



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I UPPSALA**

Enhet 1

DOM
2016-01-29
Meddelad i
Uppsala

Mål nr
6761-15

KLAGANDE

1. Avesta Naturskyddsförening, 882000-7006
c/o Kristina Hallin
Björkstigen 3 C
775 70 Krylbo

2. Jägarnas Riksförbund, 885000-1697
Saltsjögatan 15
151 71 Södertälje

3. NORDULV, 875003-6868
Box 4022
650 04 Karlstad

4. Svenska Jägareförbundet, 802001-6658
Öster-Malma
611 91 Nyköping

5. Svenska Naturskyddsföreningen, 802002-4280
6. Svenska Rovdjursföreningen, 883202-3264
7. Världsnaturfonden WWF, 802005-9823

Ombud för 5 – 7:
Oscar Alarik och Joanna Cornelius
Svenska Naturskyddsföreningen
Box 4625
116 91 Stockholm

8. Wolf Association Sweden, 802454-4846
c/o Per Dunberg
Mälarvarvsbacken 14
117 33 Stockholm

MOTPART

Länsstyrelsen i Västmanlands län
721 86 Västerås

ÖVERKLAGAT BESLUT

Naturvårdsverkets beslut den 18 december 2015,
dnr NV 08669-15

SAKEN

Licensjakt efter varg år 2016

Dok.Id 170785

Postadress
Box 1853
751 48 Uppsala

Besöksadress
Kungsgatan 49

Telefon
018-431 63 00

Telefax
018-431 63 43

E-post: forvaltningsratteni uppsala@dom.se
www.forvaltningsratteni uppsala.domstol.se

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-16:00

DOMSLUT

Förvaltningsrätten avvisar Avesta Naturskyddsförenings överklagande.

Förvaltningsrätten avvisar Jägarnas Riksförbunds överklagande samt yrkande om intervention.

Förvaltningsrätten upphäver Naturvårdsverkets beslut och Länsstyrelsen i Västmanlands läns beslut om licensjakt efter varg.

Domen gäller omedelbart.

BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Länsstyrelsen i Västmanlands län (länsstyrelsen) beslutade den 11 november 2015 om licensjakt efter varg i Färnareviret i Västmanlands län. Enligt beslutet får jakten bedrivas från och med den 2 januari 2016 till och med den 15 februari samma år eller till dess länsstyrelsen avlyser jakten. Som tilldelning får högst sex vargar fällas.

Länsstyrelsens beslut överklagades till Naturvårdsverket, som genom det nu överklagade beslutet ändrade beslutet 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. Som skäl för beslutet angav Naturvårdsverket i huvudsak följande. Naturvårdsverket bedömer att det angivna syftet är godtagbart och att det beviljade undantaget är proportionerligt i förhållande till syftet med licensjakten. Det finns vidare inte någon annan lämplig lösning än licensjakt för att minska koncentrationen av varg i de delar av landet där den är som störst för att begränsa de socioekonomiska konsekvenserna¹ och förbättra möjligheterna för tamdjurshållning. Licensjakten försvårar vidare inte upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga

¹ Jfr begreppet socioekonomiska förutsättningar i kommittédirektiv 2012:63, dvs. hur vargens närvaro i Sverige påverkar förutsättningar för näringsliv, rekreation, fåboddrift, jakt och människors vardag, rättens anm.

utbredningsområde, med det justerade förbehållet om avlysning i beslutet. Jakten får även anses vara såväl lämplig med hänsyn till stammarnas storlek och sammansättning som ske selektivt och under strängt kontrollerade förhållanden. För att uppnå syftet med jakten är det i detta fall motiverat med ett jaktuttag av den aktuella storleksordningen. Länsstyrelsen har således visat att nödvändiga förutsättningar föreligger för undantaget från det strikta skyddet av vargen.

Länsstyrelsen har i beslut den 21 december 2015 minskat jaktområdet för licensjakt efter varg i Färnareviret.

Svenska Naturskyddsföreningen, Svenska Rovdjursföreningen, Världsnaturfonden WWF (föreningarna), **Wolf Association Sweden** och **NORDULV** yrkar att Naturvårdsverkets beslut undanröjs och att länsstyrelsens beslut om licensjakt upphävs.

Svenska Jägareförbundet yrkar att Naturvårdsverkets beslut upphävs i den del det ändrar länsstyrelsens beslut. Enligt förbundet ska länsstyrelsens beslut om licensjakt fastställas.

