



KLAGANDE (mål nr 1862-21 och 1873-21 när ej annat anges)

1. [REDACTED]
2. [REDACTED]
3. [REDACTED]
4. [REDACTED]
5. [REDACTED]
6. [REDACTED] (mål nr 1873-21)
7. [REDACTED] (mål nr 1862-21)
8. [REDACTED]

MOTPARTER

1. Länsstyrelsen i Dalarnas län (mål nr 1873-21)
2. Länsstyrelsen i Gävleborgs län (mål nr 1862-21)

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsens i Gävleborgs län och Länsstyrelsens Dalarnas län gemensamma beslut 2021-09-29, se bilaga 1

SAKEN

Licensjakt på varg

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avvisar överklagandena från [REDACTED]

Förvaltningsrätten bifaller delvis överklagandena från [REDACTED]

Gävleborg avseende mål nr 1862-21 och beslutar att licensjakt inte får ske i reviret Prästskogen. I denna del upphävs det överklagade beslutet.

Förvaltningsrätten avslår begäran om omprövning av beslutet från den 12 november 2021 samt avslår samtliga överklaganden i övrigt.

BAKGRUND OCH YRKANDEN

Fem länsstyrelser har efter samordnad handläggning beslutat om licensjakt efter högst 33 vargar, uppdelade på sex olika revir inom Mellersta rovdjursförvaltningsområdet. Jakten får bedrivas fr.o.m. den 2 januari 2022 t.o.m. den 15 februari 2022 eller tills respektive länsstyrelse avlyser jakten.

Två av reviren för denna licensjakt är Prästskogen och Gullsjön. Länsstyrelsen i Gävleborgs län och Länsstyrelsen i Dalarnas län (länsstyrelserna) har gemensamt beslutat om licensjakt på högst tolv vargar varav högst sex vardera i de nämnda revirens respektive jaktområden, se bilaga 1. Länsstyrelsen i Dalarnas län är endast involverad i beslutet i den del som berör Gullsjön.

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] har överklagat beslutet gentemot båda länsstyrelserna och yrkar att det upphävs. Naturskyddsföreningen Gävleborg har överklagat beslutet mot Länsstyrelsen i Gävleborgs län och yrkar att det upphävs. Naturskyddsföreningen Dalarna har överklagat beslutet mot Länsstyrelsen i Dalarnas län och yrkar att det upphävs.

Länsstyrelserna har inte funnit skäl att ändra beslutet.

Förvaltningsrätten avslog i beslut den 12 november 2021 yrkandet om inhibition [REDACTED] Gävleborg samt diverse yrkanden om handläggningsåtgärder från taleberättigade föreningar.

[REDACTED] Gävleborg har som det får förstås yrkat att detta beslut ska omprövas. Även [REDACTED] har vidhållit sitt yrkande om att förvaltningsrätten ska inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen, vilket förvaltningsrätten avslog i nämnda beslut.

VAD PARTERNA FRAMFÖR

██████████ framför bl.a. följande. Gullsjön ligger i direkt anslutning till reviret Björnås där det går en genetiskt mycket viktig vargtik. Hon är en F1:a med ursprung i Prästskogen. Hennes gener behövs om den kraftigt inavlade stammen ska överleva på sikt. Vid tidigare licensjakter har det många gånger skjutits vargar ur grannrevir, vilken är en risk även nu. För hela reviret Prästskogen har sökts skydds jakt, senast i mars 2021 vilket då avslogs av länsstyrelser i Gävleborgs och Jämtlands län. Naturvårdsverket har bestämt att Jämtland ska hysa ett vargrevir, vilket är Prästskogen. Det ifrågasätts varför man nu går emot tidigare beslut. Det bestrids att jakten skulle öka acceptansen för varg och minska illegal jakt. Tamdjur skyddas bäst med rovdjursavvisande stängsel. Problemvargar tas bort i en skydds jakt eller enligt 28 § jaktförordningen. Kontentan av att skjuta bort ett revir blir att detta snart tas över av nya vargar. Det finns riksdagsbeslut på att vargen ska kunna etablera sig i hela landet. Att ta bort ett revir som genast tas över av andra förhindrar denna spridning, då de övertagande vargarna annars skulle ha etablerat revir på annan plats i Sverige. Med den beslutade jakten tas två habitat bort, vilket strider mot EU-direktivet. Den svenska vargstammens genetiska status är katastrofal och varje individ framstår då som viktig. Gynnsam bevarandestatus (GYBS) får inte understiga 300 vargar någon gång under året. Risken finns nu att så sker innan valpningen på våren.

