

**Näringsdepartementet***Rättssekretariatet***Ändring av jaktförordningen och förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet**

Bakgrund och sammanfattning

Regeringskansliet gav i maj 2015 en utredare i uppdrag att föreslå en transparent och rättsäker processgång för överprövning av länsstyrelsens beslut om jakt efter björn, varg, järv, lo och kungsörn som är förenlig med EU-rätten och andra internationella åtaganden.

Uppdraget redovisades i promemorian ”Överprövning av beslut om skydds jakt och licensjakt för vissa rovdjur” (dnr. N2015/07181). I promemorian föreslås bl.a. att länsstyrelsens beslut om skydds jakt och licensjakt efter björn, varg, järv, lo och kungsörn ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol i stället för till Naturvårdsverket, och att dessa beslut ska överprövas av samma domstol, Förvaltningsrätten i Stockholm. Promemorian remitterades under hösten 2015.

Därefter har Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) i beslut den 18 december 2015 (mål nr 312-15) funnit att överklagandeförbudet i 58 § 1 jaktförordningen (1987:905) står i strid med unionsrätten såvitt gäller jakt efter en art som skyddas av rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet).

Regeringen har den 25 februari 2016 beslutat om en ny instansordning för ärenden om jakt efter de fem stora rovdjuren björn, varg, järv, lo och kungsörn. Länsstyrelsens beslut om jakt efter dessa djur får nu överklagas till allmän förvaltningsdomstol, vilket innebär att länsstyrelsens beslut överprövas av den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats. Naturvårdsverket är inte längre en instans i överprövningskedjan. Däremot har Naturvårdsverket fortfarande möjlighet att i vissa fall besluta om jakt efter stora rovdjur som första instans. Ändringen träder i kraft den 1 april 2016.

I denna promemoria föreslås att beslut om jakt efter björn, varg, järv, lo och kungsörn ska kunna överklagas till en och samma förvaltningsrätt, nämligen Förvaltningsrätten i Luleå. Vidare föreslås, mot bakgrund av HFD:s avgörande, att jaktförordningen ändras på så sätt att även beslut om jakt efter andra arter som skyddas av art- och habitatdirektivet eller rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet) ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Någon särskild forumregel för överklagande av dessa beslut föreslås inte. I promemorian föreslås vidare att det i jaktförordningen förs in en bestämmelse som anger senaste tidpunkt för beslut om licensjakt efter varg. Slutligen föreslås även vissa redaktionella och språkliga ändringar i 58 § jaktförordningen.

Art- och habitatdirektivet

Syftet med art- och habitatdirektivet är att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom att bevara livsmiljöer, vilda djur och växter inom EU. Direktivet ålägger EU:s medlemsstater att vidta åtgärder för att säkerställa att arter som omfattas av direktivet har en gynnsam bevarandestatus.

Enligt direktivet är en arts bevarandestatus gynnsam när uppgifter om artens populationsutveckling visar att (1) arten på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av sin livsmiljö, (2) artens naturliga utbredningsområde varken minskar eller sannolikt kommer att minska inom en överskådlig framtid, och (3) det finns, och sannolikt kommer att fortsätta att finnas, en tillräckligt stor livsmiljö för att artens populationer ska behållas på lång sikt.

Arter som finns upptagna i bilaga 4 till direktivet, t.ex. björn, varg och lodjur, är strikt skyddade. Det innebär att de som huvudregel inte avsiktligt får fångas eller dödas i naturen, oavsett hur detta görs (artikel 12). Direktivet ger medlemsstaterna möjlighet att göra undantag från skyddskraven under vissa särskilt angivna förutsättningar (artikel 16). Undantag får bl.a. göras för att under strängt kontrollerade förhållanden selektivt och i begränsad omfattning tillåta insamling och förvaring av vissa exemplar av de strikt skyddade arterna i en begränsad mängd som fastställs av de behöriga nationella myndigheterna (insamling, ”the taking” på engelska, anses omfatta dödande, jfr Kammarrätten i Stockholms dom den 14 november 2014 i mål nr 3273-13).

I bilaga 5 till direktivet anges de djur och växtarter som visserligen inte är strikt skyddade enligt direktivet, men som ändå har behov av skydd. I fråga om dessa arter får medlemsstaterna anta skötsel- och förvaltningsplaner med åtgärder för att kontrollera hur arterna används. Samtliga åtgärder som vidtas i enlighet med direktivet ska syfta till att behålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos de arter som

skyddas av direktivet (artikel 2). Av artikel 15 följer att en medlemsstat som vill tillåta att vilda djur av de arter som finns angivna i bilaga 5 fångas eller dödas ska förbjuda användning av alla icke-selektiva metoder som lokalt kan medföra att populationer av en art försvinner eller utsätts för en allvarlig störning.

