

# HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS BESLUT

Mål nr  
312-15

meddelat i Stockholm den 18 december 2015

## **KLAGANDE**

Föreningen Nordulv, 875003-6868

Ombud: AA  
Naturskyddsföreningen  
Box 4625  
116 91 Stockholm

## **MOTPARTER**

1. Länsstyrelsen i Värmlands län  
651 86 Karlstad

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

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

## **ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Kammarrätten i Göteborgs dom den 15 januari 2015 i mål nr 129-15, se bilaga (här borttagen)

## **SAKEN**

Inhibition av beslut om licensjakt efter varg

---

## **HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE**

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

Högsta förvaltningsdomstolen avskriver målet från vidare handläggning.

Dok.Id 165855

**Postadress**  
Box 2293  
103 17 Stockholm

**Besöksadress**  
Birger Jarls torg 13

**Telefon**  
08-561 676 00

**E-post:**  
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se

**Telefax**  
08-561 678 20

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
08:00-16:30

## BAKGRUND

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 avslutades. Föreningen Nordulv m.fl. överklagade beslutet till Naturvårdsverket som ändrade beslutet endast i fråga om den period under vilken spårning av varg fick ske och avlog överklagandena i övrigt. Naturvårdsverket erinrade om att myndighetens beslut enligt 58 § 1 jaktförordningen inte får överklagas.

Nordulv överklagade Naturvårdsverkets beslut till Förvaltningsrätten i Karlstad och yrkade bl.a. att länsstyrelsens beslut om licensjakt efter varg tills vidare inte skulle gälla (inhibition). Förvaltningsrätten fann i beslut den 8 januari 2015 att det var tveksamt om överklagandeförbudet i jaktförordningen är förenligt med unionsrätten. Förvaltningsrätten gjorde bedömningen att Naturvårdsverkets beslut var överklagbart enligt 22 § förvaltningslagen (1986:223) och biföll därefter yrkandet om inhibition.

Mål nr  
312-15

Länsstyrelsen i Värmlands län m.fl. överklagade förvaltningsrättens beslut till Kammarrätten i Göteborg, som i dom den 15 januari 2015 beslutade att undanröja förvaltningsrättens beslut. Kammarrätten fann att inget i Århuskonventionen eller i unionsrätten i övrigt ställer krav på att en rättslig prövning måste ske i domstol och att förvaltningsrätten därför borde ha avvisat överklagandet på den grunden att Naturvårdsverkets beslut inte är överklagbart.

## **YRKANDEN M.M.**

*Nordulv* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska undanröja kammarrättens dom och fastställa förvaltningsrättens beslut samt inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen. *Nordulv* anför till stöd för sin talan 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* bestrider bifall till överklagandet och anför 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* och *Svenska Jägareförbundet* bestrider bifall till överklagandet och yrkandet om att inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen.

*Jägarnas Riksförbund* anför 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* anför 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.

## 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 (1987:905). 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.

Mål nr  
312-15

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 kungsrör 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 talerätsregler, 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.

Mål nr  
312-15

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

# BESLUT

Mål nr  
312-15

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.

\_\_\_\_\_  
  
\_\_\_\_\_  
  
\_\_\_\_\_

I avgörandet har deltagit justitieråden Mats Melin, Karin Almgren, Christer Silfverberg, Thomas Bull och Mahmut Baran.

Målet har föredragits av justitiesekreteraren Paul Sjögren.