Avesta Naturskyddsförening yrkar att Naturvårdsverkets och länsstyrelsens beslut upphävs. I andra hand yrkas att jakt inte ska få ske med starkt drivande och aggressiva hundar.

Jägarnas Riksförbund yrkar att beslutet ändras till att omfatta tolv vargar, att minst ytterligare ett revir omfattas av licensjakten samt att jakttiden förlängs till sista februari. Jägarnas Riksförbund anholder även om att få komma med yttrande i sak och anför att förbundet är att anse som part i målet då organisationen företräder jägarna och således har talerätt i frågan.

Länsstyrelsen, som förelagts att yttra sig över samtliga överklaganden förutom överklagandet av Jägarnas Riksförbund, anser att överklagandena ska avslås.

BESLUT OM INHIBITION

Förvaltningsrätten beslutade den 29 december 2015 att Naturvårdsverkets beslut om licensjakt tills vidare inte ska gälla i avvaktan på att målet avgörs slutligt eller annat beslutas (inhibition). Kammarrätten i Stockholm, som efter överklaganden prövade inhibitionsfrågan, instämde i förvaltningsrättens bedömning och avslag överklagandena. Kammarrättens beslut överklagades till Högsta förvaltningsdomstolen, som inte meddelade prövningstillstånd. Kammarrättens beslut stod därmed fast.

UTVECKLING AV TALAN

Föreningarna anför bl.a. följande i sitt överklagande. Föreningarna vill understryka vikten av att det nu överklagade licensjaktbeslutet ses i ett sammanhang med de andra besluten, eftersom skadeeffekterna kommer att drabba den svenska vargstammen som helhet. Sammanlagt rör det sig om fem beslut om jakt efter totalt 46 vargar, vilket motsvarar minst elva procent av den svenska vargstammen. Jakten innebär ett så stort ingrepp att det inte är förenligt med kravet om gynnsam bevarandestatus. Jakttilldelningen överskrider den begränsade mängd som kan komma ifråga enligt artikel 16.1 e i art- och habitatdirektivet. Länsstyrelsen har inte uppfyllt de strikta krav om bevisbörda som åligger myndigheter enligt fast praxis i EU-domstolen vid undantag. Länsstyrelsen har inte förmått visa att den omfattande jakten är proportionell mot den eventuella nytta det angivna ändamålet skulle medföra. Det måste anses ytterst osäkert om jaktens ändamål kan uppnås eller ens är ett verksamt medel för att uppnå de angivna ändamålen. Inget underlag, vetenskapligt eller annat, har lämnats av länsstyrelserna om att det är möjligt att minska koncentrationen av varg i de vargtätaste områdena. Det finns forskaruppgifter om att vargrevir återbesätts efter ett – två år just i vargtäta områden. Naturvårdsverket anger i besluten att uppföljningen visade att förra säsongens jakt var ändamålsenlig, men uppföljningen visar att det redan ett halvår efter jakten fanns vargar i fyra av de åtta revir man försökt tömma på varg genom jakt. Uppföljningen är alltså ett tydligt bevis för att strategin inte fungerar. Länsstyrelsen har inte heller visat att det andra ledet i syftet om socioekonomi kan uppnås. Tvärtom är det visat att det inte finns några säkerställda samband mellan socioekonomi och förekomsten av

varg i en rapport från november 2015. Det finns även en rapport från Sveriges Lantbruksuniversitet som visar att tätheten av varg inte har något samband med angrepp på får. Besluten strider dessutom mot kraven i direktivets artikel 16.1 e om avsaknad av andra lämpliga lösningar, strängt kontrollerade former och selektivitet.

NORDULV anför bl.a. följande. Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE) understryker i sina rekommendationer att det finns alternativ att använda innan licensjakt får ske. Studier har visat att det inte alltid lönar sig att skjuta först och utvärdera sen. Jakt efter varg ökar inte den lokala acceptansen, tvärtom. Att påstå att licensjakt sker under kontrollerade former, när inventering pågår och tid för att säkerställa vandrande vargars DNA inte är möjlig samt den stress som den totala faunan utsätts för när en så intensiv jakt pågår, är mycket anmärkningsvärt. Licensjakten 2016 är inte proportionerlig eller ändamålsenlig och den förbättrar inte en gynnsam bevarandestatus på vargstammen.