████████████████████ framför bl.a. följande. Jaktens angivna ändamål, att ta bort hela revir för att begränsa täta vargstammars socioekonomiska och psykosociala påverkan på de boende, kan principiellt inte ligga till grund för undantag enligt art- och habitatdirektivet. I kommissionens vägledning (C 2021-7301), om strikt skydd för djurarter av gemenskapsintresse enligt habitatdirektivet, anges bl.a. att undantag enligt artikel 16 är en sista utväg

som kan motiveras vid vissa exceptionella omständigheter. Vidare strider beslutet mot proportionalitets- och försiktighetsprincipen, och riskerar försvåra uppnående av GYBS. Det strider också mot EU-domstolens dom *Tapiola*, punkt 60, att beakta delar av populationen som finns i tredje land med sämre artskydd. Populationen uppnår inte 1700 vilket Naturvårdsverket angett som referensvärde om inte, minst vart femte år, en invandrad varg får avkomma som kan bidra till genetisk variation. Så har inte skett, varför det lägre antalet 300 inte kan gälla. Populationens inavelsnivå på i snitt 0,23 är mycket nära nivån vid syskonparningar. Statens Veterinärmedicinska Anstalt fann oväntat hög andel missbildade testiklar på vargar som fälldes i fjolårets licensjakt. Vargen uppnår inte GYBS så länge arten begränsas till Mellansverige vilket sker då vargar i norra Sverige regelmässigt avlivas, legalt eller illegalt. En konsekvens är att de flesta invandrade vargar österifrån aldrig når fram till den skandinaviska populationen. Ett decennium med licensjakt har inte gett mätbar effekt på människors acceptans för vargen. Den enda tydliga effekten av revirtäthet är predation på vargens viktigaste bytesdjur, älgen. Rovdjurens konkurrens med människan om vilda bytesdjur utgör dock inte grund för undantag enligt direktivet. Länsstyrelserna har inte visat att det saknas andra lämpliga lösningar. Såvitt avser Gullsjön saknas uppgifter om skador utom på tre hundar, medan det finns genetiskt viktiga vargar i de omgivande reviren Korså, Björnså och Tönsen. Såvitt avser Prästskogen framgår inte att lantbrukarna haft rovdjursavvisande stängsel. Det är ett svagt argument att en sameby i annat län har området som reservmark för vinterbete. Jämtlands och Västernorrlands län har inte delegation för licensjakt på varg.

██████████ framför bl.a. följande. Den svenska vargstammen har inte uppnått GYBS, varför jakten är otillåten enligt svensk rätt och art- och habitatdirektivet, samt att *Tapiola* förändrat rättsläget. Det vore av värde att höra EU-domstolens uppfattning om licensjakt på varg, eftersom licensjakt i princip får anses oförenligt med de strikt avgränsade undantag som anges i

artikel 16 i direktivet. Länsstyrelserna har inte iakttagit försiktighet, restriktivitet och proportionalitet. Jakten är inte så selektiv och begränsad som förutsätts. Beslutet bidrar inte till en positiv nettoeffekt på vargens bevarandestatus, vilket är ett krav för undantag. Att begränsa negativ socioekonomisk och psykosocial påverkan utgör inget tillåtet undantag i direktivet, där förvaltande jakt/licensjakt är förbjuden på arter i bilaga 4. Om problemen ändå kan grunda undantag har länsstyrelserna inte visat avsaknad av andra lämpliga lösningar. Mot skador på hundar finns uppenbar annan lösning om jägare avstår från att jaga med löshund i vargrevir. Sveriges licensjakt på varg har av EU-kommissionen kritiserats för att inte uppfylla skyldigheter, se överträdelseärende 2010/4200. Vargens begränsning till Mellansverige ansågs undergräva GYBS. Den skandinaviska populationen har länge varit för liten i antal och utbredning, och för isolerad från andra länder. Kraftig inavel har lett till minskad kullstorlek och hög frekvens av skelettdefekter misstänks vara effekt av inavel. I reviret Gullsjön finns andra generationens avkomma från invandrad varg (F2:a). I Prästskogen finns ett föräldrapar med härkomst från Tivedentiken eller finsk-ryska immigranter, och även detta revir har avkommor efter en F1. Det borde skonas från utplåning. Tiken från Djurskog och hanen från Julussa går kvar i reviret idag och föryngringar har skett årligen. De villkor som jakten förenats med utsätter djur för onödigt lidande. Jakt med upp till tre drivande hundar på varje varg, under den hårdaste årstiden med snö, är djurplågeri. I vart fall borde länsstyrelserna föreskriva att hund som används för att spåra varg alltid ska vara kopplad.

████████████████████ framför bl.a. följande. Det finns endast fem vargrevir inom Dalarnas län samt några som delas med andra län. Inom länets gränser kunde bara två revir uppvisa årsvalpar under senaste inventeringen. Om delade revir inräknas har Dalarna ändå bara åtta föryngringar, precis på fastslagen miniminivå. Ett flertal av länets revir förvann häromåret bl.a. genom kriminell jakt. Dalarnas förvaltningsmål på

8-9 föryngringar innebär en väldigt snäv nivå där golvet är nästan som taket. Möjligheten till skydds jakt på enstaka individer borde tillämpas i första hand. Dagens vargpopulation är inget större problem för näringsidkare, jägare eller andra invånare i Dalarna. Tvärtemot använder ett av Sveriges största naturturismföretag, med besökare från hela Europa, vargreviren i det område där det nu beslutats licensjakt. Det är mycket olyckligt. Problem med inavel är välkänt bland forskarna. Av de svenska hanarna kan 41 procent inte fortplanta sig på grund av kryptorkid testikel. Inte förrän vargar med nya gener kommer till Dalarna och får etablera sig så att inaveln minskar drastiskt, och fler revir tillkommit, bör licensjakt tillåtas i länet.

