

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS BESLUT

Mål nr
1002-17

meddelat i Stockholm den 1 mars 2018

KLAGANDE

Länsstyrelsen i Norrbottens län
971 86 Luleå

Svenska Rovdjursföreningen, 883202-3264
Masthamnen
116 30 Stockholm

MOTPART

Semisjaur-Njarg sameby

Ombud: AA
Svenska Samernas Riksförbund
Formvägen 16
906 21 Umeå

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Sundsvalls dom den 3 februari 2017 i mål nr 3098-16

SAKEN

Skydds jakt efter järv

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen, som förklarar att Länsstyrelsen i Norrbottens län hade fog för sitt beslut den 28 oktober 2016 att avslå ansökan om skydds jakt efter järv inom samebyns område, avskriver målet från vidare handläggning.

Dok.Id 188787

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00
E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se
www.hogstaforvaltningsdomstolen.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00–16:30

BAKGRUND

Allmänt om den svenska järvstammen

Järv (*Gulo gulo*) tillhör familjen mårddjur och förekommer huvudsakligen i norra Sverige, främst i fjällen och fjällnära skogstrakter. Järven är allätare och för de järvar som lever i fjälltrakterna är renen ett viktigt bytesdjur. Då järven inte är en specialiserad jägare lever den till stor del på as.

Under 1960-talet uppskattades antalet järvar i Sverige till 100 eller färre. Den fridlystes 1969. Stammen återhämtade sig därefter sakta och uppgick 2002 till cirka 300 djur. Efter 2012, då stammen uppgick till cirka 750 djur, minskade den och under vintern 2016 uppskattade Naturvårdsverket antalet järvar till cirka 500 individer.

Vid rovdjursinventeringen 2016 dokumenterades i Norrbottens län totalt 11 föryngringar (järvhona med ungar) och i hela landet 58. Ogynnsamma väderförhållanden såväl 2016 som tidigare år har försvårat inventeringsarbetet och medfört att det i vissa områden inte har varit möjligt att hitta några järvlyor.

I propositionen En hållbar rovdjurspolitik (prop. 2012/13:191 s. 43 f.) föreslog regeringen att målen för järvstammen i Sverige är *att* järvens referensvärde för gynnsam bevarandestatus ska vara 500-600 individer, och *att* järvens referensvärde för gynnsam bevarandestatus när det gäller utbredningsområdet i Sverige ska vara den alpina regionen av fjällkedjan och fjällnära skogsterräng i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands, Västernorrlands och Dalarnas län.

Regeringen uttalade att Naturvårdsverket bör ange referensvärdet för gynnsam bevarandestatus inom det föreslagna intervallet. Referensvärdet får därefter inte underskridas (a. prop. s. 34). Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (2013/14:MJU7).

Mål nr
1002-17

Naturvårdsverket har fastställt referensvärdet för gynnsam bevarandestatus för järvpopulationen i Sverige till 600 järvar (NV-09661-12). Härutöver har verket med stöd av 5 § förordningen (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn fastställt miniminivån för årliga föryngringar i Norrbottens län till 46 och i hela landet till 96 (NV-00552-14).

Det överklagade avgörandet

Skydds jakt efter järv får enligt jaktförordningen (1987:905) ske bl.a. för att förhindra allvarlig skada på gröda, boskap, skog, fiske, vatten eller annan egendom om det inte finns någon annan lämplig lösning och om jakten inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde. Om det finns en stor sannolikhet för att allvarlig skada kommer att uppstå, får beslut om skydds jakt fattas även om någon skada inte har inträffat.

Semisjaur-Njarg sameby ansökte i oktober 2016 om skydds jakt på åtta järvar. Som skäl angavs bl.a. följande. På hösten samlar samebyn sina renar för kalvmärkning och skiljning. För detta krävs områden som både är fria från rovdjur och har bra bete. Störning av rovdjur kan få stora konsekvenser eftersom flera tusen renar befinner sig inom ett avgränsat område. Återsamlingsarbetet, om de skingras, blir omfattande. Det är arten järv som är problemet, inte individuella djur, eftersom alla järvar jagar och dödar ren när tillfälle ges. Det är nödvändigt med en minskning av stammen i dess helhet. Samebyn har under de senaste åren haft flera fall av massdöd av ren orsakad av järv. Massdöd och övriga järvangrepp innebär stora ekonomiska förluster eftersom den ersättning som samebyn erhåller inte är tillräckligt stor.

