

Överklagandeförbudet i 58 § 1 jaktförordningen står i strid med unionsrätten när det gäller beslut om jakt efter en art som är skyddad av EU:s livsmiljödirektiv.

Lagrum:

58 § 1 jaktförordningen (1987:905)

Naturvårdsverket gav 2009 för första gången sedan 1960-talet tillstånd till viss jakt efter varg i vissa områden i Sverige. Liknande beslut fattades de efterföljande åren. Dessa beslut kom att prövas ett flertal gånger i allmän förvaltningsdomstol.

I regeringens proposition En hållbar rovdjurspolitik gjordes bedömningen att vargstammen i Sverige nått upp till gynnsam bevarandestatus (prop. 2012/13:191 s. 35 ff. och 50). Bedömningen godkändes av riksdagen i december 2013 (bet. 2013/14:MJU7). En konsekvens av detta var att Naturvårdsverket med stöd av vissa bestämmelser i jaktförordningen (1987:905) fick möjlighet att delegera beslutanderätten angående vargjakt till länsstyrelserna. Av bestämmelserna följer vidare en möjlighet att överklaga en länsstyrelses beslut till Naturvårdsverket, men inte vidare till domstol. Naturvårdsverket fattade beslut om delegation hösten 2014.

Länsstyrelsen i Värmlands län beslutade i november 2014 om licensjakt efter högst 24 vargar inom vissa jaktområden i länet under tiden den 9 januari till och med den 15 februari 2015 eller till dess jakten avlystes. Föreningen Nordulv (*Nordulv*) m.fl. överklagade beslutet till *Naturvårdsverket* som i beslut den 5 januari 2015 ändrade det överklagade beslutet endast i fråga om den period under vilken spårning av varg fick ske och avslög överklagandena i övrigt. Naturvårdsverket erinrade om att myndighetens beslut enligt 58 § 1 jaktförordningen inte får överklagas.

Nordulv överklagade Naturvårdsverkets beslut till förvaltningsrätten och yrkade bl.a. att länsstyrelsens beslut om licensjakt efter varg tills vidare inte skulle gälla (inhibition). Föreningen anförde bl.a. följande. Vid bedömningen har Naturvårdsverket inte tagit hänsyn till avgöranden från Kammarrätten i Stockholm (mål nr 3273-14) och Förvaltningsrätten i Stockholm (mål nr 30966-13 och 598-14) gällande myndighetens beslut om licensjakt efter varg 2013 och 2014. Naturvårdsverket har inte heller beaktat Europeiska kommissionens två överträdelseärenden (2014/2178 och 2010/4200) angående om licensjakten i Sverige är förenlig med EU:s art- och habitatdirektiv och möjligheten till domstolsprövning. Mycket talar för att den svenska ordningen för överprövning av jaktbeslut inte lever upp till kraven i artiklarna 9.3 och 9.4 i Århuskonventionen och att Naturvårdsverket inte kan ses som en domstol enligt artikel 267 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Förvaltningsrätten i Karlstad (2015-01-08, ordförande Axelius Friberg) yttrade: Enligt 58 § jaktförordningen får beslut av nu aktuellt slag inte överklagas. Förvaltningsrätten finner emellertid mot bakgrund av vad som har framkommit i målet att det i vart fall är tveksamt om överklagandeförbudet i jaktförordningen är förenligt med EU-rätten. I det fall överklagandeförbudet är oförenligt med EU-rätten föreligger det under vissa förutsättningar en skyldighet för domstol att åsidosätta den aktuella bestämmelsen. Förvaltningsrätten gör i detta avseende för närvarande bedömningen att beslutet är överklagbart enligt 22 § förvaltningslagen (1986:223) och prövar därför föreningens yrkande om inhibition. – Enligt 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) får den domstol som ska pröva ett överklagande besluta att det överklagade beslutet, om det annars skulle gälla omedelbart, tills vidare inte ska gälla och även i övrigt besluta rörande saken (s.k. inhibition eller interimistiskt förordnande). – För att ett beslut om inhibition ska meddelas har i praxis i allmänhet ställts upp ett krav på en tämligen hög grad av sannolikhet för att avgörandet kommer att ändras i sak. Kravet har dock satts lägre, om målet har varit av sådan karaktär att det kan antas medföra betydande olägenheter om beslutet ska gälla omedelbart och det inte finns något motstående intresse som starkt talar för att beslutet ska gälla omedelbart. Inhibition har då ansetts kunna meddelas redan när utgången i målet framstår som oviss (jfr t.ex. RÅ 1990 ref. 82 och RÅ 1998 not. 93). – Mot bakgrund av vad som hittills har framkommit i målet, samt med beaktande av att en verkställighet av länsstyrelsens beslut inte kan bringas att återgå vid ett bifall till överklagandet, finner förvaltningsrätten att det för närvarande finns skäl att besluta om inhibition. Det överklagade beslutet får därmed inte verkställas till dess att annat beslutas. – Förvaltningsrätten beslutar att Länsstyrelsen i Värmlands län beslut den 28 november 2014 om licensjakt efter varg tills vidare inte ska gälla (inhibition).