Wolf Association Sweden anför bl.a. följande. Jakt ökar inte acceptansen för varg utan det bidrar snarare till att öka hatet och motviljan. Denna jakt har till syfte att hålla vargstammen på en så låg nivå som möjligt i stället för att verka för en godtagbar bevarandestatus. Inventeringen av den svenska vargstammen genomförs på bristfälliga grunder där det inte tas någon hänsyn till redan döda vargar och även så kallade gränsgångare mellan Sverige och Norge. Då det dessutom inte tas någon hänsyn till mörkertalet över olagligt skjutna vargar är antalet vargar som ligger till grund för 2016 års licensjakt för högt och antalet vargar kommer inte upp till den gräns som är satt som lägsta nivå för en genetisk gynnsam bevarandestatus.

Svenska Jägareförbundet anför bl.a. följande i sitt överklagande. Den genetiskt viktiga varg som avsågs skyddas med det tillägg som Naturvårdsverket beslutade om har dödats i Norge. Något skäl för tillägget föreligger därmed inte längre. Naturvårdsverket har i sina beslut gjort korrekta bedömningar när det gäller lagligheten och lämpligheten av länsstyrelsernas beslut.

Länsstyrelsen hänvisar till skälen för sitt och Naturvårdsverkets beslut samt tillägger bl.a. följande. Det råder inte någon osäkerhet i frågan om hur stor den svenska vargstammen är beträffande antal revir och reproduktion. Färre individer torde med stor sannolikhet innebära minskad koncentration av varg. Varje år bildas nya revir, och det stämmer att områden som blir tomma i den vargtätaste delen snart kan återbesättas. Så länge inte alla områden har återbesatts med nya par, så har syftet att minska tätheten av revir uppnåtts. Några garantier för att syftena med jakten kommer att uppnås finns naturligtvis inte. Det handlar om levande varelser. Den svenska vargstammen anses ha gynnsam bevarandestatus. Analyser från forskargrupper visar att det behövs minst 300 vargar i Sverige för att inte gynnsam bevarandestatus ska hotas samt minst en ny immigrant från Finland eller Ryssland som ska reproducera sig med de skandinaviska vargarna under naturliga förhållanden varje femårsperiod. Det kan på goda grunder antas att detta tillflöde kommer att ske. Den omständigheten att det inte varit så många tamdjursangrepp i det aktuella reviret under 2015 kan inte tillmätas någon avgörande betydelse för valet av i vilket revir licensjakt ska ske. Att Naturvårdsverket inte kunde dra några generella slutsatser av vargstammens påverkan på komplexa socioekonomiska konsekvenser beror på att det saknas systematiska undersökningar. Utöver direkta kostnader till följd av rovdjursangrepp drabbas jordbrukare av indirekta effekter som påverkar djurhållningen. Vargtätheten påverkar i och för sig inte antalet förväntade angrepp på tamdjur i ett område, men finns det varg i området finns det också risk för angrepp. Andra lämpliga lösningar har noga analyserats. De av föreningarna föreslagna åtgärderna möjliggör inte syftet att minska vargtätheten utan det syftet bedöms endast kunna uppnås med hjälp av licensjakt.

DOMSKÄL

Fråga om avvisning

Avesta Naturskyddsförening och Jägarnas Riksförbund har inte tidigare varit parter i målet. Enligt vad klagandena yrkat och anfört hos förvaltningsrätten har redan länsstyrelsens beslut gått dem emot. Då klagandena inte fört talan hos Naturvårdsverket kan föreningarna inte först hos förvaltningsrätten anses ha rätt att träda in som parter i målet (jfr RÅ 2002 ref. 58, RÅ 1992

not. 279 och RÅ 2006 not. 69, jfr även Högsta förvaltningsdomstolens beslut i protokoll den 28 januari 2015 i mål nr 312-15). Överklagandena av Avesta Naturskyddsförening och Jägarnas Riksförbund ska därför avvisas.

Vad avser Jägarnas Riksförbunds begäran att få inkomma med yttrande i sak i målet, vilket förvaltningsrätten tolkar som ett yrkande om intervention, gör förvaltningsrätten följande bedömning. Förvaltningsprocesslagen (1971:291) innehåller, till skillnad från rättegångsbalken, inte några regler om intervention. Inte heller kan några sådana regler utläsas från i målet aktuell speciallagstiftning. Rättegångsbalkens regler om intervention är inte heller tillämpliga i mål av nu aktuellt slag. Jägarnas Riksförbunds yrkande om att få intervensera i målet ska därför avvisas (jfr RÅ 1999 not. 32).

