrka hade visat att så var fallet. Med hänsyn till detta och till den restriktiva bedömning som enligt förvaltningsrätten ska göras vid beslut om undantag från det strikta skyddet för den svenska vargpopulationen, ansåg domstolen att den beslutade jakten inte var proportionerlig. Förvaltningsrätten fann inte skäl att pröva om övriga kriterier i jaktförordningen var uppfyllda.

Förvaltningsrättens dom överklagades av bl.a. Länsstyrelsen i Värmlands län till Kammarrätten i Göteborg som förklarade sig instämma i förvaltningsrättens bedömning och skrev av målen från vidare handläggning.

YRKANDEN M.M.

Länsstyrelsen i Värmlands län yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska fastställa Naturvårdsverkets beslut.

Svenska Naturskyddsföreningen, Svenska Rovdjursföreningen, Världsnaturfonden WWF (Naturskyddsföreningen m.fl.) och Föreningen Nordulv bestrider bifall till överklagandet. *Wolf Association Sweden* har inte yttrat sig.

Föreningen Nordulv yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen.

De inlagor i målen som har lämnats in av Föreningen Nordulv är till sitt innehåll mer begränsade än de som lämnats in av Naturskyddsföreningen m.fl. och tillför

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

inte målen något ytterligare i sak, varför Högsta förvaltningsdomstolen väljer att endast redovisa vad sistnämnda föreningar anför.

Det som länsstyrelsen och Naturskyddsföreningen m.fl. anför behandlas nedan under Skälen för avgörandet avsnitten 5.2–5.6.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

1 Rättslig reglering m.m.

Av 3 § första stycket jaktlagen (1987:259) framgår att varg och annat vilt är fredat och får jagas endast om detta följer av jaktlagen eller av föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen.

Enligt 23 c § jaktförordningen får licensjakt efter bl.a. varg ske under förutsättning att det inte finns någon annan lämplig lösning och att jakten inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde. Jakten måste dessutom vara lämplig med hänsyn till stammarnas storlek och sammansättning samt ske selektivt och under strängt kontrollerade förhållanden.

Av 23 d § framgår att om det finns förutsättningar enligt 23 c § och något annat inte följer av 24 a §, får Naturvårdsverket besluta om licensjakt efter varg. Ett beslut om jakt får utformas och förenas med villkor som är ändamålsenliga med hänsyn till de olägenheter som förekomsten av täta rovdjurspopulationer orsakar.

Av 24 a § andra stycket framgår att Naturvårdsverket får överlämna till länsstyrelserna i ett rovdjursförvaltningsområde enligt 2 § förordningen (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn att besluta om licensjakt efter varg med stöd av 23 d §, under förutsättning att antalet föryngringar för arten i rovdjursförvaltningsområdet överstiger de fastställda miniminivåerna enligt 5 § samma förordning.

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

Vissa av dessa bestämmelser genomför eller motsvarar artiklar i direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet, även betecknat livsmiljödirektivet).

Enligt artikel 12.1 a i art- och habitatdirektivet ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett strikt skyddssystem i det naturliga utbredningsområdet för de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4 a till direktivet, med förbud mot att avsiktligt fånga eller döda exemplar av dessa arter i naturen, oavsett hur detta görs.

I bilaga 4 a anges bl.a. *canis lupus*, dvs. varg. Undantag görs i bilagan för vissa särskilt nämnda populationer av varg, t.ex. den finska populationen inom renskötselområden samt de baltiska och polska populationerna. Undantag görs dock inte för den svenska eller skandinaviska vargstammen.

Förutsatt att det inte finns någon annan lämplig lösning och att undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde, får medlemsstaterna enligt artikel 16.1 göra undantag från bestämmelserna i artiklarna 12–14 samt 15 a och b av följande anledningar:

- a) För att skydda vilda djur och växter och bevara livsmiljöer.
- b) För att undvika allvarlig skada, särskilt på gröda, boskap, skog, fiske, vatten och andra typer av egendom.
- c) Av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet, eller av andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön.
- d) För forsknings- och utbildningsändamål, för återinplantering och återinförsel av dessa arter och för den uppfödning som krävs för detta, inbegripet artificiell förökning av växter.
- e) För att under strängt kontrollerade förhållanden selektivt och i begränsad omfattning tillåta insamling och förvaring av vissa exemplar av de arter som finns förtecknade i bilaga 4 i en begränsad mängd som fastställs av de behöriga nationella myndigheterna.

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

2 Frågan i målen

Den övergripande frågan i målen gäller om länsstyrelsen har visat att kraven för att fatta de överklagade besluten om licensjakt var uppfyllda.

Detta innebär att Högsta förvaltningsdomstolen bl.a. har att pröva om förutsättningarna enligt 23 c § jaktförordningen var uppfyllda, dvs. att jakten inte försvårade upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde (avsnitt 5.2), att jakten var lämplig med hänsyn till stammens storlek och sammansättning (avsnitt 5.3), att den skulle ske under strängt kontrollerade förhållanden (avsnitt 5.4), att den skulle ske selektivt (avsnitt 5.5) samt att det inte fanns någon annan lämplig lösning (avsnitt 5.6).

3 Vissa utgångspunkter för prövningen

3.1 De tidsbegränsade besluten har upphört att gälla

Mål där saken förfallit, exempelvis därför att det överklagade förvaltningsbeslutet har upphört att gälla (s.k. deserta mål), ska normalt skrivas av. Det har emellertid hos de allmänna förvaltningsdomstolarna utbildats en praxis av innebörd att sakprövning ändå sker i vissa fall, bl.a. när klaganden får anses ha ett befogat intresse av att kunna få prövat om det funnits laga eller tillräckliga skäl för den beslutade åtgärden (se t.ex. RÅ 1986 ref. 150 och RÅ 1991 ref. 58).

I linje med denna praxis har kammarrätten, trots att länsstyrelsens tidsbegränsade beslut hade upphört att gälla, i förevarande mål funnit skäl att uttala sig i frågan om huruvida länsstyrelsen haft fog för sina beslut om licensjakt. Kammarrätten har därefter skrivit av målen. Innebörden av kammarrättens ställningstagande är att länsstyrelsen inte har vunnit gehör för sin uppfattning i sakfrågan. Det förhållandet att detta inte avspeglas i själva avskrivningsbeslutet utgör dock inte hinder mot att Högsta förvaltningsdomstolen prövar sakfrågan när det är av vikt för ledning av rättstillämpningen (jfr HFD 2016 ref. 48).

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

3.2 Prövningen begränsas till de förutsättningar som förelåg i november 2015

I målen har åberopats ett mycket stort antal rapporter och utredningar, även sådana som har publicerats under det senaste året. Högsta förvaltningsdomstolen har emellertid att bedöma om förutsättningar för licensjakt efter varg förelåg när länsstyrelsen fattade sina beslut, dvs. i november 2015. Senare tillkomna rapporter och utredningar samt den argumentation som bygger på dessa kommer därför inte att redovisas och beaktas.

3.3 Vissa vägledande uttalanden av EU-domstolen

I artikel 9.1 c i direktiv 2009/147/EG om bevarande av vilda fåglar (nya fågel-direktivet) och i motsvarande artikel i direktiv 79/409/EEG (gamla fågel-direktivet) finns bestämmelser som liknar artikel 16.1 e i art- och habitat-direktivet. EU-domstolen har hänvisat till rättspraxis från tillämpningen av fågel-direktivet vid prövningen av mål enligt art- och habitatdirektivet. Av allmänna rättsliga principer följer att undantagsbestämmelser ska tolkas restriktivt. Detta har också slagits fast av EU-domstolen i mål angående tillämpningen av artikel 16.1 i art- och habitatdirektivet. Domstolen har vidare uttalat att den myndighet som fattar beslut om undantag har bevisbördan för att nödvändiga förutsättningar föreligger för varje undantag, och att medlemsstaterna ska säkerställa att varje åtgärd som påverkar skyddade arter endast tillåts genom beslut som är noggrant och tillräckligt motiverade och som hänvisar till de skäl, villkor och krav som anges i artikel 16.1 i art- och habitatdirektivet (se kommissionen mot Finland – det finska vargmålet – C-342/05, EU:C:2007:341, punkt 25, där EU-domstolen hänvisar till WWF Italia m.fl., C-60/05, EU:C:2006:378, punkt 34).

Av EU-domstolens praxis följer vidare att om en medlemsstat utnyttjar möjligheten till undantag från artikel 12 i art- och habitatdirektivet med stöd av artikel 16.1 e, krävs att alla de villkor som framgår av sistnämnda artikel införs i den nationella rätten (se kommissionen mot Österrike, C-508/04, EU:C:2007:274, punkt 119).

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

4 Ska förhandsavgörande inhämtas från EU-domstolen?

Föreningen Nordulv har yrkat att Högsta förvaltningsdomstolen ska inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen. Föreningen har inte angett någon specifik fråga som den önskar få belyst med ett förhandsavgörande. Högsta förvaltningsdomstolen anser att målen kan avgöras med ledning av befintlig praxis, utan att något förhandsavgörande inhämtas. Yrkandet ska därför avslås.

5 Prövning av om förutsättningarna enligt jaktförordningen är uppfyllda

5.1 Är det möjligt att tillåta jakt med stöd av undantagsregeln i artikel 16.1 e?

Enligt 23 c § jaktförordningen får licensjakt efter varg ske under vissa förutsättningar. Bestämmelsen har ett innehåll som motsvarar artikel 16.1 e i art- och habitatdirektivet. I artikeln nämns dock inte jakt utan den tillåter insamling och förvaring av vissa exemplar av de arter som finns förtecknade i bilaga 4. Den fråga som inledningsvis måste ställas är om jakt kan rymmas under begreppen ”insamling” och ”förvaring”.

Någon definition av begreppen ”insamling” och ”förvaring” finns inte i art- och habitatdirektivet. Det kan utifrån en rent språklig analys sättas i fråga om begreppet ”förvaring” kan omfatta jakt. En sådan analys utesluter dock inte att jakt kan innefattas under begreppet ”insamling”.

Vid tolkningen av vad som ryms under begreppet ”insamling” måste beaktas att uttrycket torde ha valts för att kunna fånga in åtgärder beträffande såväl djur som växter. Av andra bestämmelser i direktivet framgår också att begreppet ”insamling” har en förhållandevis vid innebörd.