Art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet har genomförts i svensk rätt genom bl.a. bestämmelser i miljöbalken, jaktlagen (1987:259), jaktförordningen, förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. och artskyddsförordningen (2007:845).

Allmänt om jakt, jaktbeslut och viltförvaltning

Med jakt avses enligt 2 § jaktlagen att fånga eller döda vilt och att i sådant syfte söka efter, spåra eller förfölja vilt. Till jakt räknas också att göra ingrepp i viltets bon och att ta eller förstöra fåglars ägg. Med vilt avses enligt samma bestämmelse vilda däggdjur och fåglar.

Av 3 § följer att vilt är fredat och endast får jagas om det följer av jaktlagen eller av föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av jaktlagen.

Av bl.a. jaktförordningens bestämmelser framgår vilket vilt som får jagas och när och hur detta får ske. Det finns tre varianter av jakt; allmän jakt, licensjakt och skyddsjakt. Allmän jakt innebär att en art får jagas utan särskilt tillstånd, men jakttiden är oftast reglerad i jaktförordningen. Licensjakt betyder att en art får jagas efter tillstånd från en myndighet. Som huvudregel reglerar myndigheten då också hur många djur som omfattas av beslutet om licensjakt samt inom vilket område och under vilken tid jakten får bedrivas. Slutligen riktar sig skyddsjakt oftast mot en eller flera individer som i ett område orsakat skada. Beslut om skyddsjakt kan även fattas avseende en art som får jagas under allmän jakttid. De myndigheter som i första hand beslutar om jakt är Naturvårdsverket och länsstyrelserna.

Av förordningen (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn framgår att det ska finnas tre rovdjursförvaltningsområden i Sverige, det norra, mellersta och södra rovdjursförvaltningsområdet. Till varje rovdjursförvaltningsområde finns ett samverkansråd för samverkan mellan länsstyrelserna i frågor om förvaltning av de stora rovdjuret. Samverkansrådet utgörs av länens landshövdingar. I samverkansråden för norra och mellersta rovdjursförvaltningsområdena ska även företrädare för Sametinget ingå. Samverkan mellan länsstyrelser och Sametinget i samverkansråd för rovdjursförvaltningsområden regleras i Naturvårdsverkets föreskrifter om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn (NFS 2010:1). I förordningen (2009:1474) om viltförvaltningsdelegationer finns ytterligare bestämmelser om

samverkan i frågor som rör viltförvaltningen inom länen. Förordningen innehåller regler för länsens viltförvaltningsdelegationer. En viltförvaltningsdelegation är ett organ inom länsstyrelsen som bl.a. ska besluta om övergripande riktlinjer för viltförvaltningen inom länet.

Naturvårdsverket är den myndighet som i första hand ansvarar för att fatta beslut om jakt efter våra stora rovdjur.

Sedan den 1 januari 2014 har Naturvårdsverket rätt att överlämna möjligheten att fatta beslut om licensjakt och skyddsjakt efter björn, varg, järv och lo till länsstyrelserna i ett rovdjursförvaltningsområde. En förutsättning för att Naturvårdsverket ska få överlämna möjligheten att besluta om licensjakt till länsstyrelserna är att antalet föryngringar för arten i rovdjursförvaltningsområdet överstiger de av Naturvårdsverket fastställda miniminivåerna för förekomsten av varg i rovdjursförvaltningsområdet.

Naturvårdsverket överlämnade i oktober 2014 möjligheten att besluta om licensjakt efter varg till länsstyrelserna i det mellersta rovdjursförvaltningsområdet, dvs. till länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Västra Götalands, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Dalarnas och Gävleborgs län. Beslutet gäller till och med den 15 februari 2017. Licensjakt efter björn, varg, järv och lo regleras i 23 c § jaktförordningen. Där anges att förutsättningarna för att sådan jakt ska kunna tillåtas är 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.

I beslut i juni 2015 överlämnade Naturvårdsverket möjligheten att besluta om skyddsjakt efter varg, björn och lo till alla länsstyrelser utom Länsstyrelsen i Gotlands län och efter järv till länsstyrelserna i norra och mellersta rovdjursförvaltningsområdena. Beslutet gäller t.o.m. den 31 december 2016. I beslutet påminns om att beslut om skyddsjakt måste uppfylla de förutsättningar för sådan jakt som anges i 23 a § jaktförordningen.

Överväganden och förslag

1. En förvaltningsrätt överprövar beslut om jakt efter de fem stora rovdjuren

Förslag: Ett överklagande av länsstyrelsens och Naturvårdsverkets beslut om jakt efter björn, varg, järv, lo och kungsörn ska tas upp av Förvaltningsrätten i Luleå.