████████████████████ framför bl.a. följande. Licensjakten överskrider den begränsade mängd, såväl regionalt som nationellt, som kan komma i fråga genom undantag. Selektiviteten kan inte tillgodoses med den precision som krävs för GYBS. De få angrepp som skett borde i första hand motverkas med förebyggande åtgärder, och utgör inte skäl för licensjakt på målfå. Älgförvaltningen är inte relevant för undantag, frågan är komplicerad och entydiga vetenskapliga rapporter saknas. Vargstammen uppnår inte GYBS p.g.a. den låga populationen, det minimala genetiska inflödet, inavelsdepression under minst 33 år samt hög andel av kryptorkism. Enligt *Tapiola* kan medlemsländer inte tillgodoräkna sig genetisk förstärkning från grannländer utan skyddade vargpopulationer, vilket skett när Sverige räknar referensvärdet till 300. Förvaltningsrätten kan ta hjälp av EU-domstolen och begära ett förhandsavgörande i dessa komplexa frågor. Risken att genetiskt värdefulla individer fölls är uppenbar, särskilt i Gullsjön som omgärdas av tre revir med genetiskt värdefulla individer. Målet att arten ska spridas i sitt naturliga utbredningsområde motverkas av jakt på Prästskogen som delvis ingår i Jämtlands och Västernorrlands län. Deras länsstyrelser har inte fått någon beslutsrätt, varför beslutet saknar legitimitet. I förvaltningsrättens dom förra året angavs, som skäl till att inte häva beslutet, att revir i utkanten av vargens utbredningsområde har fredats eftersom dessa är viktiga för

vargstammens fortsatta spridning. Prästskogen, som just är i utkanten av vargens utbredningsområde, är således viktigt för den fortsatta spridningen av vargstammen. Domen är överklagad till Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) som ännu inte beslutat i frågan. Således är beslutet inte är fattat på legal grund. Litispendens förbjuder två samtidigt pågående rättegångar om samma fråga, dvs. samma sak, jfr 17 kap 11 § rättegångsbalken och Högsta domstolens avgörande NJA 1990 s. 520. Oavsett att saken gäller ett domstolsärende sedan ett år tillbaka är frågan inte är avgjord i domstol, och den behandlar samma sak. Det ifrågasätts också att, i förvaltningsrättens beslut den 12 november 2021, endast den del som avser inhibition skulle vara överklagningsbar. Ett beslut bör i sin helhet vara överklagbart till en högre domstol. Slutligen ifrågasätts att länsstyrelsen "rekommenderar" att högst tre hundar används som förföljer en och samma varg samtidigt, och att hundar inte byts under jakt på en och samma varg under en och samma dag. Denna vagt angivna tillåtna hundanvändning följer inte 27 § jaktlagen om att inte utsätta viltet för onödigt lidande.

██████████ framför bl.a. att man är en förening baserad i Danmark, som liksom Sverige är med i EU och måste följa internationella bestämmelser.

██████████████████████ framför bl.a. att hon är från Danmark men har ett litet smultronställe i Sverige, och tycker det är något speciellt att få uppleva lugnet i den svenska naturen, varför hon upprörs av beslutet om licensjakt.

██████████████████ framför bl.a. att han läst att totalt 33 vargar ska tillåtas skjutas under 2022, och han ifrågasätter länsstyrelsernas kompetens.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län, som förelagts att svara särskilt angående reviret Prästskogen, har gett in diagram över älgobservationer i länet och e-postväxling med en projektledare/miljökommunikatör på Naturvårdsverket och framför bl.a. följande. Reviret ligger i ett kluster av revir angränsande

till det norra förvaltningsområdet och skulle därmed kunna definieras som liggandes i spridningszonen. Naturvårdsverket har på fråga svarat att det norra förvaltningsområdet inte ses som ett lika viktigt spridningsområde som det södra, varför Naturvårdsverket inte ser några hinder för att välja ett sådant revir om det är motiverat. Prästskogen har dokumenterat skadebild kopplad till främst skador på hund orsakad av varg. Det har från 2013 dokumenterats sex dödade hundar och en skadad hund inom revirets gränser i Gävleborgs län, varav senast den 3 november 2021. Det samlade rovdjurstrycket påverkar kraftigt älgstammen i Gävleborgs län, där förekomst av varg spelar in. Älgförvaltningsområdet som berörs av reviret har en nedåtgående trend. Prästskogen har pekats ut på grund av på hög koncentration av revir inom länet, historik av skador orsakade av varg samt kraftig påverkan på älgstammen. I övrigt hänvisas till beslutet.