Enligt artikel 12.1 a ska medlemsstaterna förbjuda avsiktligt fångande eller dödande av exemplar av de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4 a till direktivet. Artikel 12.2 innebär som huvudregel förbud mot vissa åtgärder

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

– bl.a. förvaring, transport och försäljning – av exemplar av dessa djurarter som insamlats i naturen. Med exemplar avses enligt en definition i artikel 1 m bl.a. varje djur i levande eller dött tillstånd av de arter som finns förtecknade i bilaga 4.

Av artikel 14.1 framgår att medlemsstaterna ska, om de anser det nödvändigt, vidta åtgärder för att säkerställa att insamling i naturen av exemplar av de arter av vilda djur som är förtecknade i bilaga 5 till direktivet och exploatering av dessa, är förenligt med bibehållandet av en gynnsam bevarandestatus för dem. Sådana åtgärder kan enligt artikel 14.2 andra respektive fjärde strecksatsen innefatta bl.a. dels förbud mot insamling av exemplar i naturen och exploatering av vissa populationer, dels tillämpning, vid insamling av exemplar, av jakt- och fiske-regler, som tar hänsyn till bevarandet av sådana populationer.

När det gäller innebörden av begreppet ”insamling” framgår således bl.a. av artikel 12.2 jämförd med artikel 12.1 att djur kan samlas in. Av artikel 14.2 fjärde strecksatsen framgår dessutom att insamling av djur kan ske genom jakt. Det följer även av artikel 15 att insamling av djur kan kopplas till jakt. I den artikeln föreskrivs nämligen att när undantag i enlighet med artikel 16 görs i fråga om bl.a. insamling av djur, ska medlemsstaterna förbjuda användning av vissa metoder och medel för fångst och dödande.

Begreppet ”insamling” har således en förhållandevis vid innebörd och omfattar enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening även jakt i syfte att döda djur. Regleringen i 23 c § jaktförordningen går därför i detta avseende inte utöver vad som kan anses tillåtet enligt artikel 16.1 e i art- och habitatdirektivet.

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

5.2 Försvåras upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus?

5.2.1 Inledning

2013 års rovdjursproposition

I propositionen En hållbar rovdjurspolitik gjorde regeringen bedömningen att vargen hade gynnsam bevarandestatus i Sverige mot bakgrund av att referensvärdena för populationsstorlek och utbredningsområde var uppnådda, den starka populationsutvecklingen, den förbättrade genetiken med minskad inavelsgrad och ökad genetisk variation, den lyckade genetiska förstärkningen samt en tillräcklig invandringstakt av vargar från Finland och Ryssland (prop. 2012/13:191 s. 40).

Naturvårdsverkets rapport från oktober 2015

Naturvårdsverket fick i april 2015 i uppdrag av regeringen att utifrån ett brett vetenskapligt underlag uppdatera en befintlig sårbarhetsanalys för varg och med denna som grund utreda vad som krävs för att vargpopulationen i Sverige ska anses ha en gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet. Naturvårdsverket gav två forskargrupper i uppdrag att bl.a. göra en vetenskaplig syntes om lämpligt referensvärde för populationsstorlek och behovet av invandring av vargar från Finland och Ryssland. I oktober samma år överlämnade Naturvårdsverket en delredovisning till regeringen (NV-02945-15). Av redovisningen framgår sammanfattningsvis bl.a. följande.

Givet att de svenska och skandinaviska vargarna utgör en del av den nord-europeiska vargpopulationen (genom immigration och emigration, och genflödet som är associerat med detta) bedömer Naturvårdsverket att det behövs minst 300 vargar i Sverige, samt att minst en ny immigrant från Finland eller Ryssland ska reproducera sig med de skandinaviska vargarna under naturliga förhållanden varje 5-årsperiod (varggeneration), för att vargen i Sverige ska kunna anses ha gynnsam bevarandestatus. En av forskarna ansåg att det behövde finnas fler än 300 vargar för att uppnå en sådan bevarandestatus.

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

Vid den senaste inventeringen, som avslutades den 31 mars 2015, fanns det i Sverige 415 vargar, inklusive vargar som dött under inventeringsperioden, samt en familj med nya genetiskt värdefulla immigranter i Tiveden. Det finns ännu inte någon påvisad reproduktion mellan Tivedenparet eller deras valpar och de skandinaviska vargarna. Naturvårdsverket bedömer dock att det finns goda förutsättningar för att någon av dessa immigranter kommer att reproducera sig med skandinaviska vargar.

Naturvårdsverket bedömer att det finns tillräckligt med livsmiljö för att kunna hysa 300 vargar eller fler i Sverige, och att det sannolikt kommer att fortsätta finnas tillräcklig livsmiljö för att bibehålla vargstammen på lång sikt.

Mot bakgrund av detta finner Naturvårdsverket att vargen i Sverige för närvarande har en gynnsam bevarandestatus.

Den genetiska förbindelsen genom invandring av vargar från de finsk-ryska delpopulationerna måste fungera för att bedömningen om minst 300 vargar ska gälla. Om reproduktion av nya immigranter inte sker med skandinaviska vargar varje vargeneration skulle den skandinaviska stammen behöva bestå av minst 1 700 vargar för att klara de genetiska bevarandekriterierna och därmed kunna anses ha gynnsam bevarandestatus. De naturligt invandrade vargarnas överlevnad i Skandinavien är därför av avgörande betydelse.

Forskarna är eniga om att det i Sverige utanför renskötselområdet finns tillräckligt med livsmiljöer för att hysa 1 200 stationära vargar. Referensvärdet för utbredningsområde är det geografiska område som rymmer artens hela ekologiska variation och alla delar av dess naturliga livscykel inom en given biogeografisk region, och som är tillräckligt stor för att möjliggöra den långsiktiga överlevnaden av den populationsstorlek som motsvarar referensvärdet för populationen. Naturvårdsverket bedömer mot bakgrund av detta att det finns en tillräckligt stor livsmiljö för att den svenska vargpopulationen ska bibehållas på lång sikt.

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

5.2.2 Underinstansernas avgöranden

Länsstyrelsen

Regeringen har bedömt att vargen har gynnsam bevarandestatus i Sverige. Denna bedömning förstärks ytterligare av Naturvårdsverkets delredovisning. Det skandinaviska vargbeståndet beräknades under vintern 2014/15 uppgå till 460 djur, varav cirka 415 i Sverige inklusive halva gränsöverskridande revir mellan Sverige och Norge. Jämför man vid samma tidpunkt på samma sätt varje år ser man en tydlig ökning av populationen. Den svenska vargpopulationen kan beskattas i den omfattning som följer av detta beslut utan att upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus försvåras.

För att undvika negativ påverkan på gynnsam bevarandestatus krävs kännedom om ett flertal viktiga faktorer såsom populationsstorlek, övrig dödlighet och reproduktion. Under vintern 2014/15 fanns 15,8 länsegna föryngringar och familjegrupper i Värmlands län före jakt och 12,8 efter jakt. Totalt, inklusive revirmarkerande par och ensamma stationära vargar, fanns 22,8 länsegna revir i länet. Förvaltningsmålet i länet är 12 länsegna föryngringar och syftar till att tätheten i länet ska minska under de närmaste åren. Ett uttag på totalt 23 vargar fördelat på 3 revir i Värmlands län samt ett revir som delas med Örebro län är vad det finns utrymme för med hänsyn till den årliga tillväxten och utrymmet mellan populationsstorlek och förvaltningsmål. Genomsnittlig gruppstorlek i ett vargrevir är 6 vargar.

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket rapporterade i december 2013 till EU att vargens bevarandestatus var gynnsam och att referensvärdet för arten (det lägsta antal som motsvarar en gynnsam bevarandestatus) hade satts till minst 270 individer. Detta värde utgör en utgångspunkt i den fortsatta förvaltningen. I oktober 2014 fastställdes miniminivåer för varg dels för de tre rovdjursförvaltningsområdena, dels för varje län. De måste sammantaget motsvara minst det nationella referensvärdet för arten i syfte

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

att säkerställa att det nationella målet inte underskrids. För Mellersta rovdjursförvaltningsområdet, där Värmlands län ingår, fastställdes miniminivån till 27 vargföryngringar, vilket motsvarar 270 individer. Inventeringsresultatet för varg från vintern 2014/15 visar att antalet vargar i Mellersta rovdjursförvaltningsområdet med marginal översteg denna nivå. För Värmlands län fastställdes miniminivån till 11 föryngringar, vilket motsvarar 110 individer.

I Värmlands län fanns vid den senaste inventeringen cirka 158 vargar. Ett uttag på högst 23 individer genom den aktuella licensjakten i länet, inklusive den licensjakt som beslutats gemensamt med Länsstyrelsen i Örebro län efter maximalt 6 vargar i ett revir som delas mellan länen, hotar därmed inte Värmlands läns miniminivå. Motsvarande nivå för Mellersta rovdjursförvaltningsområdet äventyras inte heller av länets uttag.

Det är inte tillräckligt att endast bedöma länets uttag och miniminivå. De aktuella besluten om licensjakt måste även sättas i relation till vilket utrymme det finns på nationell nivå för licensjakt efter varg i förhållande till referensvärdet för arten. Det beslutade uttaget i Värmlands län tillsammans med övriga läns beslut om licensjakt efter varg omfattar totalt 46 individer. Referensvärdet riskerar inte att understigas genom ett sådant totalt uttag. Marginalen till referensvärdet får således anses vara betryggande.

Vid sidan av det rent numerära antalet vargar är den genetiska faktorn viktig att beakta vid bedömningen av om den gynnsamma bevarandestatusen äventyras av beslutet om licensjakt. Den genetiska statusen vägdes in när referensvärdet sattes till minst 270 individer. Det centrala i bedömningen av gynnsam bevarandestatus för den svenska vargpopulationen är invandring och reproduktion av finska eller ryska vargar. Det finns goda förutsättningar för att invandrade vargar reproducerar sig i Sverige under de närmaste åren. Genetisk status har vidare beaktats av länsstyrelsen vid urvalet av vilka revir som omfattas av beslutet. Av beslutet om licensjakt följer att jakten inte får bedrivas i revir med säkerställd etablering av genetiskt viktig varg samt revir med andra generationens avkomma från den s.k. Galvenhannen.