Länsstyrelsen i Värmlands län, Svenska Jägarförbundet och Jägarnas Riksförbund. överklagade förvaltningsrättens beslut till kammarrätten.

Kammarrätten i Göteborg (2015-01-15, Stegeland, Grankvist, Berglund, referent) yttrade: Förvaltningsrätten har beslutat att inhibera länsstyrelsens beslut om licensjakt på varg, trots att Naturvårdsverkets beslut omfattas av ett överklagandeförbud i 58 § jaktförordningen. Som skäl för att åsidosätta överklagandeförbudet hänvisar förvaltningsrätten till att det är tveksamt om överklagandeförbudet är förenligt med EU-rätten. – Länsstyrelsens beslut avser licensjakt på varg enligt jaktförordningen. Genom bl.a. jaktförordningen finns i svensk rätt regler som gör det möjligt att uppfylla kraven i Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter. Bestämmelserna i direktivet innebär bl.a. att jakt på varg får ske endast om vissa i direktivet angivna undantag är uppfyllda. – Direktivet innehåller inte några bestämmelser om rättslig prövning. Såväl Sverige som EU har dock ratificerat FN:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen). Århuskonventionen är därmed en

integrerad del av unionsrätten. Enligt artikel 9.3 i konventionen ska varje part se till att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning. – EU-domstolen har bedömt att artikel 9.3 i Århuskonventionen inte har direkt effekt. Bestämmelserna i artikel 9.3 har som syfte att säkerställa ett effektivt miljöskydd och kan inte, utan att unionsrättens effektiva miljöskydd äventyras, ges en tolkning som innebär att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av unionsrätten. Av detta följer att det – när det är fråga om en art som skyddas av unionsrätten – ankommer på den nationella domstolen att i den utsträckning det är möjligt tolka den nationella rätten så att den står i överensstämmelse med såväl målen i artikel 9.3 i Århuskonventionen som målet att säkerställa ett effektivt domstolsskydd av rättigheterna enligt unionsrätten (EU-domstolens avgörande C-240/09, p. 49–52). – Enligt kammarrättens mening finns det inte något utrymme för att tolka överklagandeförbudet i 58 § jaktförordningen på annat sätt än att Naturvårdsverkets beslut inte kan överklagas när beslutet avser prövning av länsstyrelsens beslut. – Vidare kan konstateras att artikel 9.3 i Århuskonventionen inte föreskriver att den rättsliga prövningen måste ske i domstol, utan att den kan ske även i administrativ ordning. Inte heller finns det någon EU-rättslig princip som ställer krav på den nationella rättsordningen att gå längre än vad som följer av artikel 9.3 i Århuskonventionen, som är en integrerad del av EU-rätten. – Det har därmed inte funnits skäl för förvaltningsrätten att ta upp Nordulvs överklagande till prövning. Förvaltningsrätten borde i stället ha avvisat överklagandet på den grunden att Naturvårdsverkets beslut inte är överklagbart. Överklagandena ska därför bifallas och förvaltningsrättens beslut undanröjas. – Kammarrätten bifaller överklagandena och undanröjer förvaltningsrättens beslut.