Sakfrågan i målet

Den fråga i sak som förvaltningsrätten har att ta ställning till är om det finns förutsättningar för licensjakt efter sex vargar i Färnareviret i Västmanlands län. Hänsyn ska vid denna prövning tas till vad som föreskrivs om det skyddssystem för varg, som regleras i EU:s direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet², ibland betecknat livsmiljödirektivet) och samt vad som stadgas i jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen (1987:905).

Skyddet för varg enligt art- och habitatdirektivet, jaktlagen samt jaktförordningen

Art- och habitatdirektivet

Art- och habitatdirektivet syftar enligt direktivets artikel 2.1 till att bevara den biologiska mångfalden. Åtgärder som vidtas i enlighet med direktivet ska enligt artikel 2.2 samma direktiv syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse.

² Med habitat avses i direktivet en miljö som kännetecknas av särskilda abiotiska och biotiska faktorer, och där en art lever under något av stadierna i sin biologiska cykel.

Av artikel 12.1 a jämförd med bilaga 4 a framgår att unionens medlemsstater ska vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett strikt skyddssystem i det naturliga utbredningsområdet för bl.a. arten varg, med förbud mot att avsiktligt fånga eller döda exemplar av arten i naturen, oavsett hur detta görs.

Enligt artikel 16.1 får medlemsstaterna göra undantag från artikel 12 under vissa specifikt angivna förutsättningar, bl.a. för att under strängt kontrollerade förhållanden selektivt och i begränsad omfattning tillåta insamling och förvaring av vissa exemplar i en begränsad mängd som fastställs av de berörda nationella myndigheterna (artikel 16.1 e).

En gemensam förutsättning för undantagsmöjligheterna i artikel 16.1 är 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.

Jaktlagen och jaktförordningen

Art- och habitatdirektivet har genomförts i svensk rätt genom bestämmelser i jaktlagen och jaktförordningen.

Av 3 § jaktlagen jämförd med 2 § samma lag framgår att varg och annat vilt är fredat och får endast jagas om detta följer av jaktlagen eller av föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen.

I 23 c § jaktförordningen anges följande. Förutsättningen för att licensjakt efter björn, varg, järv och lo 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.

Vägledande avgöranden

Undantagsbestämmelser ska enligt allmänna rättsliga principer tolkas restriktivt. Detta följer även av EU-domstolens praxis angående tillämpningen av artikel 16.1 i art- och habitatdirektivet (se domarna i mål C-6/04, Kommissionen mot Förenade konungariket, punkt 111, och mål C-342/05, Kommissionen mot Finland, punkt 25).

Av den allmänt tillämpliga proportionalitetsprincipen, som också slagits fast av EU-domstolen inom artskyddsområdet (se domen i mål C-76/08, kommissionen mot Malta, punkt 57), följer att det undantag från skyddssystemet som en medlemsstat har för avsikt att göra, ska stå i proportion till de behov som motiverar undantaget.

Av EU-domstolens praxis följer vidare att det är den myndighet som fattar beslut om undantag som 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 (mål C-342/05, punkt 25).

Kammarrätten i Stockholm har i dom den 14 november 2014 i mål nr 3273-13 funnit att begreppet ”insamling” i artikel 16.1 e i direktivet omfattar och är tillämplig på jakt för att döda djur samt att 23 c § jaktförordningen inte går utöver vad som kan anses tillåtet enligt art- och habitatdirektivet. Kammarrätten fann även att det är nödvändigt att det finns ett angivet syfte i ett beslut om undantag enligt artikeln och att en överprövande domstol har kompetens att göra en prövning av om det angivna syftet är acceptabelt i sig.

Artikel 16.1 e i art- och habitatdirektivet och dess förhållande till jakt för att döda

Den undantagsbestämmelse som berörs i både länsstyrelsens och Naturvårdsverkets beslut, och som förvaltningsrätten bedömer är tillämplig i målet, är artikel 16.1 e i art- och habitatdirektivet. Bestämmelsen reglerar inte

uttryckligen den fråga som nu är aktuell, dvs. jakt för att döda djur, utan istället ”insamling och förvaring” av exemplar av skyddade arter. Kammarrätten i Stockholm har dock i ovan nämnt avgörande ansett att begreppet ”insamling” har en förhållandevis vid innebörd och även omfattar jakt i syfte att döda djur.