SKÅLEN FÖR AVGÖRANDET

Talerätt

I 16 kap. 13 § första stycket miljöbalken anges att vissa beslut enligt denna balk får överklagas av en ideell förening eller en annan juridisk person som 1) har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, 2) inte är vinstdrivande, 3) har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och 4) har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd. I praxis har paragrafens tillämpningsområde vidgats till att gälla beslut om jakt på rovdjur som omfattas av Århuskonventionen (Kammarrätten i Sundsvalls dom den 8 december 2016, mål nr 2750-16, med hänvisning till HFD 2014 ref. 8).

Förvaltningsrätten bedömer att [REDACTED] och [REDACTED] båda länsförbund uppfyller kraven för talerätt. [REDACTED] har däremot inte visat, eller hävdats, att man bedrivit verksamhet i

Sverige i minst tre år. Därför bedömer förvaltningsrätten att [REDACTED] saknar talerätt och denna förenings överklagande ska avvisas.

Varken jaktlagen (1987:259) eller jaktförordningen (1987:905) innehåller några bestämmelser för enskilda om vem som kan överklaga länsstyrelsens beslut. I sådant fall gäller de allmänna reglerna i 41-42 §§ förvaltningslagen (2017:900). Av dessa följer att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Någon allmän klagorätt för var och en som är missnöjd med ett beslut erkänns inte av den svenska rättsordningen. En förutsättning för att annan än den som har varit part hos beslutsmyndigheten ska ha talerätt är att klaganden kan åberopa ett intresse som det är möjligt att beakta vid sakens prövning (jfr HFD 2012 ref. 24).

Förvaltningsrätten anser att det inte har framkommit att beslutet påverkar [REDACTED] eller [REDACTED] rättsställning, eller att någon av dem har ett sådant intresse som är möjligt att beakta vid sakens prövning. Inte heller i övrigt har framkommit något annat skäl för talerätt för någon av dem. Deras överklaganden ska därför avvisas.

Litispendens och handläggningsåtgärder

[REDACTED] har inte överklagat förvaltningsrättens beslut av den 12 november 2021. Däremot har samma förening ifrågasatt överklagandehänvisningen i det angivna beslutet och utvecklat sina argument om litispendens. Föreningen har också, liksom [REDACTED] utvecklat argumenten för att förhandsavgörande ska inhämtas från EU-domstolen, vilket förvaltningsrätten avslog i samma beslut. Förvaltningsrätten tolkar det som att föreningarna begär omprövning av beslutet av den 12 november 2021 i angivna avseenden.

Av 34 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) framgår i vilka frågor ett beslut, som ej innebär att målet avgörs, kan överklagas särskilt. Det är en

uttömmande uppräknning och det enda med relevans för förvaltningsrättens beslut av den 12 november 2021 är frågan om inhibition. Övriga aspekter – inklusive om förhandsavgörande borde inhämtas eller om litispensens föreligger – kan inte överklagas särskilt utan endast i samband med eventuellt överklagande av denna dom.

Förvaltningsrätten gör i denna dom ingen annan bedömning i de frågor som avgjorts genom beslutet den 12 november 2021.

Rättslig reglering m.m.

Av 3 § första stycket jaktlagen följer att jakt på vilt endast får ske om det följer av denna lag, eller av föreskrifter eller beslut meddelade med stöd av lagen. Av 23 c § jaktförordningen följer att licensjakt efter varg får ske under förutsättning att det inte finns någon annan lämplig lösning och jakten inte försvårar upprätthållandet av GYBS 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.

Detta ska tolkas mot bakgrund av motsvarande artiklar i direktiv (92/43/EEG) om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet). Enligt artikel 12.1 a 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, med förbud mot att bl.a. avsiktligt fånga eller döda exemplar av dessa arter i naturen. Vargen (*Canis lupus*) omfattas av det strikta skyddet. I artikel 16.1 anges undantagen från detta skydd vari punkt e) svarar mot kraven i 23 c § jaktförordningen.

I avgörandet *C-342/05 Kommissionen mot Finland* (punkt 25) uttalade EU-domstolen att undantagsbestämmelserna ska tolkas restriktivt och att den

myndighet som fattat beslutet har bevisbördan för att nödvändiga förutsättningar föreligger för varje undantag. 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.

Mer nyligen har EU-domstolen, i avgörandet *C-674/17 Tapiola*, uttalat att artikel 16.1 i princip kan utgöra grund för att bevilja ett undantag som tillåter dödande av individer som tillhör de arter som nämns i bilaga 4 a till art- och habitatdirektivet (punkt 32). För sådana undantag krävs dock att de mål som eftersträvas med jakten klart och tydligt och underbyggs med rigorösa vetenskapliga uppgifter som visar att beslutad jakt är ägnad att uppnå målen, att det i tillräcklig mån fastställs att målen inte kan uppnås genom en annan lämplig lösning, att det säkerställs att jakten inte försvårar upprätthållandet av GYBS för artens naturliga utbredningsområde, samt att jakten sker selektivt och i begränsad omfattning avseende ett begränsat och fastställt individantal under strängt kontrollerade förhållanden (punkt 80). Det är som huvudregel nödvändigt att bedöma vilken inverkan ett undantag får på ett lokalt bestånd för att kunna bedöma vilken inverkan ett undantag får för bevarandestatusen för hela det aktuella beståndet (punkt 59). Vidare följer av försiktighetsprincipen att ett undantag inte får beviljas om en bedömning av de mest tillförlitliga och tillgängliga vetenskapliga uppgifterna förfarande ger utrymme för osäkerhet huruvida det skulle försvåra upprätthållandet eller återställandet av GYBS hos bestånden av en utrotningshotad art (punkt 66).