Länsstyrelsen avslog ansökan med motiveringen att risken för allvarlig skada inte kunde bedömas och att järvstammen – även om inventeringsresultatet var osäkert – både på länsnivå och för hela landet låg under referensvärdet för gynnsam bevarandestatus.

Mål nr
1002-17

Samebyn överklagade beslutet till förvaltningsrätten som avlog överklagandet med motiveringen att den sökta jakten riskerade att försvåra återställandet av en gynnsam bevarandestatus för järvstammen.

Samebyn överklagade till kammarrätten som biföll överklagandet och fastställde att det inte förelåg hinder mot skydds jakt på järv inom samebyns område samt visade målet åter till länsstyrelsen. Kammarrätten ansåg att det fanns särskild anledning att beakta den särställning som de renskötande samerna har vid prövningen av förutsättningarna för skydds jakt och att det förelåg en stor sannolikhet för att allvarlig skada kunde uppstå. Kammarrätten ansåg vidare att det saknades andra lämpliga lösningar än skydds jakt. Det kunde heller inte anses försvåra upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus eller uppnåendet av en sådan om det i särskilt rovdjursbelastade områden beviljades skydds jakt på ett mindre antal järvar.

YRKANDEN M.M.

Länsstyrelsen yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens dom och fastställer länsstyrelsens beslut.

Länsstyrelsen anför bl.a. följande. Det behöver klargöras om samernas ställning som urfolk ska beaktas vid prövningen av skydds jakt. Lättnader kan innebära stora negativa konsekvenser för bevarandestatusen hos stammarna av såväl järv som övriga stora rovdjur. Under 2016 års inventering kunde ingen järvföringring för samebyn dokumenteras, endast regelbunden förekomst av järv. Inventeringen kunde dock inte genomföras tillfredställande på grund av väderförhållandena. Det vore oansvarigt att bevilja skydds jakt i förebyggande syfte när arten inte har en gynnsam bevarandestatus. Vid låga populationsnivåer finns ett mycket begränsat utrymme för skydds jakt och det bör användas vid akuta situationer.

Svenska Rovdjursföreningen yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens dom och fastställer länsstyrelsens beslut. Föreningen anför bl.a. följande. Samernas ställning som urfolk ger dem inte rätt att utrota andra arter

Mål nr
1002-17

eller att glesa ut populationer så mycket att de riskerar att inte vara långsiktigt livskraftiga. Järvstammen har inte en gynnsam bevarandestatus i landet.

Dokumenterade föryngringar på nationell nivå för 2016 var endast 58 vilket, efter omräkning enligt Naturvårdsverkets förvaltningsplan, ger en stam på 363 individer.

Samebyn bestrider bifall till överklagandena och anför bl.a. följande. Samernas ställning som urfolk och rätt till renskötsel ska särskilt beaktas, det framgår bl.a. av regeringsformens målsättningsstadgande. Härutöver gäller egendomsskyddet i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, EKMR, med tillhörande tilläggsprotokoll. Vidare har Sverige ratificerat ett flertal konventioner där urfolkens och därmed samernas rättigheter i fråga om bl.a. kultur, land, vatten och självbestämmande skyddas. Flera domar under de senaste åren har lyft fram att den traditionella naturbetesbaserade renskötelsen ska skyddas. Inventeringsförhållandena i *samebyn* har de senaste åren varit synnerligen besvärliga vilket innebär att det finns en stor risk för att järvpopulationen underskattats såväl inom *samebyn* som regionalt och nationellt. Det är både orimligt och oproportionerligt att ett beslut om skyddsjakt blir beroende av om vädret har varit gynnsamt för inventering. Det ska vidare särskilt noteras att ansökan avsåg jakt efter ett begränsat antal djur inom ett avgränsat område.

Samebyn anser att överklagandet från Svenska Rovdjursföreningen ska avvisas.

Naturvårdsverket och Sametinget har yttrat sig i målet.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Rättslig reglering m.m.

Av 3 § första stycket jaktlagen (1987:259) framgår att järv och annat vilt är fredat och får jagas endast om det följer av jaktlagen eller av föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen.

Enligt 23 a § första stycket 3 jaktförordningen får, om det inte finns någon annan lämplig lösning och om det inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde, beslut som avses i 23 b § meddelas för att förhindra allvarlig skada, särskilt på gröda, boskap, skog, fiske, vatten eller annan egendom.

I 23 b § jaktförordningen anges att om det finns förutsättningar enligt 23 a § får Naturvårdsverket efter ansökan av den som riskerar att drabbas av skada eller på eget initiativ besluta om skydds jakt efter bl.a. björn, varg, järv eller lo. Om det finns en stor sannolikhet för att allvarlig skada kommer att uppstå, får beslut om skydds jakt fattas även om någon skada inte har inträffat.