Förvaltningsrätten finner inte anledning att göra någon annan bedömning rörande tolkningen av begreppet ”insamling” än den som kammarrätten gjort i det ovan nämnda avgörandet den 14 november 2014. Artikel 16.1 e i direktivet ska därmed anses vara tillämplig på jakt för att döda djur, däribland varg. Den skillnad i ordalydelse som följer av 23 c § jaktförordningen, som uttryckligen reglerar jakt, kan därmed enligt förvaltningsrättens mening inte anses ha gått utöver vad som kan anses tillåtet enligt art- och habitatdirektivet.

Det aktuella beslutets syfte

För att en prövning av ett beslut om undantag från det strikta skyddssystemet för varg ska vara möjlig, utifrån de kriterier som artikel 16.1 i art- och habitatdirektivet föreskriver, är det nödvändigt att det finns ett angivet syfte i beslutet. Som kammarrätten funnit i domen den 14 november 2014 får det anses ligga inom en överprövande domstols kompetens att göra en prövning av om det angivna syftet är acceptabelt i sig. Förvaltningsrätten har därmed som ett första led i den fortsatta prövningen att fastställa det aktuella beslutets syfte och pröva om syftet i sig är acceptabelt.

Länsstyrelsen har angett bl.a. följande vad avser beslutets syfte. Huvudsyftet med jakten är att minska koncentrationen av varg i de delar av landet där den är som störst för att begränsa de socioekonomiska konsekvenserna och förbättra möjligheterna för tamdjurshållning. 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. Vidare syftar beslutet till att uppfylla målsättningen i Naturvårdsverkets nationella och länsstyrelsens regionala förvaltningsplan för varg om att minska förekomsten av varg i områden där populationen är som tätast.

Förvaltningsrätten noterar att det i beslutet angivna syftet väsentligen överensstämmer med förarbetsuttalanden i prop. 2012/13:191 – En hållbar rovdjurspolitik. I propositionen anges bl.a. följande. Vargstammen har på naturlig väg successivt spridit sig över Sverige. Den är dock fortsatt koncentrerad till i första hand Värmlands och Dalarnas län. I syfte att begränsa de socioekonomiska konsekvenserna och förbättra möjligheterna att hålla tamdjur bör vargstammens koncentration minska där den är som tätast (a. prop. s. 38).

Att det angivna syftet har stöd i förarbetsuttalanden har enligt förvaltningsrättens mening ingen avgörande betydelse för bedömningen om syftet ska anses vara acceptabelt. Inte heller den omständigheten att syftet omfattas av en förvaltningsplan kan tillmätas någon avgörande betydelse i den frågan. Den svenska vargpopulationen åtnjuter nämligen ett strikt skydd enligt art- och habitatdirektivet där förbudet mot dödande är av central betydelse. För att ett syfte ska anses vara acceptabelt krävs att beslutet uppfyller kriterierna i både artikel 2.2 samt artikel 16.1 i art- och habitatdirektivet.

Vad som kan anses vara ett godtagbart syfte enligt artikel 2.2 och 16.1 art- och habitatdirektivet har inte i någon större omfattning berörts i praxis. Kammarrätten i Stockholm har i domen den 14 november 2014 funnit att syftet att minska inavelsgraden i den skandinaviska vargstammen kan anses vara ett acceptabelt syfte. I fråga om underrättsavgöranden har Förvaltningsrätten i Stockholm i beslut den 23 december 2014 (mål nr 30966-13 och 598-14) funnit att syftet att minska förekomsten av varg inte kan anses utgöra ett självständigt syfte utan snarare ett medel för att uppnå andra syften. Förvaltningsrätten i Stockholm fann däremot att syftet att minska de socioekonomiska konsekvenserna kunde anses vara ett syfte som i sig själv kunde utgöra grund för ett beslut och som även uppfyllde kraven i artiklarna 2.2 och 16.1 i art- och habitatdirektivet.

I nu aktuellt mål är syftet med licensjakten, som förvaltningsrätten uppfattar det, dels att minska förekomsten och koncentrationen av varg, dels att begränsa socioekonomiska konsekvenser och förbättra möjligheterna till tamdjurshållning. Syftet att minska förekomsten och koncentrationen av varg kan enligt förvaltningsrättens mening inte i sig självt utgöra ett syfte i förhållande till artikel 2.2 och 16.1 i art- och habitatdirektivet. Utifrån det förarbetsuttalande som redogjorts för ovan tycks detta, i likhet med vad Förvaltningsrätten i Stockholm funnit i ovan nämnda avgörande, snarare vara ett medel för att uppnå ett syfte.