Av proportionalitetsprincipen, vars tillämplighet på artskyddsområdet har slagits fast av EU-domstolen (*C-76/08, Kommissionen mot Malta* punkt 57 och 64), följer att undantag från skyddssystemet ska stå i proportion till de behov som motiverar undantaget.

I 2 § Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd (NFS 2014:24) för länsstyrelsens beslut om licensjakt efter varg, definieras "Genetiskt viktig varg" som en invandrad varg eller första generationens av komma till sådan varg. Av 4 § framgår att licensjakt efter varg inte får bedrivas i revir med säkerställd etablering av genetiskt viktig varg.

Licensjaktens syfte

Varken jaktförordningen eller art- och habitatdirektivet anger uttryckligen något särskilt syfte som ska vara uppfyllt om licensjakt ska kunna beslutas. För att det ska gå att bedöma om syftet kan nås genom annan lämplig lösning, och om undantaget från vargens skydd är proportionerligt, måste det ändå finnas ett syfte med licensjakten. Härvid har HFD ansett det ligga inom överprövande domstols kompetens att pröva om det syfte som beslutsmyndigheten har angett är acceptabelt i sig (HFD 2016 ref. 89).

Kravet på syfte understryks i *Tapiola* vari uttalas att ett tydligt angivet mål måste åberopas till stöd för beviljande av undantag. Det får bara göras i konkreta enskilda fall, för att uppfylla klart definierade krav och motsvara specifika situationer (punkt 41). Syftet måste bidra till att bibehålla eller återställa GYBS, varvid bekämpande av tjuvjakt kan åberopas (punkt 43).

Som syfte med jakten har länsstyrelserna angett i huvudsak följande. Vargstammen ska uppnå GYBS samtidigt som det inte blir påtagligt svårare att hålla tamdjur. Hänsyn ska tas till de människor som lever och verkar i rovdjurstäta områden. Effekten av licensjakt bedöms förbättra möjligheten för samexistens mellan människa och varg. Minskat förtroende för rådande förvaltning, ökande socioekonomiska konsekvenser av tätare och större vargstam samt försvårad tamdjurshållning har lett till en minskad acceptans för vargen och problem med illegal jakt. Acceptans är en förutsättning för att bibehålla vargens GYBS. Förutom direkta kostnader av vargangrepp på tamdjur finns indirekta kostnader för enskilda jordbrukare och samhällen i

rovdjurstäta områden trots betydande förebyggande åtgärder. Socioekonomiska aspekter kan innebära kostnader och nyttor avseende t.ex. rovdjursturism och rovdjursjakt, skador med konsekvenser för olika näringar, människors rädsla för rovdjur och rovdjurens påverkan på natur- och kulturvärden såsom fåboddrift. Det sammanslagna rovdjurstrycket utgör en stark påverkan på älgstammen och dess kalvöverlevnad. Prästskogen finns i ett område där Tássásens sameby har reservmark för vinterbete. Länsstyrelserna vill minska koncentration av varg i berörda områden, minska de socioekonomiska konsekvenserna för boende, underlätta tamdjurshållning samt öka förtroendet för rovdjursförvaltningen.

Förvaltningsrätten finner att länsstyrelserna har angett klara och tydliga mål och att det i beslutet också hänvisas till vetenskapligt stöd för att en licensjakt kan förebygga oönskade konflikter mellan människa och rovdjur samt bibehålla hög acceptans för vargen som art och förtroende för rovdjursförvaltningen. Det framgår att aktuella områden har en hög koncentration av varg vilket kan förväntas medföra ökade skaderisker och andra oönskade effekter. Avseende älgförvaltningen anser förvaltningsrätten att denna inte ensam kan grunda licensjakt, men likväl utgör ett sådant ekonomiskt och kulturellt behov och lokalt särdrag som får tas hänsyn till (artikel 2.3 art- och habitatdirektivet samt *Tapiola* punkt 25 och 38). Förvaltningsrätten bedömer att angivna syften är godtagbara och i tillräcklig grad kan förväntas nås med den beslutade jakten.

Selektivitet och strängt kontrollerade förhållanden

Kravet på selektivitet innebär att undantaget ska omfatta endast ett visst antal individer som fastställts så begränsat, specifikt och lämpligt som är möjligt med hänsyn till det mål som eftersträvas. Det kan vara nödvändigt att undantaget, med hänsyn till storleken på den aktuella artens bestånd, dess bevarandestatus och dess biologiska egenskaper, begränsas inte bara till den

berörda arten eller till typer eller grupper av individer av denna art, utan även till enskilda individer (*Tapiola* punkt 73).