Skälen för förslaget: I promemorian ”Överprövning av beslut om skyddsjakt och licensjakt för vissa rovdjur” gör utredaren bedömningen att överprövningen av beslut om jakt efter stora rovdjur bör koncentreras till en förvaltningsrätt med hänsyn till att det är fråga om ett begränsat antal mål som ställer krav på skyndsamt handläggning. Enligt utredaren är det viktigt att det snabbt växer fram en stabil praxis på området.

Det finns fog för de skäl som utredaren redovisar till stöd för att en förvaltningsrätt bör pröva beslut om jakt efter de stora rovdjuren. Genom att koncentrera prövningen till en förvaltningsrätt uppnås en viss specialisering hos domstolen i fråga om de många gånger mycket avancerade juridiska bedömningar som aktualiseras vid överprövningen av dessa jaktbeslut. Flertalet remissinstanser har också tillstyrkt eller inte haft något att invända mot förslaget att samla dessa mål hos en förvaltningsrätt.

Det finns även andra uppenbara fördelar med att länsstyrelsernas beslut om licensjakt efter stora rovdjur överprövas av samma förvaltningsrätt och kammarrätt. Idag får t.ex. beslut om licensjakt efter varg fattas av länsstyrelserna i det mellersta rovdjursförvaltningsområdet. Inför respektive jaktperiod gör länsstyrelserna en gemensam analys av om det föreligger förutsättningar för att tillåta licensjakt och enas om det totala antalet vargar som får fällas, bl.a. mot bakgrund av vargpopulationens storlek nationellt. Därefter fattar de länsstyrelser som bedömer att förutsättningar för att tillåta licensjakt är uppfyllda beslut om hur många vargar som får fällas och inom vilka revir jakten får bedrivas. De länsstyrelser som någon gång har fattat beslut om licensjakt efter varg är länsstyrelserna i Värmlands, Örebro, Västmanlands, Dalarnas och Gävleborgs län. Eftersom länsstyrelsens beslut om jakt efter stora rovdjur från och med den 1 april 2016 får överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats (14 § andra stycket förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.) kan beslut om licensjakt efter varg bli föremål för prövning hos flera förvaltningsrätter och kammarrätter. Denna ordning har i praktiken redan tillämpats eftersom Naturvårdsverkets beslut om licensjakt efter varg har överklagats och besluten har överprövats av vissa domstolar trots överklagandeförbudet i 58 § 1 jaktförordningen. Vid prövningen av om förutsättningarna för att tillåta licensjakt är uppfyllda

ska det bl.a. göras en bedömning av om jakten försvårar upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde, och om jakten kan anses vara av begränsad omfattning och begränsad mängd. Vid dessa bedömningar är det en fördel om domstolens prövning inte begränsas till beslut som fattats av någon eller några länsstyrelser, utan att domstolen – om samtliga länsstyrelsebeslut överklagas – har att ta ställning till hela den beslutade licensjaktens omfattning i förhållande till den totala vargpopulationen i landet. Det bedöms därför lämpligt att överprövningen av länsstyrelsernas beslut om licensjakt koncentreras till en domstol. Att samla prövningen hos en domstol gör sig särskilt gällande i fråga om beslut om jakt efter varg med anledning av att Europeiska kommissionen bl.a. ifrågasätter om den svenska vargpopulationen har gynnsam bevarandestatus.

Frågan är då vilken förvaltningsrätt som bör överpröva beslut om jakt efter stora rovdjur. I promemorian med utredarens förslag föreslås att dessa beslut ska överprövas av Förvaltningsrätten i Stockholm. Utredarens uppdrag var emellertid begränsat till att föreslå en transparent och rättssäker processgång för *länsstyrelsens* beslut om jakt efter de fem stora rovdjuren. Huvudskälet till att samla målen vid Förvaltningsrätten i Stockholm anges därför vara att denna domstol överprövar beslut när Naturvårdsverket avgör ett ärende som första instans. Utredaren bedömer att det är angeläget att samma domstol överprövar ett ärende oberoende av om det är Naturvårdsverket eller länsstyrelsen som är första instans.

I promemorian med utredarens förslag anges även att ett alternativ kan vara att koncentrera överprövningen till en domstol som geografiskt är belägen där det finns många rovdjur, exempelvis Förvaltningsrätten i Falun, eftersom Dalarna har både mycket varg och andra rovdjur. Alternativet att koncentrera överprövningen till annan domstol än Förvaltningsrätten i Stockholm har stöd hos vissa remissinstanser. *Sametinget* anför att skydds- och licensjakt mycket sällan utförs i Stockholm och därför borde Luleå, Karlstad eller Falun vara bättre alternativ. Detta med tanke på vikten att berörda parter upplever att frågorna prövas av en mer geografiskt närbelägen instans med större kännedom om lokala omständigheter. *Svenska Jägareförbundet* framför att med tanke på vikten av lokal förankring av beslut i jaktfrågor vore det ett mycket bättre alternativ att samla sådana ärenden vid en förvaltningsrätt i ett län med lång och bred erfarenhet av ärenden om skydds- och licensjakt efter stora rovdjur. Enligt förbundet talar närhetsprincipen för att ärendena borde prövas av Förvaltningsrätten i Falun eller Förvaltningsrätten i Karlstad. *Länsstyrelsen i Örebro län* lyfter fram att regeringens önskan är att regionalisera förvaltningen av stora rovdjur och länsstyrelsen ser fördelar i att domstolen har en lokal förankring och lokal kännedom.