Enligt 24 a § första stycket jaktförordningen får Naturvårdsverket överlämna till länsstyrelsen att besluta om skydds jakt efter bl.a. järv med stöd av 23 b §.

Vissa av dessa bestämmelser genomför artiklar i direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet, ibland kallat livsmiljödirektivet) som syftar till att främja bevarandet av prioriterade livsmiljöer och arter av gemenskapsintresse.

Enligt artikel 11 i direktivet ska medlemsstaterna övervaka bevarandestatusen hos de livsmiljöer och de arter som avses i artikel 2 och särskilt ta hänsyn till prioriterade livsmiljötyper och prioriterade arter. Järv är enligt artikel 1 h) och bilaga 2 a en prioriterad art av gemenskapsintresse vars bevarande kräver att särskilda bevarandeområden utses.

Klagorätt för Svenska Rovdjursföreningen

Svenska Rovdjursföreningen har inte tidigare varit part i processen. Några särskilda bestämmelser i jaktlagen eller jaktförordningen om vem som har rätt att överklaga ett beslut om skydds jakt finns inte. Frågan om föreningen har rätt att överklaga kammarrättens dom får därför avgöras utifrån den allmänna

Mål nr
1002-17

bestämmelsen i 33 § andra stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, som stadgar att ett beslut får överklagas av den som det angår om det har gått honom eller henne emot.

Frågan om klagorätt aktualiserar artikel 9.3 i Århuskonventionen (konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor). Artikel 9.3 ger en rätt att få handlingar och underlåtenheter, liksom beslut, som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning. Artikel 9.3 är fristående från övriga artiklar i konventionen och har till syfte att säkerställa ett effektivt miljöskydd.

Beslut om jakt efter en art som skyddas av art- och habitatdirektivet omfattas av artikel 9.3 (se HFD 2015 ref. 79). Detta innebär att det finns en på konventionen grundad förpliktelse att säkerställa att allmänheten i enlighet med nationell rätt har tillgång till effektiva rättsmedel avseende denna typ av beslut.

I 16 kap. 13 § miljöbalken finns bestämmelser genom vilka ideella föreningar, som har till huvudsakligt syfte att tillvarata naturskydds- eller miljöintressen, under vissa förutsättningar tillerkänns klagorätt. Svenska Rovdjursföreningen uppfyller dessa förutsättningar. Jaktförordningen innehåller inte någon hänvisning till den nämnda paragrafen i miljöbalken. För att säkerställa tillgång till effektiva rättsmedel för allmänheten i enlighet med Århuskonventionen, bör klagorätt ges under motsvarande förutsättningar när det gäller beslut enligt jaktförordningen. Kammarrättens dom får därför anses angå Svenska Rovdjursföreningen i den mening som avses i 33 § andra stycket FPL. Föreningen har således rätt att överklaga domen.

Frågan i målet

Frågan i målet gäller förutsättningarna för skydds jakt efter järv enligt 23 a och 23 b §§ jaktförordningen.

I målet har åberopats ett stort antal rapporter och utredningar, även sådana som har publicerats under 2017. Högsta förvaltningsdomstolen har emellertid att bedöma om förutsättningar för skydds jakt efter järv förelåg när länsstyrelsen fattade sitt beslut, dvs. i oktober 2016. Senare tillkomna rapporter samt den argumentation som bygger på dessa kommer därför inte att redovisas och beaktas.

Samernas ställning som urfolk

Semisjaur-Njarg sameby har anfört att samernas ställning som urfolk och den därmed sammanhängande rätten till renskötsel särskilt ska beaktas vid prövningen av om skydds jakt ska beviljas.

Samernas ställning som urfolk har bekräftats av riksdagen som uttalat att samerna är ett urfolk som har folkrättsliga krav på en kulturell särbehandling i Sverige (prop. 1976/77:80, bet 1976/77:KrU43). I 1 kap. 2 § sjätte stycket regeringsformen föreskrivs att det samiska folkets möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas. I förarbetena till stadgandets ursprungliga lydelse uttalas att ordet ”kultur” i detta sammanhang ska ges en vidsträckt tolkning och även innefatta den renskötsel som är ett centralt inslag i samernas traditionella levnadssätt (prop. 1975/76:209 s. 138). Renskötselrätten nämns särskilt i 2 kap. 17 § regeringsformen där det sägs att den regleras i lag. Härutöver är Sverige folkrättsligt bundet av bl.a. FN:s konventioner om civila och politiska rättigheter (ICCPR) och om biologisk mångfald (CBD). Konventionerna innehåller bl.a. bestämmelser om skydd för minoriteters kulturliv och sedvänjor.