Jakten måste bedrivas under strängt kontrollerade förhållanden. Det innebär krav på tydliga villkor 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 jakt i strid med villkoren, och kraven på ansvariga myndigheter att kontrollera jakten måste ställas högt (HFD 2016 ref. 89).

Det överklagade beslutet innehåller tidsmässiga begränsningar och är geografiska avgränsat till två revir. Det får anses vara selektivt. Beslutet innehåller krav på bl.a. rapportering utan dröjsmål av fälld eller påskjuten varg, fortlöpande kontroll av hur många vargar som återstår av tilldelningen, och besiktning av fällda djur och skottplats/fallplats. Förvaltningsrätten anser att det framgår att jakten kommer att ske under strängt kontrollerade förhållanden med effektiva rutiner för att förhindra att jakten sker i strid med villkoren eller med gällande regelverk.

Stammens storlek och sammansättning samt GYBS

En licensjakt måste vara lämplig med hänsyn till stammarnas storlek och sammansättning. Detta ska förstås som ett krav på att jakten sker i begränsad omfattning och avser en begränsad mängd för att vara tillåten. En förutsättning är att uttaget inte försämrar GYBS hos den svenska stammen (23 c § jaktförordningen och HFD 2016 ref. 89).

Av 24 a § jaktförordningen framgår att Naturvårdsverket får överlämna till länsstyrelserna i ett rovdjursförvaltningsområde att besluta om licensjakt efter varg, under förutsättning att antalet föryngringar för arten i rovdjursförvaltningsområdet överstiger de fastställda miniminivåerna.

Naturvårdsverket har i beslut den 9 maj 2019 (NV-01525-18) angett en miniminivå för varg för Mellersta rovdjursförvaltningsområdet om 28.5 föryngringar. I samma beslut anges en specifik miniminivå för Gävleborgs län om 3,5 föryngringar och för Dalarnas län om 8 föryngringar. Som miniminivå för hela landet anger Naturvårdsverket 30 föryngringar eller 300 individer.

Det nationella referensvärdet om 300 individer har stöd i HFD 2016 ref. 89 men är nu ifrågasatt på två grunder. Dels har särskilt Rovdjursföreningen åberopat vad som uttalas av EU-domstolen i *Tapiola*, punkt 60, om att bestånd i tredje land inte får beaktas. Dels hävdas att HFD själv i sitt avgörande har villkorat referensvärdet 300 med en tillförsel av nytt genetiskt material som inte är uppfyllt för vargen idag.

Punkt 60 i *Tapiola* tolkar förvaltningsrätten i sammanhanget av att licensjaktens inverkan på både nationellt och lokalt bestånd måste beaktas (punkt 59) och att Sverige, vid bedömning av om vargstammen uppfyller GYBS, inte får tillgodoräkna sig bestånd i tredje land. Förvaltningsrätten kan inte intolka att måttstocken på 300 individer i sig är felaktig.

I avgörandet HFD 2016 ref. 89 har HFD tillämpat referensvärdet 300 med hänvisning till Naturvårdsverkets rapport från 2015, vilken i avgörandet redovisas enligt följande:

Givet att de svenska och skandinaviska vargarna utgör en del av den nordeuropeiska 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. [---] 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. [---] 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 i varje varggeneration skulle den skandinaviska stammen behöva bestå av minst 1 700 vargar för att klara de genetiska bevarandekriterierna och därmed kunna anses ha gynnsam bevarandestatus.

Förvaltningsrätten delar taleberättigade föreningars samlade uttolkning att vid bedömningen av hot mot vargens GYBS måste både kvantitativa och kvalitativa/genetiska aspekter beaktas. Enligt inventering av varg, vintern 2020/2021, av Rovdata, SLU och Viltskadecenter (inventeringen) sköts två av de tre nya finsk-ryska invandrarvargarna ihjäl under 2020. Detta manar till noggranna överväganden avseende de problem med inavel som föreningarna påtalat. På nationell nivå mildras detta bara delvis av att F1:or med ursprung i Tiveden för första gången fick egna valpar (sju sådana föräldradjur fick årsvalpar enligt inventeringen). Koefficienten för vargens inavel i familjegrupperna 2020 var enligt inventeringen 0,23 vilket är strax under värdet för avkommor till syskonpar, som är 0,25. Att inaveln är ett stort problem för den svenska vargstammen ifrågasätter förvaltningsrätten inte.

Förvaltningsrätten tolkar likväl inte HFD:s avgörande som att referensvärdet om 300 förlorar sin legitimitet som kvantitativ måttstock när det gått ett antal år sedan det senast invandrade en varg som därefter förökat sig i Sverige. Istället anser förvaltningsrätten att Naturvårdsverkets miniminivåer ska tillämpas både på riksnivå och på den nivå av rovdjursförvaltningsområde som är kriteriet enligt 24 a § jaktförordningen, men att en sådan beräkning inte räcker för att avgöra om licensjakt hotar GYBS.