Syftet att begränsa de socioekonomiska konsekvenserna samt förbättra möjligheterna för tamdjurshållning anser förvaltningsrätten däremot kunna utgöra grund för ett beslut som det nu är fråga om. Förvaltningsrätten anser därutöver att detta syfte i sig kan uppfylla kriterierna i artiklarna 2.2 samt 16.1 i art- och habitatdirektivet.

Eftersom *ett* angivet syfte får anses vara acceptabelt i sig anser förvaltningsrätten att det framstår som mest naturligt att därefter pröva om detta syfte kan uppnås genom undantaget om licensjakt, dvs. om det är *ändamålsenligt* att tillåta licensjakt samt om licensjaktens påverkan på arten står i *proportion* till de skäl för jakten som länsstyrelsen åberopat. Om så inte är fallet ska det överklagade beslutet om licensjakt redan av dessa anledningar upphävas.

Ändamålsenlighet och proportionalitet

Under beslutets rubrik ”Strategi för att uppnå syftet med jakten” anger länsstyrelsen bl.a. följande. 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. Länsstyrelsen bedömer att det därför är 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. Vidare ska jakten i

möjligaste mån bedrivs så att ungdjur fälls före föräldradjur. En anledning är att årsungar utan föräldradjur kan riskera att utveckla ett oönskat beteende.

Av länsstyrelsens beslut framgår vidare att länsstyrelsen har gjort en samlad bedömning av vilket revir som kan vara lämpligt för licensjakt efter varg, där hänsyn tagits utifrån kriterier baserade på lokala koncentrationer, genetisk status, påverkan på jakt och skadesituation. I beslutet berörs särskilt risken för angrepp på tamdjur, inverkan på älgförvaltningen, acceptans för rovdjur samt genetisk status.

I fråga om ändamålsenlighet och proportionalitet gör förvaltningsrätten följande bedömning.

Av den praxis som redogjorts för ovan framgår att det undantag från skyddssystemet som myndigheterna har för avsikt att göra ska stå i proportion till de behov som motiverar undantaget. Det är den myndighet som fattar beslut om undantag som har bevisbördan för att nödvändiga förutsättningar föreligger för varje undantag. Detta innebär att beslutet måste vara noggrant och tillräckligt motiverat och hänvisa till de skäl, villkor och krav som anges i artikel 16.1 i art- och habitatdirektivet. I detta ligger bl.a. att det måste finnas stöd för att undantaget kan antas vara ändamålsenligt i förhållande till det eftersträvade syftet.

Eftersom länsstyrelsen är den myndighet som fattat beslut om undantag från det strikta skydd som den svenska vargpopulationen åtnjuter, ankommer det på förvaltningsrätten att i första hand granska de skäl som länsstyrelsen angett för sitt beslut samt det underlag som lagts till grund för beslutet.

Förvaltningsrätten anser inledningsvis att själva ordalydelsen i länsstyrelsens beslut ger vid handen att det inte finns något entydigt stöd för att licensjakt efter varg är nödvändig eller kan förväntas uppnå den eftersträvade effekten, dvs. att begränsa socioekonomiska konsekvenser samt förbättra möjligheterna för tamdjurshållning. I beslutet anges bl.a. att risken för olä-

genheter och socioekonomiska konsekvenser ”kan” öka i områden där förekomsten av varg är tät. En minskad förekomst av varg i dessa områden ”kan” även bidra till att konflikten mellan människa och varg minskar och att toleransen för varg därmed ökar. Vidare framgår av beslutet att risken för vargangrepp är ”sannolikt” högre i områden med hög täthet av tamdjursbesättningar jämfört med områden med lägre täthet av tamdjursbesättningar.

Förvaltningsrätten anser det vidare värt att notera att även Naturvårdsverkets beslut inger osäkerhet om det eftersträvade syftet kan uppnås. I överprövningsbeslutet anges bl.a. att licensjakten ”torde” medföra att negativa socioekonomiska konsekvenser begränsas genom att koncentrationen av varg minskas i de delar av landet där den är som störst.

Förutom den osäkerhet som själva ordalydelsen i de båda besluten inger, anser förvaltningsrätten att länsstyrelsens beslut innehåller brister vad avser underlag till stöd för att beslutets syfte kan uppnås genom licensjakt. Beslutet i sig hänvisar mycket sparsamt till vetenskapligt underlag. Som länsstyrelsen påpekat i yttrande till förvaltningsrätten saknas för närvarande även systematiska undersökningar gällande vargstammens påverkan på komplexa socioekonomiska förhållanden. Det närmare sambandet mellan förekomsten av varg och socioekonomiska konsekvenser framstår mot den bakgrunden som oviss.