Den sammantagna bedömningen är att beslut om jakt efter de fem stora rovdjuren bör överprövas av en annan domstol än Förvaltningsrätten i Stockholm. Det föreslås istället att dessa jaktbeslut ska överprövas av en domstol i ett län som geografiskt är belägen där det finns många stora rovdjur, nämligen Förvaltningsrätten i Luleå.

Det framstår vidare som lämpligt att samma domstol överprövar beslut om jakt efter de stora rovdjuren oavsett om beslutet har fattats av länsstyrelsen eller av Naturvårdsverket som första instans. Förvaltningsrätten i Luleå bör därför överpröva alla beslut om jakt efter de fem stora rovdjuren. Det föreslås därför att det i förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. förs in en bestämmelse om att beslut av länsstyrelsen eller av Naturvårdsverket om jakt efter björn, varg, järv, lo eller kungsörn som överklagas till en förvaltningsrätt ska tas upp av Förvaltningsrätten i Luleå. Som en konsekvens härav kommer dessa beslut att i andra instans överprövas av Kammarrätten i Sundsvall.

2. Domstolsprövning av beslut om jakt efter andra djur än de fem stora rovdjuren

Förslag: Beslut om jakt efter en art som skyddas av art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Naturvårdsverket ska inte längre vara en instans i överprövningskedjan.

Skälen för förslaget: HFD har i mål nr 312-15 funnit att överklagandeförbudet i 58 § 1 jaktförordningen står i strid med unionsrätten såvitt gäller jakt efter en art som skyddas av art- och habitatdirektivet. Domstolen konstaterade att art- och habitatdirektivet ställer klara, detaljerade och ovillkorliga materiella krav på medlemsstaternas lagstiftning i fråga om jakt efter vissa hotade arter. HFD uttalade bl.a. att i beslutet nämnda rättsfall från EU-domstolen måste förstås så, att miljöorganisationer kan göra gällande rättigheter baserade på art- och habitatdirektivet och att unionsrätten kräver ett effektivt domstolsskydd av sådana rättigheter. HFD uttalade vidare att det står klart att, för att art- och habitatdirektivet ska ges en ändamålsenlig verkan, det fordras att enskilda kan åberopa detta inför domstol och att de nationella domstolarna kan pröva om nationell rätt håller sig inom de gränser för skönsmässig bedömning som anges i bl.a. artikel 16 i direktivet. HFD drog därför slutsatsen att unionsrätten fordrar att frågan om huruvida de klara och ovillkorligt formulerade förpliktelserna i art- och habitatdirektivet har uppfyllts på nationell nivå måste kunna prövas av domstol.

Även om det överklagade beslutet i HFD gällde jakt efter varg uttalar sig domstolen mer generellt i skälen för beslutet. Avgörandets rättsverkan

begränsas således inte till jaktbeslut avseende något av de fem stora rovdjuren (jämför promemorian ”Överprövning av beslut om skyddsjakt och licensjakt för vissa rovdjur”) utan innebär att det måste finnas en möjlighet till domstolsprövning i fråga om jakt efter alla arter som skyddas av art- och habitatdirektivet.

De arter som skyddas av art- och habitatdirektivet anges i bilaga 4 och 5 i direktivet. I bilaga 4 finns arter av gemenskapsintresse som kräver strikt skydd och som endast får dödas om något av de undantag som anges i artikel 16 i direktivet är uppfyllda. Förutom björn, varg och lo finns t.ex. fjällräv, utter och olika typer av fladermöss angivna i denna bilaga. Arter som omfattas av bilaga 5 är bl.a. skogsmård, iller, gråsäl, bottnisk vikare och knobbsäl.

Med hänsyn till de unionsrättsliga bestämmelser och principer som HFD grundat sitt beslut på i fråga om rätten till domstolsprövning i förhållande till arter som skyddas av art- och habitatdirektivet, måste möjligheten till domstolsprövning även anses omfatta beslut om jakt efter en art som skyddas av fågeldirektivet.