Vid inventeringen uppskattades den svenska vargstammen till 395 individer. Antalet familjegrupper, där bråktal beror på att revir överlappar länsgränser, räknades i Mellersta rovdjursförvaltningsområdet till 36,34, varav 8,17 i Gävleborgs län och 8,5 i Dalarnas län. Till detta kommer att ytterligare 19 par markerade revir i Mellersta rovdjursförvaltningsområdet varav 1,5 i Gävleborgs län och 2 i Dalarnas län.

Förvaltningsrätten konstaterar att i numerära termer är GYBS uppfyllt på både riksnivå och för Mellersta rovdjursförvaltningsområde utan att detta hotas av beslutad licensjakt. I synnerhet är den uppfylld med stor marginal i Gävleborgs län som omfattas av båda de aktuella reviren.

Enligt vad som anförts ovan måste dock förvaltningsrätten ta hänsyn till fler aspekter. Utöver genetikerna ska beaktas frågan om den svenska vargstammens geografiska utbredning. Bedömningen bör göras avseende vart och ett av de aktuella reviren, eftersom omständigheterna är olika.

Särskilt om Gullsjön

Det är ostridigt att Gullsjön omringas av andra vargrevir vilka har genetisk vikt. I Korså och Björnås fanns varsin F1 som fick årsvalpar enligt inventeringen. Också i Tönsen bedömdes en F1 ha fått valpar, men individen kunde inte identifieras.

Länsstyrelserna har beaktat detta och försett beslutet med förbehåll, kopplat till att en ny inventeringssäsong startat den 1 oktober 2021. Om en genetiskt viktig varg uppehåller sig i ett jaktområde som omfattas av detta beslut kommer jakten omedelbart att avlysas i berört område. Genetiskt viktig varg definieras i beslutet som invandrad varg eller dess första generations avkomma (F1:a) vilket stämmer med Naturvårdsverkets definition.

Förvaltningsrätten har beaktat risken för att en F1:a med reproduktiv förmåga blir skjuten, men bedömer att länsstyrelserna genom förbehållet har väsentligt minskat risken för att detta sker. Förvaltningsrätten anser därför att den del av beslutet som avser Gullsjön uppfyller kravet på att varegens GYBS inte hotas, varvid förvaltningsrätten också beaktat stammens storlek och sammansättning samt principerna om proportionalitet och försiktighet.

Särskilt om Prästskogen

Det finns, såvitt framkommit av inventeringen, ingen genetiskt viktig varg kvar i Prästskogen. Det finns en F1:a med ursprung i Prästskogen som bildat nytt revir på annan plats.

Prästskogen är dock delat mellan Gävleborgs län och två län som saknar rätt att besluta om licensjakt, nämligen Västernorrlands län och Jämtland län. Sistnämnda två län ingår i Norra rovdjursförvaltningsområdet, som har låg förekomst av varg. Där finns enligt inventeringen endast 0,66 familjegrupper, vilket just är Prästskogen där en tredjedel räknas till Mellersta rovdjursförvaltningsområdet, samt ett revirmarkerande par i reviret Rätansböle i Jämtlands län.

Miniminivån för Norra rovdjursförvaltningsområdet har Naturvårdsverket satt till en (1) föryngring vilket, om Prästskogen skjuts bort, endast med tvekan kan uppfyllas. Det förutsätter att paret i Rätansböle får årsvalpar som gör dess revir till en föryngring, vilket inte skedde enligt inventeringen.

Att miniminivån för Norra rovdjursförvaltningsområdet satts så lågt är ett uttryck för att kartan måste anpassas till verkligheten, dock med hopp om förändring. Naturvårdsverket skriver i skälen till beslut (NV-01525-18), som är avsett att gälla som längst t.o.m. 9 maj 2024, gällande vargen:

Om ett samverkansråd finner det lämpligt kan det initiera processen att se över miniminivåerna tidigare. Även Naturvårdsverket kan begära in förslag för att fastställa nya miniminivåer tidigare om det finns skäl. Sådana skäl kan t.ex. vara att fler föryngringar inventerats i Södra rovdjursförvaltningsområdet. När spridning av varg har skett till norra och/eller södra rovdjursförvaltningsområdena kan miniminivåerna för vargstammen i mellersta rovdjursförvaltningsområdet justeras. Miniminivån kan då höjas i de förvaltningsområden där förekomsten ökat och i motsvarande mån sänkas i de förvaltningsområden där det är angeläget att minska koncentrationen av varg. Detta så målsättningarna om ökad spridning samt minskad täthet av varg i Mellersta förvaltningsområdet kan uppnås.

Utifrån denna målsättning framstår det som märkligt att Länsstyrelsen i Gävleborgs län valt ut Prästkogen, länets enda revir som delas med Norra rovdjursförvaltningsområdet, för licensjakt. Även om jaktområdet begränsas till area inom Gävleborgs län kan reviret utplånas i samma utsträckning som andra revir där sex vargar får skjutas i årets licensjakt. Beslutet avseende Prästkogen är därför inte förenligt med hänsynen till lokalt bestånd och utbredningsområde som detta utvecklas i *Tapiola*. Det är också en tveksam tillämpning av 24 a § jaktförordningen att man i ett rovdjursförvaltningsområde bestämmer om licensjakt på gränsrevir på sätt som äventyrar ett annat rovdjursförvaltningsområdes möjlighet att uppnå ens den låga miniminivå som Naturvårdsverket tilldelat det sistnämnda.