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

Utöver villkoret om var jakten inte får bedrivas finns i beslutet ett förbehåll om att om en genetiskt viktig varg uppehåller sig i jaktområden som omfattas av beslutet kommer länsstyrelsen omedelbart att avlysa jakten i berört område. Det har efter länsstyrelsens beslut framkommit uppgifter om att en invandrad varg nu befinner sig i Mellansverige. För att ytterligare minska risken för att denna varg fälls bör förbehållet om avlysning skärpas ytterligare.

Naturvårdsverket anser därför att beslutet ska ändras endast på så sätt att om det är sannolikt att en genetiskt viktig varg uppehåller sig i jaktområden som omfattas av beslutet kommer länsstyrelsen omedelbart att avlysa jakten i berört område.

Förvaltningsrätten och kammarrätten har inte tagit ställning till om besluten om licensjakt skulle ha försvårat upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos vargen i dess naturliga utbredningsområde.

5.2.3 Parterna anför bl.a. följande.

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen har utgått från Naturvårdsverkets definition av begreppet gynnsam bevarandestatus och den omfattande forskning som denna grundar sig på. Besluten om licensjakt grundar sig på den rovdjurspolitik som riksdagen har beslutat om och på de nationella och regionala förvaltningsplanerna. Besluten är väl förankrade i senare års forskning.

Naturskyddsföreningen m.fl.

Den svenska vargstammen har inte uppnått gynnsam bevarandestatus och 300 vargar är inte tillräckligt. Dessutom var de två forskargrupperna som skrev underlagsrapporterna till verkets rapport inte eniga. Den amerikanska forskargruppen och en av forskarna från den svenska gruppen ansåg att det behövdes preliminärt 600 vargar i Sverige för att uppnå gynnsam bevarandestatus.

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

Populationen är sårbar och det finns osäkerheter om hur stor vargstammen är. Om vargstammen hade varit större hade denna osäkerhet eventuellt haft mindre betydelse, men när licensjakten omfattar så stora andelar av en liten och sårbar population är denna osäkerhet allvarlig. Det gör det svårare att förutse effekterna av ingreppet, särskilt när det gäller effekter på genetik och risken för att återkommande jakter leder till en s.k. ”extinction vortex” som svaga populationer kan hamna i om flera negativa händelser råkar sammanfalla och förstärka varandra, så som inavel, sjukdomar och illegal jakt.

Enligt Naturvårdsverkets rapport måste minst en ny immigrantvarg reproducera sig med de svenska vargarna varje femårsperiod för att vargen ska anses ha gynnsam bevarandestatus. Något sådant tillskott hade vid tidpunkten för jaktbesluten inte skett sedan 2008.

Länsstyrelsen anger emellertid att det ”på goda grunder” kan ”antas” att tillflöde av nya gener kommer att ske och hänvisar till det vargpar som immigrerade 2013, flyttades till Tiveden och där fick valpar med varandra. Chansen är dock mycket liten att dessa vargar kommer att reproducera sig i den svenska stammen eftersom minst sju av vargpärens nio valpar har dött i trafiken eller genom skyddsjakt.

Erfarenheten visar att det är en ytterst liten andel av den svaga immigrationen som resulterar i att nya gener sprider sig i populationen. Sedan 2000 har 19 vargar vandrat in till Sverige från den finsk-ryska populationen men endast två av dem hade vid tidpunkten för besluten reproducerat sig med svenska vargar. Av en forskningsartikel framgår att beståndsbegränsande jakt innebär en klar risk för vargstammen så länge den uppvisar höga inavelstal. Stammens reproduktion med immigrerade vargar är av avgörande betydelse för möjligheten för stammen att uppnå gynnsam bevarandestatus. Gynnsam bevarandestatus kan inte grundas på en förhoppning eller vaga antaganden om att det nödvändiga genetiska tillskottet kan komma att ske, särskilt inte när det inte skett under de senaste stipulerade fem åren. Det är därför inte visat att vargen har en gynnsam bevarandestatus i Sverige.

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

5.2.4 Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

En av förutsättningarna i 23 c § jaktförordningen för att licensjakt efter varg ska få beslutas är att jakten inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos arten i dess naturliga utbredningsområde. Någon definition av vad som avses med gynnsam bevarandestatus har inte tagits in i förordningen. En sådan definition finns däremot i art- och habitatdirektivet.

Enligt art- och habitatdirektivets artikel 1 i är en arts bevarandestatus summan av de faktorer som påverkar den berörda arten och som på lång sikt kan påverka den naturliga utbredningen och mängden hos dess populationer inom det territorium som anges i artikel 2. Bevarandestatusen anses gynnsam när uppgifter om den berörda artens populationsutveckling visar att arten på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av sin livsmiljö, och artens naturliga utbredningsområde varken minskar eller sannolikt kommer att minska inom en överskådlig framtid, och det finns, och sannolikt kommer att fortsätta att finnas, en tillräckligt stor livsmiljö för att artens populationer ska bibehållas på lång sikt.

I artikel 2 föreskrivs följande. Syftet med direktivet är att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter i medlemsstaternas europeiska territorium som omfattas av fördraget (punkt 1). Åtgärder som vidtas i enlighet med direktivet ska syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse (punkt 2). Åtgärder som vidtas i enlighet med direktivet ska ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag (punkt 3).

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar inledningsvis att vargstammens naturliga utbredningsområde varken minskar eller sannolikt kommer att minska inom en överskådlig framtid, och att det finns, och sannolikt kommer att fortsätta att finnas, en tillräckligt stor livsmiljö för att artens populationer ska bibehållas på lång sikt.

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

Vidare har vargstammen haft en stark populationsutveckling. Den genomsnittliga årliga tillväxten sedan slutet av 1990-talet och fram till inventeringen vintern 2013/14 har legat på cirka 14 procent. För att vargstammen på lång sikt ska förbli en livskraftig del av sin livsmiljö krävs dock att även den genetiska statusen beaktas.

Naturvårdsverket bedömde i oktober 2015 att vargstammen i Sverige då hade gynnsam bevarandestatus. Bedömningen grundade sig bl.a. på en vetenskaplig analys av stammens genetiska status.

Denna bedömning har satts i fråga av Naturskyddsföreningen m.fl. bl.a. på den grunden att de två forskargrupperna som skrev underlagsrapporterna till verkets rapport inte skulle vara eniga, att det finns osäkerheter om hur stor vargstammen är och att denna osäkerhet är allvarlig eftersom den gör det svårare att förutse effekterna av jakt, särskilt när det gäller effekter på genetiken.

Högsta förvaltningsdomstolen har dock inte anledning att ifrågasätta det vetenskapliga underlag som Naturvårdsverket har byggt sin bedömning på. Även om viss osäkerhet alltid vidlåder beräkningar av antalet vargar i landet, så var marginalen i detta fall tillräcklig.

Naturskyddsföreningen m.fl. har även invänt att villkoret om minst en ny immigrant som reproducerar sig med de skandinaviska vargarna varje femårsperiod inte var uppfyllt när licensjakten beslutades, att chansen är mycket liten att vargarna i Tiveden ska reproducera sig i den svenska stammen och att erfarenheten visar att det är en ytterst liten andel av den svaga immigrationen som resulterar i att nya gener sprider sig i populationen.

Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening kan inte det förhållandet att någon ny immigrant inte reproducerade sig med de skandinaviska vargarna under just den femårsperiod som närmast föregick beslutet tillmätas avgörande betydelse för bedömningen av frågan om gynnsam bevarandestatus. Däremot är det av stor

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

betydelse att ett sådant reproducerande sker med en sådan regelbundenhet som Naturvårdsverket har byggt sin bedömning på.

I denna typ av bedömningar ingår, som framgår av art- och habitatdirektivets artikel 1 i, med nödvändighet en prognos om framtida förhållanden på lång sikt. En sådan måste kunna godtas om den är tillräckligt väl underbyggd.

Två av de 19 vargar som sedan 2000 vandrat in till Sverige från den finsk-ryska populationen har reproducerat sig med svenska vargar 2008. Mot denna bakgrund, och då Naturvårdsverket i oktober 2015 bedömde att det fanns goda förutsättningar för att någon av vargarna i Tiveden skulle komma att reproducera sig med skandinaviska vargar, finner Högsta förvaltningsdomstolen inte grund för att underkänna den bedömning av gynnsam bevarandestatus som Naturvårdsverket har gjort.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar således att den svenska vargstammen vid tiden för länsstyrelsens beslut hade en gynnsam bevarandestatus. En licensjakt, givetvis beroende på bl.a. omfattning och utformning, hade därför inte i sig försvårat upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos arten i dess naturliga utbredningsområde.

5.3 Lämplig med hänsyn till stammens storlek och sammansättning?

5.3.1 Underinstansernas avgöranden

Länsstyrelsen

Det finns utrymme för ett sammanlagt maximalt uttag, omfattande både licensjakt och skydds jakt, på 80 vargar i hela landet utan att vargstammen i sin helhet minskar. Länsstyrelserna i Mellersta rovdjursförvaltningsområdet har enats om att det totala uttaget ska vara högst 46 vargar.

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

Ett totalt uttag som sker selektivt och som uppgår till mindre än den årliga tillväxten i vargstammen uppfyller kriterierna i artikel 16.1 e i art- och habitatdirektivet om att vara av begränsad omfattning och i begränsad mängd. Länsstyrelsen har valt att lämna en större marginal till det maximala uttaget för att hålla vargstammen stabil. Bedömningen av begränsad omfattning bör sättas i relation till att den svenska vargstammen har gynnsam bevarandestatus, befinner sig i ett skede av stadig tillväxt och att det rör sig om en art med stor tillväxtpotential. Motsvarande bedömning av begränsad mängd bör sättas i relation till en ökad populationsstorlek och gör att mängden individer i uttaget kan öka även om uttaget i andel av populationen är detsamma. Det totala uttaget är av begränsad omfattning och mängd i förhållande till stammens tillväxt och regionala täthet.

Naturvårdsverket

Villkoret är inte fast, varken i antal eller i procent, utan det handlar om en jämförelse med populationsnivån för en viss art med beaktande av artens särskilda förutsättningar. Bedömningen är direkt kopplad till artens bevarandestatus.