Fågeldirektivet behandlar bevarandet av samtliga fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium (artikel 1). På samma sätt som art- och habitatdirektivet, ställer fågeldirektivet klara, detaljerade och ovillkorliga materiella krav på medlemsstaternas lagstiftning. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att införa ett generellt system för skydd av samtliga de fågelarter som avses i artikel 1. Skyddet ska bl.a. innebära förbud mot att avsiktligt döda eller fånga sådana fåglar oavsett vilken metod som används (artikel 5 a). De arter som anges i bilaga II till direktivet får med hänsyn tagen till deras populationsnivå, geografiska spridning och reproduktion inom gemenskapen jagas i enlighet med nationell lagstiftning (artikel 7.1). Medlemsstaterna ska dock bl.a. säkerställa att jakten på dessa arter inte äventyrar ansträngningarna att bevara arterna i deras utbredningsområde och att arterna inte jagas under uppfödningssäsongen, under häckningens olika stadier eller under återvändandet till häckningsplatserna (artikel 7.1 och 7.4)

I artikel 9 i fågeldirektivet finns en liknande bestämmelse som den i artikel 16 i art- och habitatdirektivet om möjlighet till undantag från direktivets materiella krav. Enligt artikel 9 får medlemsstaterna, om det inte finns någon annan lämplig lösning, medge undantag från artiklarna 5-8 om något av de uppräknade undantagen föreligger. Undantag får bl.a. medges för att hindra allvarlig skada på gröda, boskap, skog, fiske och vatten (artikel 9.1 a) och 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 (artikel 9.1 c).

Mot bakgrund av angivna bestämmelser i fågeldirektivet görs bedömningen att det även måste finnas en möjlighet till domstolsprövning av om beslut fattade med stöd av den svenska jaktlagstiftningen håller sig inom de gränser för skönsmässig bedömning som följer av fågeldirektivet.

Sammanfattningsvis bör således jaktförordningen ändras så att beslut om jakt efter arter som skyddas av såväl art- och habitatdirektivet som fågeldirektivet får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

När det gäller beslut om jakt efter fågel är det främst fråga om länsstyrelsernas beslut om skyddsjakt enligt 29 § jaktförordningen som berörs av föreslagna ändringar. Hittills har dessa beslut överprövats av Naturvårdsverket och bl.a. gällt jakt efter skarv och kanadagås. Det föreslås att överklagandebestämmelsen i 58 § jaktförordningen ändras så att det anges att beslut om jakt efter vilda fåglar får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

När det gäller författningsregleringen av förslaget att beslut om jakt efter arter som skyddas av art- och habitatdirektivet ska kunna överklagas till domstol kan inledningsvis konstateras att detta direktiv (och fågeldirektivet) har genomförts i svensk rätt genom bl.a. artskyddsförordningen. I bilaga 1 till denna förordning finns bl.a. en förteckning över samtliga arter som anges i bilagorna 4 och 5 till art- och habitatdirektivet. Art som markerats med N i artskyddsförordningen finns upptagen i bilaga 4 till art- och habitatdirektivet och art som markerats med F i förordningen finns upptagen i bilaga 5 till samma direktiv. Rätten att överklaga jaktbeslut till domstol bör därför regleras genom att det anges att beslut om jakt efter ”björn, varg, järv, lo eller annan art som i bilaga 1 till artskyddsförordningen markerats med N eller F” får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Från och med den 1 april 2016 är Naturvårdsverket inte längre en instans som överprövar beslut om jakt efter de fem stora rovdjuren. Skälen för denna ändring är dels att korta instansordningen för att på så sätt effektivisera överprövningen, dels att renodla Naturvårdsverkets roll. Samma instansordning för överklagande av beslut om jakt efter de stora rovdjuren bör gälla för överklaganden av beslut om jakt efter andra djur som skyddas av art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet. I de fall sakkunskap bedöms nödvändig för ärendets eller målets avgörande får det behovet tillgodoses genom att länsstyrelsen eller domstolen inhämtar yttrande från Naturvårdsverket eller annan myndighet (jfr. 7 § förvaltningslagen (1986:223) och 24 § förvaltningsprocesslagen (1971:291)). Det har för dessa jaktbeslut inte framkommit skäl att frångå den allmänna huvudregeln i 14 § andra stycket förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. att ett beslut ska överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats.

3. Tidpunkt för beslut om licensjakt efter varg

Förslag: Beslut om licensjakt efter varg får som huvudregel fattas senast den 15 september. De år som Naturvårdsverket ska fastställa miniminivåer för förekomst av varg får beslut om licensjakt fattas senast den 1 oktober.

Skälen för förslaget: I promemorian ”Överprövning av beslut om skyddsjakt och licensjakt för vissa rovdjur” gör utredaren bedömningen att med god planering bör länsstyrelserna kunna fatta beslut om licensjakt efter varg redan under sommaren, med undantag för de år då Naturvårdsverket behöver fatta beslut om miniminivåer och beslut om att överlämna möjligheten att fatta beslut till länsstyrelserna. Skälet för denna slutsats uppges vara att beslut om licensjakt efter varg grundas på inventeringsresultat som ska vara fastställda senast den 1 juni. Utredaren bedömer därför att det i normalfallet bör kunna finnas ett lagakraftvunnet beslut i god tid före jakttidens start i januari. De år som det behöver fattas beslut om miniminivåer och beslut om delegation till länsstyrelserna, bedömer utredaren att det rimligen bör ligga på Naturvårdsverket att påskynda dessa beslutsunderlag så att länsstyrelserna även under sådana år kan fatta beslut om licensjakt i god tid före jaktstart.