Slutligen har särskilt [REDACTED] lyft fram vikten av att nästa från norr invandrade finsk-ryska varg finner en partner att föröka sig med. Även ur detta perspektiv framstår det som negativt för GYBS att skjuta bort Sveriges näst nordligaste vargrevir.

Beslutet om licensjakt på Prästkogen har alltså enligt förvaltningsrätten inte tagit tillräcklig hänsyn till påverkan på lokalt bestånd och GYBS. Därtill är det inte proportionerligt och inte tillräckligt försiktigt. Vad länsstyrelsen anfört, samt vad en anställd på Naturvårdsverket i mejlkonversation uttalat om att Norra rovdjursförvaltningsområdet inte är lika viktigt som Södra

rovdjursförvaltningsområdet, leder inte till annan bedömning. Beslutet ska i denna del upphävas.

Annan lämplig lösning

Med ovanstående utgång är rubricerad fråga endast relevant för Gullsjön. Den beslutade licensjakten där är del i den bredare rovdjursförvaltningen vilken också innefattar information och bidrag till förebyggande insatser, som dock inte räcker ensamma. Länsstyrelserna bedömer att förebyggande åtgärder inte kan anses som en annan lämplig lösning i nuläget. Uppförande av rovdjursavvisande stängsel bedöms som svåra att genomföra i en omfattning av ett helt län eller en hel vargpopulation. Länsstyrelserna har även redogjort för att skrämseleåtgärder och akutstängsel inte är en permanent lösning då skrämseleffekten avtar efter en tid. Sterilisering har bedömts vara mycket personalintensivt samt utsätta djuren för onödigt lidande. Flytt av varg är personalintensivt och förenat med orimliga kostnader. Även skydds jakt bedöms resurskrävande och kostsamt, samt att revirtätheten medför att det är svårt att identifiera den skadegörande individen. Rovdjursavvisande stängsel är en effektiv åtgärd i den mån det fungerar, men då skador varierar väldigt mellan år och mellan områden är det enligt länsstyrelserna svårt att bedöma om det lett till minskade skador. Skydds jakt riktas mot problematiska individer och får inte reglera revirtätheten.

Förvaltningsrätten konstaterar vidare att det i området finns djurhållare som bedriver fåbodbruk. Då ett aktivt fåbodbruk förutsätter att djuren ska kunna beta fritt saknas i praktiken möjlighet att använda sig av rovdjursavvisande stängsel (jfr Kammarrätten i Sundsvalls dom den 5 oktober 2016, mål nr 2103-16). Detta är enligt förvaltningsrättens mening ett sådant ekonomiskt och kulturellt behov och lokalt särdrag som får tas hänsyn till enligt ovan.

Förvaltningsrätten, som särskilt beaktat revirtätheten inom Gävleborgs län, bedömer att länsstyrelserna i tillräcklig grad visat att det inte finns annan lämplig lösning för att uppnå syftet med licensjakten på reviret Gullsjön.

Villkor

Enligt 16 § jaktförordningen får jakthundar (angivet i plural vilket signalerar att lagstiftaren menat att de får vara flera) användas i hela landet för jakt efter varg fr.o.m. den 1 december, och t.o.m. den 15 januari eller den senare tidpunkt då jakten har avslysts genom beslut. Enligt 18 § ska en hund, som vid jakt eller jaktträning jagar på ett olämpligt sätt, snarast kopplas. Något allmänt påbud att jakthunden vid licensjakt ska vara kopplad finns inte.

I länsstyrelsernas beslut rekommenderas att högst tre hundar används som förföljer en och samma varg samtidigt och att hundar inte byts under jakt på en och samma varg under en och samma dag. Länsstyrelserna påminner i beslutet också om att jakten 27 § jaktlagen ska bedrivas så att viltet inte utsätts för onödigt lidande, och att hänsyn ska tas till jakthundens välbefinnande så att den inte blir överansträngd.

Villkoren om hundanvändning strider inte mot någon gällande rätt. Vad [REDACTED] anfört i denna del föranleder ingen ändring av beslutet.

Slutsats

Förvaltningsrätten har funnit att beslutet av Länsstyrelsen i Gävleborgs län om licensjakt på reviret Prästskogen ska upphävas. I denna del ska de taleberättigade föreningarnas överklaganden bifallas.

Länsstyrelsernas beslut avseende reviret Gullsjön uppfyller däremot alla krav för licensjakt som redogjorts för ovan, det saknas annan lämplig

lösning, och villkoren är i linje med gällande rätt. I denna den ska de taleberättigade föreningarnas överklaganden avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Överklagandet ska ges in till Förvaltningsrätten i Luleå men vara ställt till Kammarrätten i Sundsvall. Information om hur man överklagar finns i bilaga 2 (FR-03).

██████████
Lagman

I avgörandet har nämndemännen ██████████
██████████ också deltagit.

██████████ har föredragit målen.