Länsstyrelsen har i bedömningen av lämpligt uttag tillämpat två nyligen framtagna modeller från Skandulv om beskattning av den svenska vargpopulationen, där det anges att det finns utrymme för ett sammanlagt uttag (såväl skydds- som licensjakt) på 80 vargar nationellt. Med ett sådant uttag kommer vargstammen enligt länsstyrelsen att hållas på en stabil nivå med cirka 350 individer. Länsstyrelsen har bedömt att tre revir och gränsreviret (motsvarande högst 20 respektive 6 individer) är ett lämpligt uttag.

Ett uttag av den storleksordningen riskerar inte länets miniminivå, vilken motsvarar 110 individer. Det är dock inte tillräckligt att endast bedöma det regionala uttaget. Det regionala uttaget måste även ses mot bakgrund av det nationella uttaget. Länsstyrelserna i Mellersta rovdjursförvaltningsområdet har samverkat och enats om ett lämpligt nationellt uttag på 46 individer. Det nationella uttaget motsvarar cirka 11 procent av populationsstorleken på 415 vargar i Sverige.

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

Uttaget måste bedömas i förhållande till beståndets status och vilket syfte den aktuella licensjakten har. Vidare bör även beståndets förväntade utveckling beaktas. För vargen i Skandinavien är den observerade årliga ökningstakten förhållandevis hög och uppgår till cirka 13–15 procent per år (inklusive total dödlighet). Av underlaget från Skandulv framgår att det totala uttaget på nationell nivå har begränsats utifrån det möjliga biologiska utrymmet för jakt.

I detta fall är syftet med licensjakten att minska koncentrationen av varg där den är som störst för att begränsa de socioekonomiska konsekvenserna och förbättra möjligheterna för tamdjurshållning. Härigenom minskar även konflikten mellan människa och varg samtidigt som toleransen för varg ökar, vilket i sin tur torde minska den illegala jakten efter varg. För att licensjakten ska bli verkningsfull med hänsyn till den ökningstakt vargpopulationen har, är det i detta fall motiverat med ett uttag i länet av den storleksordning som beslutats.

Uttaget är i detta fall, såväl på nationell som på regional nivå, lämpligt i förhållande till vargstammens nuvarande storlek och sammansättning och kan sägas vara i begränsad omfattning och begränsad mängd.

Förvaltningsrätten och kammarrätten har inte tagit ställning till om besluten om licensjakt uppfyllde kraven på att vara lämpliga med hänsyn till stammens storlek och sammansättning.

5.3.2 Parterna anför bl.a. följande.

Länsstyrelsen

Det beslutade jaktuttaget baserades även på beskattningsberäkningen som tar hänsyn till både dödlighet och tillväxt i populationen.

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

Naturskyddsföreningen m.fl.

Jakten totalt sett, och även sett till den del av jakten som beslutats av Länsstyrelsen i Värmlands län, avser en alltför stor andel av stammen, särskilt med beaktande av bestämmelsen om ett strikt skyddssystem enligt artikel 12 i art- och habitatdirektivet och direktivets syfte.

Argumentet om att kravet om begränsat antal ska sättas i relation till artens tillväxttakt och genetiska status är missvisande. Enligt EU-kommissionens vägledning till art- och habitatdirektivet är det populationsnivån (dvs. antalet, inte tillväxttakten), kopplad till artens bevarandestatus, som är relevant i bedömningar av ”begränsad mängd”. Det betyder att en mycket hög grad av restriktivitet måste iakttas, eftersom det rör sig om en liten och isolerad population med inavelsproblem.

EU-domstolen har i en dom om sjöfågeljakt konstaterat att en procent av den årliga mortaliteten utgjorde ett maximum av vad som kan anses vara ett ”litet antal” enligt fågeldirektivet. Detta nämns i ett motiverat yttrande där kommissionen fann att 2013 års jakt om totalt 16 vargar utgjorde ett för stort antal.

5.3.3 Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

En förutsättning för att licensjakt ska få beslutas enligt 23 c § jaktförordningen är att jakten är lämplig med hänsyn till stammarnas storlek och sammansättning. I artikel 16.1 e i art- och habitatdirektivet anges att insamling i begränsad omfattning av vissa exemplar av de aktuella arterna i en begränsad mängd får tillåtas. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening måste bestämmelsen i jaktförordningen därför förstås så att det krävs att jakten sker i begränsad omfattning och avser en begränsad mängd för att vara tillåten.

Någon definition av vad som utgör begränsad omfattning och begränsad mängd finns inte i art- och habitatdirektivet. Vägledning kan inte heller hämtas från

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

praxis rörande fågeldirektiven eftersom den artikel som i dessa direktiv motsvarar artikel 16.1 e i art- och habitatdirektivet inte innehåller begreppen begränsad omfattning och begränsad mängd. I fågeldirektiven talas i stället om ”litet antal”. Inte heller har EU-domstolen uttryckligen tagit ställning till frågan. Domstolen har dock avseende ett annat rekvisit i artikel 16.1 e i art- och habitatdirektivet gjort överväganden som får anses vara vägledande även vid prövningen av vad som utgör begränsad omfattning och begränsad mängd.

I det finska vargmålet (C-342/05) konstaterade EU-domstolen inledningsvis att det enligt artikel 16.1 i direktivet krävs att det redan föreligger en gynnsam bevarandestatus hos de ifrågavarande bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde för att de där angivna undantagen ska få beviljas (punkt 28). Domstolen ansåg att det likväl är möjligt att bevilja sådana undantag i särskilda fall, när det vederbörligen har konstaterats att detta inte kan förvärpa den gynnsamma bevarandestatusen hos de aktuella populationerna eller förhindra återställandet av en gynnsam bevarandestatus. Det kan nämligen inte uteslutas att dödandet av ett begränsat antal individer inte påverkar det eftersträvade syftet i artikel 16.1 i direktivet, nämligen att upprätthålla en gynnsam bevarandestatus hos vargpopulationerna i deras naturliga utbredningsområde. Ett sådant undantag skulle således enligt domstolen sakna effekt för den berörda arten (punkt 29).

Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening bör motsvarande synsätt anläggas vid bedömningen av om en jakt är lämplig med hänsyn till stammarnas storlek och sammansättning. En förutsättning för att ett jaktuttag ska anses vara i begränsad omfattning och i begränsad mängd är således att det inte påverkar det eftersträvade syftet i artikel 16.1 i art- och habitatdirektivet (jfr mål C-182/02, *Ligue pour la protection des oiseaux m.fl.*, EU:C:2003:558, punkt 17). I förevarande fall krävs således att uttaget inte försämrar den gynnsamma bevarandestatusen hos den svenska vargstammen.

Som Högsta förvaltningsdomstolen redan har konstaterat hade vargstammen gynnsam bevarandestatus vid tiden för länsstyrelsens beslut (se avsnitt 5.2.4). Med ett jaktuttag på 46 individer reduceras stammen med cirka 11 procent. Det

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

finns emellertid en tillräcklig marginal ned till de behövliga 300 individerna. Vid bedömningen av jaktens lämplighet måste dock beaktas att det som utgör den stora utmaningen för att vargstammen på lång sikt ska kunna förbli en livskraftig del av sin livsmiljö är dess genetiska status.

Den skandinaviska vargpopulationen utsätts för två typer av genetiska risker. Den ena, som är långsiktig, innebär att vargpopulationen till följd av att den är liten och isolerad förlorar genetisk variation. Detta kan endast motverkas genom nytillskott av obesläktade individer. Risken för s.k. inavelsdepression är mer akut eftersom den kan slå igenom inom en relativt kort tidsperiod. Detta andra genetiska problem kan till viss del motverkas genom att populationen tillåts bli så stor som möjligt, vilket dock inte ensamt kan vända en negativ utveckling utan bara ha en mildrande effekt. Det enda sätt på vilket bägge dessa problem kan lösas är genom främjande av nytillskott till populationen av obesläktade individer utifrån (se t.ex. Naturvårdsverket, Nationell förvaltningsplan för varg – Förvaltningsperioden 2014–2019 s. 46).

Det finns indikationer på en pågående inavelsdepression i den svenska vargstammen, bl.a. i form av minskad kullstorlek och missbildningar (se tidigare nämnd kunskapssammanställning från Skandulv s. 20). Dessa förhållanden föranledde dock inte Naturvårdsverket, eller de forskare som verket stödde sig på, att anse att det var nödvändigt att vargpopulationen ökade i storlek (se avsnitt 5.2.1).

Högsta förvaltningsdomstolen bedömer mot denna bakgrund att en avskjutning av den storlek som var aktuell – såväl nationellt som regionalt – i sig inte skulle ha haft någon påverkan på vargstammens genetiska variation. Vid bedömningen av de revir som valts ut för avskjutning hade den genetiska statusen beaktats. Dessutom hade tillräckliga försiktighetsåtgärder vidtagits för att ingen genetiskt betydelsefull varg skulle skjutas. Den beslutade jakten skulle under dessa förutsättningar således ha saknat effekt för vargstammens gynnsamma

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

bevarandestatus. Jakten skulle inte heller av annan anledning ha varit olämplig med hänsyn till vargstammens storlek och sammansättning.

Den beslutade licensjakten efter varg 2016 uppfyllde således kravet på att vara lämplig med hänsyn till vargstammens storlek och sammansättning.

5.4 Strängt kontrollerade förhållanden?

5.4.1 Underinstansernas avgöranden

Länsstyrelsen

Av villkoren i länsstyrelsens beslut framgår bl.a. följande.

Licensjakt efter varg får inte bedrivas i revir med säkerställd etablering av en genetiskt viktig varg. Om en sådan varg uppehåller sig i de aktuella jaktområdena kommer länsstyrelsen omedelbart att avlysa jakten i området.

En ansvarig jaktledare ska utses inför varje jakttillfälle och denne ska registrera sig. Jakt får inte bedrivas utan att en ansvarig jaktledare är utsedd. Jaktledaren ska före jaktens början informera samtliga jaktdeltagare om villkoren för jakten, kommunikationsbestämmelser, otillåtna skjutriktningar, gränsförhållanden samt om övriga regler som kan behövas för jaktens genomförande. Jaktledaren ska informera skytten om dennes ansvar att rapportera fälld eller påskjuten varg. Jaktledaren ska inför varje jakttillfälle försäkra sig om att en hund som är särskilt tränad i att spåra skadat vilt ska kunna finnas på skottplatsen inom högst två timmar från påskjutningen. Jaktledaren ska minst en gång i timmen informera sig om hur många djur som återstår av tilldelningen i det område där jakt efter varg bedrivs. Jaktledaren uppmanas att även anmäla sig till länsstyrelsens sms-tjänst för att motta meddelanden om jakten samt kvarstående tilldelning.