När det gäller processen för att fastställa miniminivåer kan följande sägas. Länsstyrelsen ska till samverkansrådet lämna förslag till det minsta antal föryngningar per år som rovdjursförvaltningen ska syfta till att upprätthålla (miniminivå) för förekomsten av varg i länet. Dessförinnan ska förslaget godkännas av viltförvaltningsdelegationen. Miniminivåer anger vilket antal av rovdjursarten som krävs i varje län för att arten i Sverige ska få eller behålla en gynnsam bevarandestatus.

När länsstyrelsen har lämnat förslag till samverkansrådet om miniminivåerna för förekomsten av varg i länet ska samverkansrådet, med utgångspunkt i länsstyrelsernas förslag, till Naturvårdsverket lämna förslag till miniminivåer för förekomsten av varg i rovdjursförvaltningsområdet och i vart och ett av de län som ingår i området. Naturvårdsverket ska sedan fastställa miniminivåer för förekomsten av varg i vart och ett av rovdjursförvaltningsområdena och länen inom ramen för de nationella målen för respektive art och med beaktande av arternas naturliga utbredningsområden.

Naturvårdsverket ska se över fördelningen av miniminivåerna minst en gång vart femte år. Hittills har miniminivåer fastställts vart tredje år. Först när beslut om miniminivå har fattats kan Naturvårdsverket överlämna möjligheten att besluta om licensjakt till länsstyrelserna.

Ett flertal länsstyrelser har i sina remissvar kritiserat utredarens slutsats att beslut om licensjakt kan fattas redan under sommaren. *Länsstyrelsen i*

Örebro län framför att länsstyrelserna är beroende av beslut som fattas av Naturvårdsverket, vilket påverkar tidsplanen för licensjaktbeslut. Som exempel på beslut anges beslut om delegation och beslut om miniminivåer. Länsstyrelsen anser att beslut om licensjakt efter varg tidigast kan fattas i september/oktober. *Länsstyrelsen i Värmlands län* framför att det inte är lämpligt att fatta beslut om licensjakt redan under sommaren eftersom det i så fall inte skulle vara möjligt att beakta senare inkomna inventeringsresultat. Tillgång till dessa behövs bl.a. för att jakt inte ska bedrivas i områden där genetiskt viktiga vargar finns. Länsstyrelsen i Värmlands län bedömer att om ett beslut om licensjakt ska kunna utformas på lämpligt sätt, kan beslut inte fattas tidigare än under oktober eller november. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* framför att 2015 års inventeringsresultat fastställdes till midsommarhelgen, vilket innebär att länsstyrelserna kunde börja jobba med ett licensjaktbeslut först i slutet av augusti.

Det är angeläget att eventuella beslut om licensjakt efter varg fattas i så god tid som möjligt så att det finns utrymme för en överklagandeprocess innan jaktstart. Samtidigt är det viktigt att beslut om licensjakt är väl underbyggda.

Länsstyrelsen ska varje år undersöka hur många föryngringar av bl.a. varg som förekommer i länet under en inventeringsperiod (d.v.s. djur som har fött en unge/ungar). Inventeringsperioden för varg är 1 oktober – 31 mars. För att familjegrupper ska kunna bekräftas under mars månad ska spårobservationer kompletteras med DNA-analys som påvisar relationen förälder-avkomma. Resultaten av inventeringen ska lämnas till Naturvårdsverket. Verket ska årligen granska och fastställa inventeringsresultat för bl.a. varg. Om vädret har gjort det omöjligt att inventera en art, ska Naturvårdsverket i stället göra en uppskattning av beståndet.

Inventeringsresultatet från den senaste inventeringen ligger till grund för beslut om licensjakt. Naturvårdsverkets målsättning är att inventeringsresultatet för varg ska vara fastställt senast den 1 juni varje år. Denna målsättning har dock varit svår att nå och de senaste åren har inventeringsresultatet fastställts kring den 15 juni. När inventeringsresultatet väl har fastställts ligger detta till grund för framtagande av modeller för att beräkna om det finns utrymme för licensjakt. I underlaget tas hänsyn till hur populationsstorleken förändras under året. Enligt Naturvårdsverkets vägledning om licensjakt efter varg 2016 ska den totala dödligheten hos vargstammen inkluderas i bedömningen av möjligt utrymme till licensjakt. Vidare bör enligt vägledningen utrymme för eventuellt behov av skyddsjakt efter varg under resten av året säkerställas samt en eventuell licensjakt undanta genetiskt viktiga vargar. Modeller till grund för licensjaktbeslut tas fram av Skandulv på uppdrag av Naturvårdsverket. Länsstyrelserna eller Naturvårdsverket kan också själva göra beräkningar av möjligt

jaktutrymme. Enligt uppgift från Naturvårdsverket är det möjligt att ta fram underlag som kan ligga till grund för beslut om licensjakt tidigare än vad som hittills skett.