Det framgår visserligen av den av länsstyrelsen åberopade skrivelsen från Sveriges Lantbruksuniversitet, *Påverkan från rovdjursangrepp på landsbygdsföretagens ekonomi*, att undersökningar visat att det finns vissa direkta och indirekta kostnader för rovdjursangrepp mot tamdjur, t.ex. minskad reproduktiv förmåga hos får och nötkreatur. Förvaltningsrätten anser dock att kunskapsläget i detta avseende måste anses vara tämligen begränsat. I den aktuella skrivelsen framkommer att det internationellt sett finns få studier av indirekta kostnader för rovdjursangrepp och rovdjursnärvaro samt att inga studier tidigare behandlat svenska förhållanden. Som framhålls i skrivelsen har även den metod som användes för att undersöka de indirekta kostnader-

na i Sverige, en enkätstudie, begränsningar genom att det i en enstaka enkät är svårt att samla in bra data över flera år.

I Naturvårdsverkets skrivelse *Analys och redovisning av hur socioekonomin påverkas av en vargpopulation som har gynnsam bevarandestatus i Sverige*, anges vidare bl.a. följande. Forskning om påverkan av vargförekomst på människors vardag såsom till exempel välmående, hälsa och livskvalité är fortfarande i sin linda. Därför anser vi att det inte är möjligt att dra några generella slutsatser utifrån nuvarande kunskapsläge. De verksamheter som har mest problem med vargförekomst är tamdjurhållning, renskötsel och jakt. Dessa verksamheter har enligt tillgänglig statistik kunnat fortgå och utvecklas, i vissa fall med stöd av anpassningsåtgärder, under det senaste decenniet trots vargpopulationens starka tillväxt under samma period. Vi bedömer därför att ekonomisk påverkan från vargförekomst på olika verksamheter på samhällsnivå inte är så omfattande att verksamheterna påtagligt försvåras.

Vad avser socioekonomiska konsekvenser i Västmanlands län specifikt utläser förvaltningsrätten av länsstyrelsens *Förvaltningsplan för stora rovdjur i Västmanlands län 2014 – 2018* att antalet rovdjursangrepp på tamdjur i Västmanlands län varierat, men att angreppen överlag minskat de senaste åren. Såvitt framgår av länsstyrelsens beslut och yttrande har det under 2015 inte heller förekommit tamdjursangrepp från varg i någon större omfattning. Det framgår vidare av den ovannämnda analys som Naturvårdsverket gjort rörande hur socioekonomin påverkas av varg att både antalet får, som är det mest utsatta djuret för rovdjursangrepp, och antalet besättningar har ökat i Västmanlands län.

Den redogörelse som länsstyrelsen därutöver gjort i sitt beslut rörande valet av jaktområde ger ingen närmare beskrivning av de övriga socioekonomiska aspekter och konsekvenser som finns i länet. Länsstyrelsens beslut berör istället huvudsakligen generella risker i områden där varg förekommer. Behov av licensjakt i just Västmanlands län kan, mot den bakgrunden, därmed ifrågasättas.

Förvaltningsrätten vill understryka att rätten visserligen inte ifrågasätter att förekomsten av rovdjur som t.ex. varg i och för sig kan medföra vissa socioekonomiska konsekvenser. Mot bakgrund av länsstyrelsens beslut och det underlag som länsstyrelsen åberopat, är däremot *omfattningen* av dessa konsekvenser inte tillräckligt belysta, särskilt inte på regional nivå. Det bör även åter framhållas att det nu aktuella beslutet om licensjakt rör ett *undantag* från ett strikt skyddssystem för varg enligt art- och habitatdirektivet. Som framgått ovan måste en restriktiv tolkning av undantagsmöjligheterna göras och höga krav ställs därvid på den beslutande myndighetens bevisbörda.