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

Den som fällt eller påskjutit varg ska anmäla detta till länsstyrelsen utan dröjsmål senast samma dag. I samband med anmälan om fällt djur informerar länsstyrelsen om hur djuret ska hanteras samt bestämmer tidpunkt och plats för besiktning. Länsstyrelsens besiktningsmän ska besikta samtliga fällda djur. Skytten ska inom ett dygn från det att djuret fällts uppvisa hela det fällda djuret för besiktningsmannen. Om länsstyrelsen begär det ska skottplats och fallplats omgående uppvisas. Besiktningsmannen fyller tillsammans med skytten i de blanketter för fälld varg som länsstyrelsen tillhandahåller.

I besluten om licensjakt anför länsstyrelsen bl.a. följande.

Länsstyrelsen har beslutat att jaktledaren ska anmäla sig till Naturvårdsverkets jaktkortsregister och till länsstyrelsen. Jakten inkluderar stränga krav på skyndsam rapportering av fällda eller påskjutna djur och kontinuerlig kontroll av om tilldelning återstår i det aktuella jaktområdet. Syftet är att minimera risken för överskjutning. Besiktningsmännens kontroll av fälld varg, och vid behov även av skottplatsen, säkerställer att djuren fällts i enlighet med regelverket. Besiktning av fällt djur samt att den flådda djurkroppen lämnas till Statens veterinärmedicinska anstalt möjliggör en noggrann kontroll av de fällda djurens DNA, kön, ålder och hälsostatus.

Mot bakgrund av de i besluten formulerade villkoren uppfyller licensjakten kraven på strängt kontrollerade förhållanden. Jakten är även strängt kontrollerad med avseende på det underlag som besluten grundas på, eftersom kvaliteten på inventeringsresultaten för varg är mycket hög. Jämfört med förvaltning av andra viltarter är kunskapsnivåerna inom vargförvaltningen i Sverige mycket omfattande och detaljerad. Det finns alltid osäkerheter i all viltförvaltning, men beträffande vargstammen är osäkerheterna och risken för negativa konsekvenser ovanligt små. En mycket noggrann uppföljning och analys av jaktresultatet inför kommande beslut bidrar dessutom till att ytterligare förbättra kunskapsläget.

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

Naturvårdsverket

Besluten om licensjakt innehåller såväl tidsmässiga som geografiska avgränsningar. Vidare har besluten förenats med en rad villkor gällande jaktledarens ansvar, återrapportering av fällda eller påskjutna djur och kontroll av återstående tilldelning. Länsstyrelsen och ansvariga jaktledare har gemensamt ansvar att noga följa licensjakten. Det finns således en myndighet som följer licensjakten på nära håll. Detta underlättas av att licensjakten är begränsad till vissa revir och därmed kommer att bedrivas inom begränsade områden. De jägare som deltar i jakten har också att följa villkoren för jakten samt övriga bestämmelser på jaktområdet. Av 24 d § jaktförordningen följer att det endast är vid beslut om skyddsjakt som det är möjligt att medge att jakten bedrivs på annat jaktområde. Det hade således inte funnits något rättslig grund för länsstyrelsen att i beslut om licensjakt förordna att länsstyrelsens personal skulle genomföra jakten. Naturvårdsverket bedömer att besluten om licensjakt uppfyller kravet på strängt kontrollerade förhållanden.

Förvaltningsrätten och kammarrätten har inte tagit ställning till om besluten om licensjakt uppfyllde kravet på strängt kontrollerade förhållanden.

5.4.2 Parterna anför bl.a. följande.

Naturskyddsföreningen m.fl.

Länsstyrelsen har inte utformat jakten på det sätt som bäst skulle ha uppnått kraven på kontrollerade former, vilket man kunde ha gjort genom en planerad jakt med professionella yrkesjägare. Det är tydligt att andra bevekelsegrunder bakom jakten än vargstammens bästa har fått genomslag i jaktens utformning. Att ett okänt antal oregistrerade personer ska delta i jakten innebär också problem med lagens krav på strängt kontrollerade former. Ingen myndighet följer licensjakten på nära håll och den kommer att ske på ett flertal platser samtidigt utan krav på

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

deltagande från myndigheter. Ingen vet hur många jägare som kommer att delta, och inte heller var de kommer att jaga. Endast jaktledaren behöver anmäla sig.

5.4.3 Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

En av förutsättningarna i 23 c § jaktförordningen för att licensjakt efter varg ska få beslutas är att jakten sker under strängt kontrollerade förhållanden. Någon definition av detta villkor finns varken i förordningen eller i art- och habitatdirektivet.

Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening måste kravet på strängt kontrollerade förhållanden innebära att villkoren för jakten är tydliga, främst vad gäller de individer eller grupper av individer som får jagas, var detta får ske, under vilka tider och till vilket antal. Dessutom måste det finnas effektiva rutiner som förhindrar att jakten sker i strid med villkoren. Slutligen måste kraven på ansvariga myndigheter att kontrollera jakten ställas högt.

De av länsstyrelsen uppställda villkoren har varit tydliga. Främst de förhållandena att ansvarig jaktledare ska utses och registreras, att denne har omfattande skyldigheter i förhållande till jaktdeltagare, att denne ska hålla sig informerad om hur många djur som återstår av tilldelningen samt att jaktdeltagarna har anmälningskyldighet avseende fällt eller påskjutet djur, innebär att det finns effektiva rutiner för att förhindra att jakten inte sker i strid med villkoren. Länsstyrelsen beslutar om villkoren, registrerar ansvarig jaktledare och ser till att denne kan hålla sig underrättad om återstående tilldelning samt kontrollerar fällt djur och vid behov även skottplatsen. Denna kontroll får anses vara tillfyllest.

Den beslutade licensjakten efter varg 2016 uppfyllde således kravet på strängt kontrollerade förhållanden.

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

5.5 Var den beslutade licensjakten selektiv?

5.5.1 Underinstansernas avgöranden

Länsstyrelsen

Licensjakten är selektiv såväl ur ett nationellt som regionalt perspektiv. Den begränsas till de områden där vargstammen är som tätast och till specifika jaktområden baserat på kunskap om de revir som finns där.

Vargpopulationen inventeras årligen för att säkerställa en kontinuerlig uppföljning av stammens utveckling och status. Då inventeringen endast kan genomföras under en begränsad period när snö väl har fallit, baseras detta beslut i huvudsak på resultatet från inventeringen vintern 2014/15. Därigenom finns möjlighet att planera jakten i förväg och att därefter kunna genomföra den innan brunstperioden, som inleds från och med slutet av februari. Vidare avlyses jakten omedelbart om det framkommer att en genetiskt viktig varg har etablerat sig i något av de områden som omfattas av licensjakten.

Länsstyrelsen har gjort en samlad bedömning av vilka revir som kan vara lämpliga för licensjakt efter varg. Urvalet sker utifrån kriterier baserade på lokala koncentrationer, genetisk status, påverkan på jakt och skadesituation. Områden där det har funnits vargrevir under lång tid prioriteras vid urval av revir för licensjakt. Utifrån en samlad bedömning är reviren Vimyren, Brattfors och Sandsjön samt det aktuella gränsreviret Loka lämpliga för licensjakt 2016.

Naturvårdsverket

Av besluten framgår att licensjakten har begränsats till några områden i länet och till specifika jaktområden, baserat på den kunskap som finns om de aktuella reviren. Detta är en selektiv begränsning i sig. Revir med känd etablering av genetiskt viktiga vargar omfattas inte av licensjakten. Vidare kommer läns-

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

styrelsen att omedelbart avlysa jakten om det är sannolikt att en genetiskt viktig varg uppehåller sig i något av jaktområdena. Att jaktområdena utgörs av just etablerade revir minskar risken för att en genetiskt viktig varg skulle fällas vid jakten då det inte är troligt att enstaka strövgargar uppehåller sig i reviren. Risken för att en genetiskt viktig varg skulle fällas vid licensjakten är låg och därför godtagbar. Mot denna bakgrund bedöms besluten om licensjakt uppfylla kravet på selektivitet.

Förvaltningsrätten och kammarrätten har inte tagit ställning till om besluten om licensjakt uppfyllde kravet på selektivitet.

5.5.2 Parterna anför bl.a. följande.

Naturskyddsföreningen m.fl.

Länsstyrelsen anser, på oklara grunder, att licensjakt är mer selektiv än skydds-jakt. Enligt Naturvårdsverkets handledning till artskyddsförordningen, som också genomför art- och habitatdirektivet, avses med selektivitet att åtgärden riktar sig mot och endast påverkar en art samt att metoden ska vara avsedd för infångande av enskilda individer. Besluten kan därför inte anses leva upp till kraven på selektivitet.

5.5.3 Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

En av förutsättningarna i 23 c § jaktförordningen för att licensjakt efter varg ska få beslutas är att jakten sker selektivt. Någon definition av vad som avses med detta villkor finns varken i förordningen eller i art- och habitatdirektivet.

Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening måste kravet på selektivitet innebära att jakten ska vara riktad mot vissa individer eller vissa grupper av individer som tillhör en viss art eller undanta vissa individer eller vissa grupper av individer som tillhör arten. Vidare måste detta urval ske mot bakgrund av det

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

eftersträvade syftet i artikel 16.1 i art- och habitatdirektivet, dvs. att det inte försämrar den gynnsamma bevarandestatusen hos de aktuella populationerna.

Jakten har begränsats till några områden i länet och till vissa specifika revir, baserat på den kunskap som fanns om de aktuella reviren, främst att där inte fanns känd etablering av någon genetiskt viktig varg. Vidare skulle länsstyrelsen omedelbart avlysa jakten om det var sannolikt att en genetiskt viktig varg uppehöll sig i något av jaktområdena.

Den beslutade licensjakten efter varg 2016 uppfyllde således kravet på selektivitet.

5.6 Var den beslutade licensjakten nödvändig eller fanns det någon annan lämplig lösning?

5.6.1 Underinstansernas avgöranden

Länsstyrelsen

Huvudsyftet med jakten är att minska koncentrationen av varg i de delar av landet där den är som tätast för att begränsa de socioekonomiska konsekvenserna och för att förbättra möjligheterna för tamdjurshållning. Syftet är i enlighet med riksdagens beslut med anledning av förslagen i propositionen En hållbar rovdjurspolitik.