Det är i dag främst samverkansprocessen som sätter ramarna för när på året beslut om licensjakt efter varg kan fattas. Förslag till beslut bereds först på tjänstemannanivå, dels inom respektive länsstyrelse och dels i form av samverkan mellan länen. Innan länsstyrelserna fattar sina beslut om jakt sker förankring i länens viltförvaltningsdelegationer. Vidare ska samverkansrådet hinna sammanträda och komma överens om fördelningen mellan länen av antalet vargar som får fällas. År 2015 fattade länsstyrelserna beslut om licensjakt efter varg den 10 och den 11 november.

Naturvårdsverket har bedömt att licensjaktbeslut bör kunna fattas den 1 oktober, med undantag för de år när nya miniminivåer för förekomsten av varg i länen ska beslutas. Dessa år bedömer verket att besluten kan behöva fattas omkring en månad senare.

Det är mycket som talar för att rutinerna kring processen inför beslut om licensjakt kan effektiviseras. Beräkningar av möjligt jaktutrymme och samverkansprocessen inför beslut kan påbörjas redan under sommaren. Den samlade bedömningen är att med god planering och framförhållning bör det vara möjligt för en länsstyrelse att fatta beslut om licensjakt efter varg senast den 15 september samtidigt som beslutsunderlaget och samverkansprocessen håller en god nivå. Om det nära inpå jaktens start eller under jakttiden kommer fram ny information, såsom att en genetiskt viktig varg finns i jaktområdet, finns möjlighet att fatta kompletterande beslut om jakten som t.ex. begränsar denna. Kompletterande beslut fattades t.ex. av Länsstyrelsen i Gävleborgs län avseende licensjakten 2016. Länsstyrelsen beslutade då att ytterligare två vargar fick fällas under den pågående licensjakten i länet.

De år som Naturvårdsverket ska fastställa nya miniminivåer bedöms beslut om licensjakt efter varg kunna fattas senast den 1 oktober.

En bestämmelse om senaste tidpunkt för licensjaktbeslut efter varg bör föras in i jaktförordningen.

Konsekvenser

En förvaltningsrätt överprövar beslut om jakt efter de stora rovdjuren

Av promemorian "Överprövning av beslut om skyddsjakt och licensjakt för vissa rovdjur" samt kompletterande uppgifter från Naturvårdsverket för år 2015 framgår att totalt 109 beslut om skyddsjakt efter björn, varg, järv och lo överklagades under åren 2011-2015. Det motsvarar i

genomsnitt ca 22 överklaganden per år. Mängden överklaganden har minskat över tid trots att antalet skyddsjaktärenden inte har minskat. År 2011 överklagades 37 beslut, år 2012 24 beslut, år 2013 20 beslut, år 2014 13 beslut och år 2015 15 beslut. År 2014 överklagades endast beslut om jakt efter varg. År 2015 överklagades 13 beslut om jakt efter varg, 1 beslut om jakt efter järv och 1 beslut om jakt efter lo.

Om förutsättningar för jakt är uppfyllda, får beslut om licensjakt fattas efter björn, varg, järv och lo. Det har hittills inte fattats några beslut om licensjakt efter järv. Under åren 2011-2015 fattades totalt 69 beslut om licensjakt efter björn, varg och lo. 33 av dessa beslut överklagades, varav 1 år 2011, 10 år 2012, 5 år 2013, 3 år 2014 och 14 år 2015. Statistiken från Naturvårdsverket utgår från när verket har fattat sitt överprövningsbeslut. Siffran för år 2015 innehåller både överprövningsbesluten avseende 2015 och 2016 års licensjakt efter varg, eftersom verket fattade sina beslut i januari 2015 och i december 2015.

Mot bakgrund av överklagandestatistiken beräknas Förvaltningsrätten i Luleå få mellan 20-30 överklagade beslut om jakt efter stora rovdjur per år. Beslut om skyddsjakt fattas vid olika tider på året beroende på när behovet av sådan jakt uppstår. Licensjakten genomförs vid olika tider på året beroende på art. Jakttiden för varg är den 2 januari – den 15 februari. För lodjur i norra rovdjursförvaltningsområdet är jakttiden den 1 mars – den 15 april och i övriga delar av landet den 1 mars – den 31 mars. Jakttiden för björn är den 21 augusti – den 15 oktober (i delar av Norrbotten får björn jagas till den 30 september). Sammantaget får det anses vara fråga om ett marginellt tillskott på mål som inkommer vid olika tider på året. Prövningen av mål i domstol bedöms därför inte, i vart fall inte i närtid, leda till en mer omfattande måltillströmning än att eventuella kostnadsökningar kan hanteras inom Sveriges Domstolars befintliga anslag.