Nordulv överklagade kammarrättens dom och yrkade att Högsta förvaltningsdomstolen skulle undanröja denna och fastställa förvaltningsrättens beslut samt inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen. *Nordulv* anförde bl.a. följande. Begränsningen i överklagbarheten strider mot unionsrätten i den mån den hindrar miljöorganisationer att till domstol överklaga beslut om jakt efter arter som omfattas av strikt skydd i ett EU-direktiv. Det strikta skyddet för varg enligt direktivet riskerar att förlora sin ändamålsenliga verkan om den nationella processrätten inte säkerställer tillgången till rättslig prövning. Effektivitetsprincipen och principen om ändamålsenlig verkan kan innebära att bestämmelser i nationell rätt ska åsidosättas, se t.ex. mål C-263/08 jämfört med Högsta domstolens avgörande NJA 2010 s. 419. Att det verkligen är domstolsskydd EU-rätten kräver framgår av domen i mål C-240/09, punkt 52. Ordningen med Naturvårdsverket som slutinstans utesluter dessutom möjligheten att inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen.

Länsstyrelsen i Värmlands län bestred bifall till överklagandet och anförde bl.a. följande. Den svenska ordningen, som innebär att

länsstyrelsens beslut om licensjakt kan överklagas till Naturvårdsverket, uppfyller kraven i artikel 9.3 i Århuskonventionen. Beslutet om licensjakt innebär inte någon kränkning av föreningens unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter och ger därför inte föreningen rätt att få Naturvårdsverkets beslut prövat i domstol enligt artikel 47 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. EU-domstolens dom i mål C-240/09 ger inte stöd för att alla beslut som har sitt ursprung i livsmiljödirektivet ska kunna domstolsprövas. En rätt för föreningen att få beslutet prövat i domstol kan inte grundas på rättspraxis då denna inte är entydig. Kravet på unionsrättens effektiva genomslag tillgodoses inom ramen för länsstyrelsens och Naturvårdsverkets prövning av licensjakten. – Av betydelse vid bedömningen av om Naturvårdsverkets beslut bör kunna överklagas är även möjligheten att genomföra en effektiv och ändamålsenlig licensjakt efter varg. Jakten bör naturligtvis inte genomföras innan frågan om den får bedrivas har avgjorts slutligt. Om licensjakten ska prövas i förvaltningsdomstolarna kommer ett lagakraftvunnet avgörande inte att kunna föreligga vid den tidpunkt då jakten behöver inledas för att överhuvudtaget vara meningsfull.

Jägarnas Riksförbund bestred bifall till överklagandet och yrkandet om att inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen och anförde bl.a. följande. Det finns inget krav i Århuskonventionen eller inom EU-rätten på att den nationella rättsordningen måste gå längre än vad artikel 9.3 i konventionen föreskriver. Förhandsavgörandet i mål C-240/09 behandlar frågan om hur miljöorganisationer ska tillförsäkras rätt att få sin talan prövad i domstol eller administrativ ordning. Denna rätt till prövning uppfylls genom möjligheten till prövning hos Naturvårdsverket.

Svenska Jägareförbundet bestred bifall till överklagandet och yrkandet om att inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen och anförde bl.a. följande. Den överprövning av en länsstyrelses beslut som sker i Naturvårdsverket är förenlig med Århuskonventionen. Av EU-domstolens uttalanden i mål C-401/12 P–C-403/12 P samt C-404/12 P och C-405/12 P framgår att det är medlemsstaterna själva som ska bestämma i vilken ordning olika rättsfrågor ska prövas enligt art. 9.3 Århuskonventionen. Varken konventionen eller andra EU-rättsliga regler hindrar Sverige från att kunna välja den instansordning som framgår av 58 § jaktförordningen. EU-domstolens avgörande i mål C-240/09 avser enbart frågan om talerätt, inte huruvida instansordningen är korrekt.

Högsta förvaltningsdomstolen (2015-12-18, Melin, Almgren, Silfverberg, Bull, Baran) yttrade:

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

Målet gäller om ett beslut om licensjakt efter varg som fattats av Naturvårdsverket efter överklagande av länsstyrelsens beslut kan

överklagas till domstol, trots att det enligt 58 § 1 jaktförordningen inte får överklagas.

Rättslig reglering m.m.

Direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (livsmiljödirektivet, ibland betecknat art- och habitatdirektivet) syftar till att bevara den biologiska mångfalden. Det är alla medlemsstaters gemensamma ansvar att vidta åtgärder som har till syfte att främja bevarandet av prioriterade livsmiljöer och arter av gemenskapsintresse.