Med hänsyn till vad länsstyrelsen anfört i sitt beslut, samt utifrån det vetenskapliga underlag som lagts till grund för beslutet, är det enligt förvaltningsrättens mening *inte visat* att det beslutade undantaget om licensjakt är *ändamålsenligt*, dvs. att det skulle uppnå det eftersträvade syftet att minska de socioekonomiska konsekvenserna samt förbättra möjligheterna för tamdjurshållning. Den nu beslutade licensjakten i Västmanlands län får även anses vara förhållandevis omfattande. Den svenska vargpopulationen, så som framgår av länsstyrelsens beslut, uppskattas enligt inventeringen vintern 2014/2015 bestå av 415 individer. Licensjakten efter 46 vargar på nationell nivå motsvarar därmed ca 11 procent av hela den svenska vargpopulationen. Sett utifrån ett jaktuttag om sex vargar i Västmanlands län och till länets beräknade vargpopulation, så som det framgår av det underlag som legat till grund för beslutet, är den procentuella andelen i Västmanland ännu högre.

Kammarrätten i Stockholm har i domen den 14 november 2014 funnit att licensjakt efter totalt 16 vargar i hela landet fördelat på åtta revir – i kombination med det svaga stödet för att syftet skulle uppnås – gjorde att beslutet vid en sådan restriktiv tolkning av undantagsmöjligheterna, som måste göras, inte kunde anses vara proportionerligt. Förvaltningsrätten finner, av samma skäl, att det nu aktuella beslutet om licensjakt efter sex vargar i ett enskilt revir i Västmanlands län inte kan anses vara *proportionerligt*.

Sammanfattande bedömning

Den svenska vargpopulationen åtnjuter ett strikt skydd enligt EU:s art- och habitatdirektiv, där förbudet mot dödande är av central betydelse (artikel 12.1 a jämförd med bilaga 4 a). I artikel 16.1 e i direktivet får medlemsstaterna dock under vissa specifikt angivna förutsättningar göra undantag från detta förbud. Undantagsbestämmelser ska enligt allmänna rättsliga principer tolkas restriktivt. Av EU-domstolens praxis följer att det är den myndighet som fattar beslut om undantag, som har bevisbördan för att nödvändiga förutsättningar föreligger för varje undantag.

Förvaltningsrätten anser att licensjaktbeslutets *syfte* – att minska de socioekonomiska konsekvenserna och förbättra möjligheterna för tamdjurshållning – i sig kan vara ett acceptabelt motiv för undantag från det strikta skyddssystemet för varg. I det av länsstyrelsen åberopade underlaget saknas dock tydligt stöd för att licensjakten i detta fall motiverar ett undantag från det strikta skyddssystemet. Enligt förvaltningsrättens mening är det inte visat att det beslutade undantaget om licensjakt är *ändamålsenligt*, dvs. att man genom licensjakt skulle uppnå syftet att minska de socioekonomiska konsekvenserna och förbättra möjligheterna för tamdjurshållning. Då jakten i Västmanlands län även får anses förhållandevis omfattande och då det enligt rättens mening alltså – som nämnts ovan – endast finns ett svagt stöd för att syftet med licensjakten ska uppnås, kan beslutet inte heller anses vara *proportionerligt*. Naturvårdsverkets och länsstyrelsens beslut om licensjakt ska därför upphävas.

Med hänsyn till ovanstående bedömning finner förvaltningsrätten inte skäl att pröva någon av de övriga specifika kriterierna i artikel 16.1 e i art- och habitatdirektivet och 23 c § jaktförordningen.

Förvaltningsrätten finner skäl att besluta att domen ska gälla omedelbart utan hinder av eventuella överklaganden (jfr 59 § jaktförordningen).

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (DV 3109/1A)

Eva Frånlund Althin
rådman

Nämndemännen Anders Hammarstedt, Per-Arne Käck och Ann-Charlotte Ågren har deltagit i avgörandet. Målet har handlagts av förvaltningsrättsnotarien Emil Öhlén.



HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Stockholm.

Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.

För att kammarrätten ska kunna ta upp Ert överklagande måste Er skrivelse ha kommit in till förvaltningsrätten **inom tre veckor** från den dag då Ni fick del av domen/beslutet. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Om sista dagen för överklagande infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det att besvärshandlingen kommer in nästa vardag.

Om klaganden är en part som företräder det allmänna, ska överklagandet alltid ha kommit in inom tre veckor från den dag beslut meddelades.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i kammarrätten fordras att **prövningstillstånd** meddelas. Kammarrätten lämnar prövningstillstånd om

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står förvaltningsrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. Klagandens person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till klagandens arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress där klaganden kan nå för delgivning. Om dessa uppgifter har lämnats tidigare i målet – och om de fortfarande är aktuella – behöver de inte uppges igen. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.
2. den dom/beslut som överklagas med uppgift om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens dom/beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Adressen till förvaltningsrätten framgår av domen/beslutet.