En minskad förekomst av varg i de mest koncentrerade områdena bidrar till att konflikten mellan människa och varg minskar samtidigt som toleransen för varg ökar. Det finns vetenskapligt stöd för att den skandinaviska vargpopulationens utveckling är direkt beroende av människans tolerans för vargen snarare än habitat och födotillgång. En tydlig, förutsägbar och legitim förvaltning, där licensjakt är en av åtgärderna, stärker förutsättningarna för att långsiktigt bibehålla en gynnsam bevarandestatus för varg i Sverige.

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

Beslutet syftar till att uppfylla målsättningen i Naturvårdsverkets nationella och länsstyrelsens regionala förvaltningsplan för varg. Det är en förutsättning för legitimiteten i den regionala förvaltningen att de målsättningar som satts upp följs när vargstammen med god marginal uppnått gynnsam bevarandestatus.

Risken för olägenheter och socioekonomiska konsekvenser ökar i områden där förekomsten av varg är tät. Förutom direkta kostnader till följd av vargangrepp på tamdjur, har Sveriges lantbruksuniversitet sett att det finns indirekta kostnader såväl för enskilda jordbrukare som för samhället i rovdjurstäta områden, trots ett betydande arbete med förebyggande åtgärder. Av den regionala förvaltningsplanen framgår att förvaltningen av varg bör ta hänsyn till ekonomisk påverkan på näringar, livskvalitet, intäkt ifrån jakt samt att meningsfull jakt bör kunna bedrivas även i områden med varg.

Licensjakt efter varg är en av flera åtgärder som bidrar till att uppnå det övergripande och långsiktiga målet i rovdjursförvaltningen om att vargstammen ska bibehålla gynnsam bevarandestatus, samtidigt som tamdjurshållning inte påtagligt försvåras och socioekonomisk hänsyn tas. En strikt kontrollerad jakt i de områden där tätheten av varg är som störst kan minska de olägenheter som förekomsten av täta rovdjurspopulationer orsakar, utan att äventyra gynnsam bevarandestatus och utan att förhindra fortsatt spridning av varg inom artens naturliga områden. Jakt bedöms vara en effektiv, kontrollerbar och hållbar del av en aktiv vargförvaltning om den sker i begränsad omfattning.

Vargar lever i familjegrupper i revir som de hävdar mot andra vargar. För att minska tätheten av varg behöver man därmed minska tätheten av vargrevir. Det är därför mest ändamålsenligt att jakten inriktas mot att upplösa utvalda revir. Till skillnad från att jaga enskilda individer i ett större antal revir kan en jakt som inriktas mot en hel familjegrupp i ett revir medföra att föryngringar under nästkommande vår uteblir. Vidare kan den valda jakttiden också bidra till att de områden som omfattas av jakt inte återbesätts den säsongen.

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

Licensjakten bör ske utifrån kriterier baserade på koncentrationen av revir, genetisk status och socioekonomiska faktorer. Vid utpekandet av områden för licensjakt tas hänsyn till hur vargstammens spridning sker. Det är större sannolikhet att nya vargrevir etableras i närheten av befintliga. Detta gör att de yttersta reviren i vargstammens utbredningsområde undantas från jakt i syfte att nå de nationella målsättningarna för den svenska vargstammen.

De revir som utpekats för jakt 2016 ligger i områden där det är mycket tätt mellan vargreviren. I de områden där varg etablerar sig kan möjligheterna till jakt på älg påverkas negativt genom vargens inverkan på älgstammens storlek. Inom vargrevir finns det även en ökad risk för angrepp på hund vid löshunds jakt. Jakthundar är av stor betydelse inom viltvård och för möjligheten att förvalta starka stammar av vilt och därmed begränsa skador på landsbygdsnärningar.

Vargens påverkan på älgstammen inom ett revir påverkas av predationstakt och revirets storlek samt älgstammens täthet och reproduktion. De revir som är utpekade enligt detta beslut ligger inom älgförvaltningsområden som berörs av flera vargrevir. Att förvalta älg i områden med en hög täthet av vargrevir är svårt och faktorer som storlek på reviret samt antal revir som berör ett älgförvaltningsområde påverkar i hög grad älgförvaltningen. Att försöka minska tätheten av revir inom vissa älgförvaltningsområden bör, till viss del, underlätta för älgförvaltningsgrupperna att utarbeta en hållbar avskjutningsplan för älgstammen men även lätta predationstrycket på älg inom det enskilda området. En tydlig och förutsägbar förvaltning med licensjakt och andra förvaltningsåtgärder som syftar till tydliga mål kan även öka förtroendet för rovdjursförvaltningen som helhet och därigenom öka acceptansen för rovdjur.

Utöver licensjakt kan andra åtgärder såsom samråd, information, bidrag och ersättningar till viss del bidra till att minska konflikter mellan människa och varg. Jakt utgör dock ett nödvändigt komplement för att ytterligare minska risken för socioekonomiska konsekvenser. Detta gäller särskilt i områden med tät förekomst av varg.

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

Andra åtgärder för att minska förekomsten av varg i ett område skulle kunna vara flytt eller sterilisering av varg. Erfarenheten visar att det finns en stor sannolikhet för att flyttade vargar återkommer till området där de infångades. En flytt medför dessutom en hög grad av stress för det fångade och flyttade djuret som måste sövas. Enbart sövningen är en både riskabel och ingripande åtgärd för vargen. Flytt av varg är också en personalintensiv åtgärd med mycket höga kostnader. Kostnaden för flytt av en varg vid ett tillfälle uppgår till cirka 500 000 kr. En flytt av det antal vargar som omfattas av detta beslut skulle därför innebära orimliga kostnader.

Även sterilisering av varghonor kräver att vargen sövs, och efter ingreppet krävs en viss läkprocess som är svår att övervaka. Det är således en mycket personalintensiv åtgärd som även den är förenad med höga kostnader. Sterilisering är inte lämplig att utföra på ett vilt djur då den utsätter djuret för onödigt lidande.

Ovan nämnda förvaltningsstrategier är endast teoretiska alternativ till licensjakt. Alternativen är olämpliga i förhållande till såväl kostnader, tidsaspekter och personalresurser som risken för onödigt lidande. Det kan ifrågasättas om de ens är praktiskt möjliga att genomföra för det antal vargar som nu är i fråga för uttag genom licensjakt.

Naturvårdsverket

Länsstyrelsens huvudsyfte med licensjakten är acceptabelt och i linje med den vägledning och forskning som finns på området. Vidare är besluten ändamålsenliga i förhållande till syftet med jakten. Licensjakten torde medföra att negativa socioekonomiska konsekvenser begränsas och möjligheter för tamdjurshållning förbättras genom att koncentrationen av varg minskas i de delar av landet där den är som störst. Det mest ändamålsenliga är att jakten inriktas mot att tömma hela revir.

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

Ekonomisk ersättning, förbättrad information och ändrad löshunds jakt är inte tillräckligt för att uppnå syftet med jakten utan behöver kompletteras av en licensjakt.

Av den nationella förvaltningsplanen framgår att licensjakt tillsammans med andra åtgärder såsom bidrag och ersättningar för skador samt samråd och information kan bidra till att minska konflikter mellan människa och varg.

Förvaltningsrätten

Av allmänna rättsliga principer följer att undantagsbestämmelser ska tolkas restriktivt. Detta har också slagits fast av EU-domstolen i mål angående tillämpningen av artikel 16.1 i art- och habitatdirektivet. Även proportionalitetsprincipen har slagits fast av domstolen inom artskyddsområdet. Av den följer att det undantag från skyddssystemet som en medlemsstat har för avsikt att göra, ska stå i proportion till de behov som motiverar undantaget.

EU-domstolen har även uttalat att den myndighet som fattar beslut om undantag har bevisbördan för att nödvändiga förutsättningar föreligger för varje undantag, och att medlemsstaterna ska säkerställa att varje åtgärd som påverkar skyddade arter endast tillåts genom beslut som är noggrant och tillräckligt motiverade och som hänvisar till de skäl, villkor och krav som anges i artikel 16.1 i art- och habitatdirektivet. Av domstolens praxis följer att det måste finnas stöd för att undantaget kan antas vara ändamålsenligt.

Den svenska vargstammen omfattas inte av art- och habitatdirektivets reglering för arter som kan vara föremål för s.k. förvaltningsåtgärder. Mot denna bakgrund saknar det i och för sig betydelse om de aktuella besluten syftar till att uppfylla Naturvårdsverkets och länsstyrelsens förvaltningsplaner. Inte heller uttalanden i den av riksdagen antagna propositionen om rovdjurspolitiken medför att aktuella syften är acceptabla, utan prövningen ska göras utifrån det strikta skydd för vargpopulationen som följer av art- och habitatdirektivet.

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

Syftena att begränsa de socioekonomiska konsekvenserna och förbättra möjligheterna till tamdjurshållning är sådana syften som kan föranleda undantag enligt artikel 16.1 e i art- och habitatdirektivet. Med hänsyn till att art- och habitatdirektivet är en strikt skyddsreglering kan inte motivet att minska förekomsten av varg vara ett självständigt syfte enligt direktivet. Därmed får en minskad förekomst av varg i stället ses som ett medel för att uppnå andra acceptabla ändamål.

Vargpopulationen i sig kan inverka negativt på möjligheter till tamdjurshållning och då särskilt på fårnäringen. Av utredningen framgår att sådan negativ inverkan kan avse kostnader föranledda av direkta vargangrepp och även indirekta kostnader bestående av försämrad djurhälsa, försämrad reproduktionsförmåga och merarbete. Av åberopad rapport från Sveriges lantbruksuniversitet framgår att angrepp på får kan medföra en kostnadsökning med 20 procent. Naturvårdsverket har dock i en rapport av den 30 november 2015 – Analys och redovisning av hur socioekonomin påverkas av en vargpopulation som har gynnsam bevarandestatus i Sverige – angett att fårnäringen, även i de flesta vargområden, visar på en god utveckling. Vad gäller de revir som har valts ut för licensjakten har länsstyrelserna inte gjort gällande att det förekommit vargangrepp i reviren. Länsstyrelsen har inte heller visat att det finns en hög täthet av fårbesättningar i de aktuella reviren, vilket enligt åberopad forskning är den omständighet som har störst betydelse gällande risken för vargangrepp.