Av artikel 12.1 a) jämförd med bilaga 4 a) i livsmiljödirektivet framgår att unionens medlemsstater ska införa förbud mot att avsiktligt fånga eller döda exemplar av bl.a. arten varg i naturen, oavsett hur detta görs.

Enligt artikel 16.1 får emellertid 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 behöriga nationella myndigheterna. 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.

Livsmiljödirektivet har genomförts i svensk rätt genom bestämmelser i jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen. Av 3 § första stycket jaktlagen framgår att varg och annat vilt är fredat och får jagas endast om detta följer av jaktlagen eller av föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen. Av 23 c och 23 d §§ jaktförordningen framgår att Naturvårdsverket får besluta om licensjakt efter bl.a. varg under förutsättning att det inte finns någon annan lämplig lösning och att jakten inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde. Jakten måste dessutom vara lämplig med hänsyn till stammarnas storlek och sammansättning samt ske selektivt och under strängt kontrollerade förhållanden.

Enligt 24 a § andra stycket jaktförordningen får Naturvårdsverket under vissa förutsättningar överlämna till länsstyrelserna i ett rovdjursförvaltningsområde enligt 2 § förordningen (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn att besluta om licensjakt efter bl.a. varg.

Av 58 § 1 jaktförordningen framgår att Naturvårdsverkets beslut i ett överklagat ärende inte får överklagas.

EU och dess medlemsstater är parter till konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen). I artikel 9.3 i

konventionen anges att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt ska ha möjlighet att få handlingar och underlåtenheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning.

Ska förhandsavgörande inhämtas från EU-domstolen?

Nordulv har yrkat att Högsta förvaltningsdomstolen ska inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen. Högsta förvaltningsdomstolen anser att målet kan avgöras med ledning av befintlig praxis, utan att något förhandsavgörande inhämtas. Yrkandet ska därför avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

I livsmiljödirektivet ställs klara, detaljerade och ovillkorliga materiella krav på medlemsstaternas lagstiftning i fråga om jakt efter vissa hotade arter. Direktivet saknar dock bestämmelser om vad som gäller avseende rättslig prövning av medlemsstaternas genomförande.

Unionsrätten har genom EU-domstolens rättspraxis kommit att innefatta allmänna rättsprinciper om bl.a. rätt till domstolsprövning (se t.ex. målen C-97/91 Borelli, punkt 13 och 14 samt C-562/12 Liivimaa Lihaveis MTÜ, punkt 75). Dessa principer har delvis kommit till uttryck i fördragen.

I artikel 4.3 EU-fördraget stadgas att medlemsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördragen eller unionens institutioners akter. Enligt artikel 19.1 andra stycket EU-fördraget ska medlemsstaterna fastställa de möjligheter till överklagande som behövs för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionsrätten. Artikel 47 första stycket i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna anger att var och en vars unionsrättsliga rättigheter kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol.

Enligt artikel 288 EUF-fördraget är direktiv bindande för varje medlemsstat till vilket det är riktat med avseende på det resultat som ska uppnås. Även om direktiv alltså riktar sig till staterna har EU-domstolen sedan länge ansett att direktivbestämmelser som är tillräckligt precisa och ovillkorliga kan ge upphov till rättigheter för enskilda och att dessa måste kunna prövas i nationell domstol (se bl.a. C-41/74 van Duyn punkt 12 och 13).

EU-domstolen har i flera sammanhang prövat frågan om vilka krav unionsrätten ställer på processuella regler vid tillämpningen av nationella bestämmelser som genomför livsmiljödirektivet. Ett av dessa avgöranden brukar betecknas ”den slovakiska brunbjörnen” (mål C-240/09). I det målet var frågan om nationella talerättsregler, som hindrade en miljörättsorganisation att som part föra talan mot ett beslut om bl.a. jakt efter den i livsmiljödirektivet skyddade arten brunbjörn, var förenliga med direktivet och Århuskonventionens artikel 9.3.

EU-domstolen konstaterade att det åligger varje medlemsstat att ”i sin interna rättsordning fastställa de processuella regler som gäller för den talan som syftar till att säkerställa skyddet för enskildas rättigheter enligt unionsrätten, i förevarande fall livsmiljödirektivet” (punkt 47).

Domstolen erinrade vidare om att sådana processuella regler varken får vara mindre förmånliga än dem som avser en liknande talan som grundar sig på nationell rätt (likvärdighetsprincipen) eller göra det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen) (punkt 48).