Domstolsprövning av beslut om jakt efter andra djur än de fem stora rovdjuren

Naturvårdsverket har redovisat statistik över överprövade ärenden för andra djur än de fem stora rovdjuren. Enligt Naturvårdsverkets uppgifter har antalet överprövningsärenden under den senaste femårsperioden (2011-2015) uppgått till 53 stycken. Det innebär således ca 10 överklagade ärenden per år. Besluten har gällt jakt efter bäver, iller, grågås, duvhök, skarv, häger, sothöna, vitkindad gås, ringduva, kråka, skata, kaja, havstrut, gråtrut, fiskmå, skrattmå och kanadagås. En ändring av jaktförordningen i enlighet med HFD:s beslut skulle kunna leda till en viss ökning av antalet överklagade ärenden. För dessa överklagade beslut gäller den allmänna forumregeln i 14 § andra stycket förordningen om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m., vilket innebär att beslut ska överklagas till den förvaltningsrätt inom vars

domkrets ärendet först prövats. Med hänsyn till den begränsade mängd beslut som Naturvårdsverket hittills överprövat, bedöms det dock vara fråga om ett marginellt tillskott av antalet mål för landets 12 förvaltningsrätter. De ökade kostnader som kan uppstå bedöms rymmas inom Sveriges Domstolars befintliga anslag.

Författningsförslag

Förordning om ändring i jaktförordningen (1987:905)

Regeringen föreskriver i fråga om jaktförordningen (1987:905) dels att 58 § ska ha följande lydelse, dels att det införs en ny paragraf, 23 e §, av följande lydelse.

23 e § Beslut om licensjakt efter varg får fattas senast den 15 september varje år.

Första stycket gäller inte de år som miniminivåer ska fastställas enligt 5 § förordningen (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn. Dessa år får beslut om licensjakt efter varg fattas senast den 1 oktober.

Om den tid som anges i första eller andra styckena infaller på en lördag eller en söndag får beslut fattas nästa vardag.

58 § I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Om inget annat följer av andra eller tredje styckena gäller dock i fråga om beslut enligt denna förordning att beslut av Polismyndigheten får överklagas till länsstyrelsen och beslut av länsstyrelsen får överklagas till Naturvårdsverket.

Följande beslut av länsstyrelsen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol

1. beslut om jakt efter vilda fåglar,
2. beslut om jakt efter björn, varg, järv, lo eller annan art som är markerad med N eller F i bilaga 1 till artskyddsförordningen (2007:845), och
3. beslut om avgifter enligt 52 b och 52 c §§.

Följande beslut får inte överklagas:

1. Naturvårdsverkets beslut i ett överklagat ärende,
2. länsstyrelsens beslut enligt 4 § om jakt inom ett kronhjortsskötselområde och beslut om att inrätta ett kronhjortsområde i Skåne län,
3. beslut enligt 9 § andra och tredje styckena om att medge undantag från bestämmelser om begränsningar för jakt med skjutvapen,

4. Naturvårdsverkets beslut enligt 15 §,
5. beslut enligt 21 § andra stycket om att medge undantag från förbudet i 31 § första stycket jaktlagen (1987:259) mot att jaga från motordrivna forskaffningsmedel,
6. Naturvårdsverkets beslut enligt 24 a § att överlämna till länsstyrelsen att besluta om skyddsjakt och licensjakt efter björn, varg, järv, lo och kungsörn,
7. Polismyndighetens beslut enligt 30 § att avliva eller fånga moderlös årsunge av älg, hjort, rådjur, mufflonfår eller vildsvin,
8. Naturvårdsverkets beslut enligt 38 § om hur omhändertagna djur ska hanteras,
9. Polismyndighetens beslut enligt 40 a § tredje stycket om ersättning ur viltvårdsfonden,
10. länsstyrelsens beslut enligt 47 § första stycket om tillstånd till jakt på sådant allmänt vatten och sådana holmar, klippor och skär som avses i 12 § andra stycket jaktlagen (1987:259), och
11. länsstyrelsens beslut enligt 52 d § om bidrag ur älgvårdsfonden.

Förordning om ändring i förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.

7 g § Beslut av en länsstyrelse eller av Naturvårdsverket som överklagas till en förvaltningsrätt ska tas upp av Förvaltningsrätten i Luleå om beslutet gäller jakt efter björn, varg, järv, lo eller kungsörn.