Det ligger i sakens natur att älgjakten påverkas av vargpopulationen dels i form av ökad konkurrens om det jaktbara viltet, dels i form av ökad risk för angrepp på hundar vid löshunds jakt. I denna del har dock inte länsstyrelsen presenterat någon utredning som visar på hur stor denna påverkan är i länet och i de revir som pekats ut för licensjakten. Naturvårdsverket har i sin rapport av den 30 november 2015 konstaterat, utifrån den information myndigheten har haft tillgång till, att det inte finns några tydliga tecken på att en meningsfull jakt inte har kunnat fortgå. Av rapporten framgår vidare att de prissänkningar av jaktarrenden som anförs av

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

Svenska Jägareförbundet avser uppgifter som markägarintressenter nämnt i samband med vargetablering. Vidare framgår att även i vargtäta områden som exempelvis Värmlands län uppges priserna ha legat på en konstant nivå eller till och med ökat under de senaste fem åren. Myndigheten har dessutom konstaterat att älgtätheten generellt är hög i vargtäta områden.

Förvaltningsrätten ifrågasätter inte att vargstammens närvaro kan medföra socioekonomiska konsekvenser i form av oro och att detta i sin tur kan leda till minskad acceptans för rovdjur såsom vargen. Vad gäller frågan om beslutad licensjakt kan antas leda till en minskning av oro och en ökad acceptans för vargen konstaterar förvaltningsrätten att parterna i målen har åberopat vetenskapligt underlag där det dras motstående slutsatser i denna fråga. Förvaltningsrätten konstaterar vidare att det framgår av Naturvårdsverkets rapport av den 30 november 2015 att forskning om påverkan av vargförekomst på människors vardag såsom t.ex. välmående, hälsa och livskvalité fortfarande är i sin linda. I rapporten har det därför inte dragits några slutsatser utifrån nuvarande kunskapsläge.

Mot denna bakgrund och med hänsyn till den restriktiva tolkning som ska göras vid bedömningen av undantag från det strikta skyddssystem som följer av art- och habitatdirektivet finner förvaltningsrätten att länsstyrelsen inte i tillräcklig grad har visat att beslutad licensjakt skulle kunna förväntas leda till att de angivna syftena skulle uppnås.

Vid en sammantagen bedömning konstaterar förvaltningsrätten att länsstyrelsen inte med tillräcklig styrka har visat att beslutad licensjakt är ändamålsenlig i förhållande till de syften som angivits. Licensjakten avser cirka 11 procent av den svenska vargstammen. Enligt förvaltningsrättens mening får jakten anses vara relativt omfattande. Beträffande Värmlands län motsvarade jakten en än högre procentuell andel av länets vargbestånd. Med hänsyn till den restriktiva bedömning som ska göras vid beslut om undantag från det strikta skydd den svenska vargpopulationen åtnjuter och till förvaltningsrättens bedömning

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

avseende jaktens ändamålsenlighet kan beslutad licensjakt inte anses som proportionerlig. Vidare konstaterar förvaltningsrätten att utredningen i målen tyder på att det är osäkert om licensjakten sett till ett längre tidsperspektiv kan förväntas leda till en minskad koncentration av vargpopulationen.

Med ovanstående bedömning ansåg förvaltningsrätten att Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas beslut om licensjakt efter varg 2016 skulle upphävas. Med hänsyn därtill fann förvaltningsrätten att det inte förelåg skäl för att pröva om övriga kriterier i artikel 16.1 e i art- och habitatdirektivet och 23 c § jaktförordningen var uppfyllda.

Kammarrätten instämde i förvaltningsrättens bedömning.

5.6.2 Parterna anför bl.a. följande.

Länsstyrelsen

Besluten om licensjakt bygger inte på förhoppningar och vaga antaganden. Besluten grundas bl.a. på de nationella och regionala förvaltningsplanerna, vilka har utarbetats av personer med ingående kunskaper om vargen och dess socio-ekonomiska påverkan. Även personer som representerar skydds- och bevarandebeståndshavarna har deltagit i det arbetet. Besluten är väl förankrade i senare års forskning. Om ett jaktbeslut inte kan baseras på välgrundade antaganden blir det omöjligt att fatta sådana beslut över huvud taget.

När det gäller sambandet mellan jakt och tamdjursangrepp är det av stor vikt hur jakten utformas. Licensjakten syftade till att upplösa hela revir vilket minskar risken för angrepp jämfört med en jakt som splittrar vargflockarna.

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

Naturskyddsföreningen m.fl.

EU-domstolen har i flera domar, exempelvis det finska vargmålet, klargjort att man ser strängt på myndigheternas bevisbörda vid undantag från huvudregeln om strikt skydd. Att höga krav sedan ställs på bevisningen följer av att EU-domstolen anser att undantagsreglerna ska tillämpas restriktivt; medlemsländerna ”ska säkerställa” att ”varje åtgärd som påverkar skyddade arter endast tillåts genom beslut som är noggrant och tillräckligt motiverade”.

Av proportionalitetsprincipen följer att kraven på bevisning blir högre ju större avsteg man gör från huvudregeln om strikt skydd. Att det rörde sig om ett så stort undantag från huvudregeln om strikt skydd som sammanlagt över 11 procent av vargstammen, innebär alltså att beviskravet måste läggas på en förhållandevis hög nivå.

Beviskravet måste också ställas högt när myndigheterna vill genomföra vetenskapligt sett kontroversiella åtgärder på en art som klassificerats som sårbar. Det finns forskning och myndighetsuppgifter som starkt talar mot att den beslutade licensjakten skulle ha medfört de avsedda effekterna på vargtäthet, socioekonomi och tamdjurshållning. Enligt en kunskapsöversikt från Skandulv kommer vargarna snabbt tillbaka till tomma revir, särskilt när de som i de aktuella fallen är belägna där vargstammen är som tätast.

Naturvårdsverket har i en rapport från november 2015 funnit att forskningsläget är sådant att man inte kunnat se några större socioekonomiska effekter av varg. Det står alltså klart att forskningsläget är sådant att de jaktbeslut som länsstyrelsen ville genomföra med största sannolikhet inte skulle ha fått den avsedda effekten. Länsstyrelsen har därför inte baserat beslutet på ”bästa tillgängliga kunskap” och ”kvalificerade bedömningar”. Länsstyrelsen har inte lyckats föra i bevis att licensjakt är ett verksamt medel för att uppnå minskad vargtäthet, socioekonomiska effekter eller fördelar för tamdjurshållningen.

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

Länsstyrelsen har dessutom valt att besluta om jakt i flera vargrevir där det överhuvudtaget inte förekommit några angrepp på tamdjur de senare åren. Om det nu rör sig om problem av socioekonomisk natur, låt vara begränsade som Naturvårdsverket visar, hade länsstyrelsen kunnat välja vargrevir där det åtminstone förekommit något angrepp.

Licensjakter har inte lett till någon ökad acceptans för varg. Det finns anledning att befara att licensjakten undergräver legitimiteten av vargens fridlysning i direktivet och den svenska artskyddsförordningen. Det finns forskning som tyder på att storskalig jakt i sig har en negativ inverkan på toleransen mot varg. Länsstyrelsen har därmed inte grund för sitt påstående att jakten skulle bidra till ökad acceptans för varg.

Syftet att minska koncentrationen av varg kan inte anses vara ett självständigt syfte eftersom art- och habitatdirektivet är en strikt skyddslagstiftning. Det finns inte heller något underlag som visar att det är möjligt att minska koncentrationen av varg. Det rör sig alltså om ett omfattande forskningsmaterial som talar för att det är ytterst svårt att åstadkomma en minskad koncentration av vargrevir i just vargtäta områden.

Syftet med jakten kan inte anses uppnått om endast en temporär och högst osäker minskning uppnås av koncentrationen av varg i vissa jaktområden medan någon minskning inte sker alls i andra. Det svaga och osäkra resultatet måste väga till licensjaktens nackdel i proportionalitetsbedömningen där osäkerheten om ändamålet kan uppnås ska vägas mot ingreppets omfattning. Länsstyrelsen har inte visat att ändamålet med licensjakten hade kunnat uppnås.

Länsstyrelsens redovisning av andra lämpliga lösningar är bristfällig. Besluten innehåller endast en knapphändig redogörelse om flyttning av vargar och sterilisering eftersom ändamålet endast är att minska tätheten av varg. Detta kan dock inte utgöra ett godtagbart ändamål i sig.

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

Det finns ett antal väl kända åtgärder som länsstyrelsen inte har belyst så som möjligheten att förbättra informationen, höjd ersättning vid skador, förändringar av skyddsjaksrutiner, anpassning av jakt på älg, förebyggande åtgärder för att skydda hundar och förebyggande åtgärder för att skydda boskap. Länsstyrelsens redovisning av andra lösningar är alltför bristfällig och efterlever inte kravet i undantagsreglerna i artikel 16.1 i art- och habitatdirektivet och 23 c § jaktförordningen.

5.6.3 Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

I 23 c § jaktförordningen föreskrivs inte att det måste anges något särskilt syfte för att licensjakt ska få beslutas. Som jämförelse kan nämnas att sådana syften måste föreligga beträffande skyddsjakt enligt 23 a § första stycket och 23 b § jaktförordningen.

På motsvarande sätt förhåller det sig med artikel 16.1 i art- och habitatdirektivet. I 16.1 a–d anges syften för att få göra undantag från bl.a. artikel 12, t.ex. för att undvika allvarlig skada på boskap, av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet och för forsknings- och utbildningsändamål. Beträffande 16.1 e anges inte något särskilt syfte.

Mot bakgrund av att varken 23 c § jaktförordningen eller artikel 16.1 e i art- och habitatdirektivet innehåller något krav på syfte, måste inledningsvis den frågan ställas om det över huvud taget krävs något särskilt syfte för att en licensjakt ska få beslutas.

Förvaltningsrätten har, bl.a. mot bakgrund av ett tidigare kammarrättsavgörande (Kammarrätten i Stockholms dom den 14 november 2014 i mål nr 3273-13), ansett att det krävs ett angivet syfte med licensjakt för att en sådan ska få beslutas.