Bestämmelserna i artikel 9.3 i Århuskonventionen kunde följaktligen inte, utan att unionsrättens effektiva miljöskydd äventyras, ges en tolkning som innebar att det i praktiken blev omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av unionsrätten (punkt 49).

Av detta följde enligt EU-domstolen, när det är fråga om en art som skyddas av unionsrätten, att det ankommer på den nationella domstolen att i den utsträckning det är möjligt tolka den nationella rätten för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionens miljölagstiftning. En sådan tolkning ska stå i överensstämmelse med såväl målen i artikel 9.3 i Århuskonventionen som målet att säkerställa ett effektivt domstolsskydd av rättigheterna enligt unionsrätten och medför att en miljöskyddsförening ska ges möjlighet att väcka talan vid domstol mot ett administrativt beslut som kan strida mot unionens miljölagstiftning (punkt 50 och 51).

Avgörandet avsåg således unionsrättens krav på tolkningen av nationella processregler och inte en situation då nationell rätt innehåller ett formligt överklagandeförbud. Detta krav på tolkningen kan dock sägas ytterst ha sin grund i principen om unionsrättens ändamålsenliga verkan. Denna princip ställer inte bara krav på nationella domstolar att tolka processuella regler i enlighet med vad unionsrätten fordrar, utan kan även innebära att en domstol har att bortse från sådana processuella hinder i den nationella lagstiftningen som kommer i konflikt med klara unionsrättsliga förpliktelser (se t.ex. de tidiga avgörandena i mål C-106/77 Simmenthal, punkt 22 och C-213/89 Factortame, punkt 20 samt, från senare tid, mål C-263/08 Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, punkt 45).

Även målet C-127/02 Waddenzee gällde bestämmelser i livsmiljödirektivet. I sitt avgörande uttalade EU-domstolen att det vore oförenligt med ett direktivs bindande verkan att ”i princip omöjliggöra att den skyldighet som föreskrivs i direktivet kan åberopas av berörda personer”. Domstolen konstaterade att, när det i ett direktiv fastställs att medlemsstaterna ska agera på ett visst sätt, den ändamålsenliga verkan av en sådan rättsakt skulle förlora i styrka om enskilda förhindrades att åberopa direktivet inför domstol. Ett sådant hinder skulle också innebära att de nationella domstolarna förhindrades att beakta direktivet för att pröva om den nationella lagstiftaren, med hänsyn till de valmöjligheter

som direktivet ger, har hållit sig inom gränserna för sin befogenhet (punkt 66).

EU-domstolens nyss nämnda avgöranden måste enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening förstås så, att miljöorganisationer kan göra gällande rättigheter baserade på livsmiljödirektivet. Även i svensk rätt är det en bärande tanke bakom miljöorganisationers talerätt att de ska företräda allmänna intressen (se t.ex. prop. 2009/10:184 s. 66).

Av rättsfallen framgår vidare att unionsrätten kräver ett effektivt domstolsskydd av sådana rättigheter. Det står också klart att, för att livsmiljödirektivet 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.

Av vad som nu sagts kan slutsatsen dras att unionsrätten fordrar att frågan om huruvida de klara och ovillkorligt formulerade förpliktelserna i livsmiljödirektivet har uppfyllts på nationell nivå måste kunna prövas i domstol.

Det förhållandet att överklagandeförbudet i 58 § 1 jaktförordningen leder till att det genom artikel 267 EUF-fördraget inrättade förfarandet med begäran om förhandsavgörande från EU-domstolen inte kan komma till användning vid prövning av beslut som rör livsmiljödirektivet förstärker denna slutsats.

Överklagandeförbudet i 58 § 1 jaktförordningen står därmed enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening i strid med unionsrätten såvitt gäller beslut om jakt efter en art som skyddas av livsmiljödirektivet. Förbudet skulle således inte ha beaktats av kammarrätten när den tog ställning till överklagandet av förvaltningsrättens beslut.

Den tid för licensjakt som Länsstyrelsen i Värmlands län beslutade om har löpt ut. Högsta förvaltningsdomstolen lämnar därför överklagandet utan åtgärd och avskriver målet från vidare handläggning.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

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

Högsta förvaltningsdomstolen avskriver målet från vidare handläggning.

Mål nr 312-15, föredragande Paul Sjögren