I det kammarrättsavgörandet uttalade domstolen att det är nödvändigt att det finns ett syfte angivet i ett beslut om licensjakt eftersom det annars inte är möjligt att

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

göra en meningsfull prövning av t.ex. frågan om undantaget är proportionerligt eller om det finns någon annan lämplig lösning av det aktuella problemet.

Kammarrätten – i likhet med förvaltningsrätten och kammarrätten i förevarande mål – ansåg också att det måste ligga inom en överprövande domstols kompetens att göra en prövning av om det syfte som beslutsmyndigheten har angett är acceptabelt i sig.

Även om något särskilt syfte inte är föreskrivet som ett villkor i 23 c § jaktförordningen eller i artikel 16.1 e i art- och habitatdirektivet, så måste det enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening finnas ett syfte angivet för att det ska kunna göras en prövning av frågan om det finns någon annan lämplig lösning. Högsta förvaltningsdomstolen delar uppfattningen att det måste ligga inom en överprövande domstols kompetens att göra en prövning av om det syfte som beslutsmyndigheten har angett är acceptabelt i sig (jfr t.ex. mål C-10/96, *Ligue royale belge pour la protection des oiseaux ASBL m.fl.*, EU:C:1996:504, punkt 15–16, respektive mål C-182/02, punkt 11).

Någon närmare definition av vad som avses med ”annan lämplig lösning” ges inte i jaktförordningen eller i art- och habitatdirektivet. Inte heller har EU-domstolen tagit ställning till frågan såvitt avser art- och habitatdirektivet. Däremot har EU-domstolen tagit ställning till vad som avses med motsvarande uttryck i fågeldirektiven.

I artikel 9.1 c i fågeldirektiven anges att medlemsstaterna får medge undantag från bestämmelserna om skydd om det inte finns någon annan lämplig lösning för att under strängt kontrollerade förhållanden och på selektiv grund tillåta fångst, hållande i fångenskap eller annan förnuftig användning av vissa fåglar i litet antal.

Målet kommissionen mot Malta (C-76/08, EU:C:2009:535) rörde frågan om tillåtligheten av jakt efter vissa fågelarter under våren då fåglarna återvänder till

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

häckningsplatserna. I fågeldirektiven föreskrivs att medlemsstaterna särskilt ska se till att flyttfåglar inte jagas under återvändandet till häckningsplatserna.

Domstolen konstaterade inledningsvis att det i artikel 2 i det gamla fågeldirektivet föreskrivs att medlemsstaterna, med beaktande även av ekonomiska krav och rekreationsbehov, ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att bibehålla populationen av de skyddade arterna på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, eller för att återupprätta populationen av dessa arter till denna nivå (punkt 4). De ifrågavarande arterna fanns under hösten inom områden där vårjakt skedde. Domstolen konstaterade att detta inte ensamt var tillräckligt för att en annan lämplig lösning i den mening som avses i artikel 9.1 i direktivet skulle anses föreligga (punkt 55).

Domstolen uttalade vidare att gemenskapslagstiftaren genom att använda uttrycket ”annan lämplig lösning” inte avsåg att det undantag som föreskrivs i artikel 9.1 c inte ska kunna tillämpas så snart det finns någon som helst möjlighet att jaga under de jakttider som är tillåtna enligt artikel 7 i direktivet, utan gemenskapslagstiftaren avsåg att lämna en möjlighet att göra undantag från denna bestämmelse endast i den utsträckning som det är nödvändigt när jaktmöjligheterna under denna tid, i förevarande fall hösten, är så begränsade att den jämvikt mellan artskyddet och vissa fritidsaktiviteter som eftersträvas i direktivet förloras (punkt 56).

Det uttalades även att det undantag som en medlemsstat har för avsikt att göra ska stå i proportion till de behov som motiverar undantaget (punkt 57). Härav följer att konstaterandet att det inte finns någon annan lämplig lösning ger möjlighet att tillåta undantag endast i den utsträckning som det är nödvändigt och om direktivets övriga syften inte äventyras (punkt 58).

Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening följer av EU-domstolens avgörande att det vid tillämpning av artikel 16.1 i art- och habitatdirektivet måste tillses att det råder jämvikt mellan artskyddet och vissa andra intressen. Dessa intressen

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

framgår av artikel 2.3 i direktivet där det anges att åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv ska ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag. Vid bedömningen av nödvändigheten av licensjakten måste således hänsyn även tas till de intressen som anges i artikel 2.3 i direktivet på ett sådant sätt att jämvikten mellan artskyddet och dessa intressen inte förloras.

Huvudsyftet med jakten är att minska koncentrationen av varg i de delar av landet där den är som tätast för att begränsa de socioekonomiska konsekvenserna.

Länsstyrelsen har särskilt betonat att jakten syftar till att förbättra möjligheterna för älgförvaltningen och fårnäringen samt till att minska risken för angrepp på hundar vid löshunds jakt. Länsstyrelsen har även framhållit att jakten syftar till att minska konflikten mellan människa och varg och minska människors oro. Vidare har länsstyrelsen betonat att jakten syftar till att öka acceptansen för vargen och för viltförvaltningen, vilket i sin tur torde minska den illegala jakten.

I likhet med förvaltningsrätten och kammarrätten anser Högsta förvaltningsdomstolen att dessa syften får godtas.

Förvaltningsrätten har emellertid, med instämmande av kammarrätten, funnit att en licensjakt inte är ändamålsenlig för att uppnå dessa syften.

Förvaltningsrätten har framhållit att angrepp på får kan medföra en kostnadsökning med 20 procent men att Naturvårdsverket i rapporten av den 30 november 2015 angett att fårnäringen, även i de flesta vargområdena, visar på en god utveckling.

Av den nämnda rapporten framgår dock även följande. Jordbruk med fårproduktion som finns i områden med rovdjur beräknas få en kostnadsökning med drygt 5 procent till följd av merarbete och lägre produktivitet även om de inte har haft angrepp. Andelen av besättningarna i Värmlands län där varg dödat får uppgick 2014 till 4 procent och antalet dödade, skadade och saknade djur uppgick till 120 stycken. Generellt sett har fårnäringen haft en gynnsam utveckling i

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

Sverige. Under perioden 2004–2014 har antalet får och lamm i landet ökat med 25 procent och antalet besättningar med 20 procent. I Värmlands län har däremot antalet får minskat under den aktuella perioden. Visserligen har antalet fårbesättningar ökat något men nästan hälften av kommunerna i länet har färre besättningar 2014 jämfört med 10 år tidigare.

Förvaltningsrätten har vidare framhållit att länsstyrelsen inte har presenterat någon utredning som visar hur stor påverkan vargpopulationen har haft på älgjakten.

Av en i målen ingiven rapport framgår dock att Värmlands län 2013 beräknades ha 13,5 vargrevir, att vargarnas uttag utgjorde 23 procent av älgdödligheten och att älgjakten svarade för 72 procent (se tidigare nämnd kunskapsammanställning från Skandulv s. 34). Vid tidpunkten för länsstyrelsens beslut hade antalet vargrevir i länet ökat till drygt 20.

Det kan konstateras att det finns en tät förekomst av vargrevir i Värmlands län och att det förekommer angrepp på får som leder till ett ekonomiskt avbräck för ägarna men även till ökade kostnader för djurägare som inte drabbas av sådana angrepp. Den täta förekomsten av vargrevir påverkar även förutsättningarna för älgjakten, vilken för många är ett viktigt fritidsintresse av stor social och ekonomisk betydelse. Vidare påverkas förutsättningarna för löshunds jakt, vilket bl.a. har betydelse för viltvården.

Högsta förvaltningsdomstolen har inte anledning att ifrågasätta länsstyrelsens bedömning av de angivna lokala förutsättningarna, att licensjakten kan minska såväl konflikten mellan människa och varg som människors oro samt öka acceptansen för vargen och viltförvaltningen och i förlängningen minska den illegala jakten.

Högsta förvaltningsdomstolen bedömer mot denna bakgrund att den beslutade licensjakten i tillräcklig grad hade kunnat förväntas uppnå de angivna syftena.

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

Frågan är då om syftena hade kunnat uppnås på ett annat sätt, dvs. om jakten var nödvändig eller om det fanns någon annan lämplig lösning.

På av länsstyrelsen och Naturvårdsverket anförda skäl utgjorde flyttning eller sterilisering av varg inte lämpliga alternativ. Givet syftena med jakten skulle enligt Högsta förvaltningsdomstolens bedömning de övriga av Naturskydds-föreningen m.fl. anförda alternativen inte ha haft tillräckligt generella och effektiva verkningar. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar således att det beträffande 2016 års licensjakt efter varg inte förelåg någon annan lämplig lösning.

Vid en samlad bedömning och med hänsyn till behovet av att jämvikten inte förloras mellan skyddet för vargstammen och de intressen som anges i artikel 2.3 i art- och habitatdirektivet finner Högsta förvaltningsdomstolen att den beslutade licensjakten uppfyllde kravet på nödvändighet.

Mot bakgrund av att jakten var lämplig med hänsyn till stammens storlek och sammansättning samt att den skulle ske selektivt och under strängt kontrollerade förhållanden har den stått i proportion till de syften som motiverade den.

5.7 Slutsatser

Den beslutade licensjakten efter varg 2016 uppfyllde samtliga förutsättningar enligt 23 c § jaktförordningen, dvs. det fanns inte någon annan lämplig lösning, jakten skulle inte ha försvårat upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde, jakten var lämplig med hänsyn till stammens storlek och sammansättning och skulle ha skett selektivt och under strängt kontrollerade förhållanden. Länsstyrelsen har således haft fog för sina beslut.

BESLUT

Mål nr
2406–2408-16
2628–2630-16

Giltighetstiden för länsstyrelsens beslut har gått ut. Länsstyrelsens överklagande föranleder därför inte någon Högsta förvaltningsdomstolens vidare åtgärd.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Erik Nymansson, Christer Silfverberg, Inga-Lill Askersjö och Leif Gäverth.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Paul Sjögren.

Förvaltningsrätten i Karlstads dom den 12 februari 2016 i mål nr 5205-15, 5206-15, 5208-15, 5209-15, 5214-15, 5215-15, 5277-15, 5278-15, 76-16 och 77-16

Naturvårdsverkets beslut den 18 december 2015

Dnr NV-08289-15, NV-08512-15, NV-08580-15, NV-08673-15, NV-08089-15, NV-08243-15, NV-08591-15 och NV-08659-15