Målsättningsstadgandet i regeringsformen ger inte upphov till några rättigheter för den enskilde på samma sätt som t.ex. reglerna om de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen. Stadgandet har dock getts en viss materiell betydelse i rättstillämpningen och åberopas i samband med olika rättsliga överväganden där frågor om likabehandling, lämplighet och proportionalitet aktualiseras (se t.ex. HFD 2014 not. 65). Enligt Högsta förvaltningsdomstolen

påverkar dock bestämmelsen inte tolkningen av jaktförordningen i det nu aktuella målet.

Folkrättsliga regler ska införlivas i svensk rätt för att bli gällande här. Så har inte skett i fråga om de ovan nämnda FN-konventionerna. Nationella regler ska ändå i största möjliga utsträckning ges en tolkning som överensstämmer med folkrättsliga regler. Högsta förvaltningsdomstolen anser emellertid att de folkrättsliga åtaganden som det här är fråga om inte kan medföra att det skydd för bl.a. järv som bestämmelserna i jaktförordningen ger kan åsidosättas. En annan sak är att rennäringens speciella förutsättningar måste beaktas vid en bedömning av vad som i förordningens mening utgör allvarlig skada liksom av vad som kan vara andra lämpliga lösningar.

Förutsättningar för skyddsjakt enligt jaktförordningen

För att skyddsjakt på järv ska kunna beviljas krävs bl.a. att jakten inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att Naturvårdsverket har fastställt referensvärdet för en gynnsam bevarandestatus för järvpopulationen i Sverige till 600 individer. Referensvärdet får inte underskridas. Miniminivån för årliga föryngringar i Norrbottens län har fastställts till 46 och för hela landet till 96. Populationen av järv minskade efter 2012 för att under vintern 2016 uppskattas till cirka 500 djur. Under samma vinter dokumenterades antalet föryngringar i Norrbottens län till endast 11 och nationellt till 58.

Även med beaktande av de svårigheter att inventera antalet järvar som redovisats i målet står det enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening klart att järvstammens population i oktober 2016 var alltför låg, i förhållande till både referensvärdet för gynnsam bevarandestatus och Naturvårdsverkets miniminivåer för årliga föryngringar, för att stammen skulle kunna anses ha en gynnsam bevarandestatus.

Mål nr
1002-17

Detta utesluter inte att det finns ett visst utrymme för att besluta om skyddsjakt.

Sverige har valt att ge järven ett mer långtgående skydd än vad som följer av art- och habitatdirektivet och jämför den med björn, lo och varg som enligt direktivet åtnjuter ett i förhållande till järven högre skydd. EU-domstolen har beträffande dessa arter uttalat att en förutsättning för skyddsjakt är att jakten inte kan förvärra den ogynnsamma bevarandestatusen hos de aktuella populationerna eller förhindra återställandet av en gynnsam bevarandestatus (Kommissionen mot Finland, C-342/05, EU:C:2007:341, p. 29). Det finns anledning att tillämpa samma synsätt när det gäller skyddsjakt efter järv.

Det är givet att mera omfattande angrepp av järv på renhjordar eller angrepp under särskilt känsliga skeden som kalvmärkning kan utgöra allvarlig skada i jaktförordningens mening. Rennäringens särskilda förutsättningar medför också att andra lämpliga lösningar än jakt för att förhindra sådana skador kan vara svårare att finna.

Den sökta skyddsjakten avsåg inte några specifika skadegörande individer utan syftade till att minska det totala järvbeståndet i det aktuella området, dvs. något som närmast liknar licensjakt. Högsta förvaltningsdomstolen utesluter inte att en sådan typ av jakt kan riktas mot ett begränsat antal individer, förutsatt att den får antas sakna effekt för arten som sådan (jfr den nyss nämnda domen i målet Kommissionen mot Finland).

Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening är omständigheterna i det nu aktuella målet emellertid sådana att den sökta skyddsjakten skulle riskera att förvärra den ogynnsamma bevarandestatusen för arten i dess naturliga utbredningsområde, inte minst med hänsyn till resultatet av 2016 års inventering vad gäller årliga föryngringar.

Mot denna bakgrund hade länsstyrelsen fog för sitt beslut att avslå samebyns ansökan om skyddsjakt.

BESLUT

Mål nr
1002-17

Den tidsperiod som ansökan avsåg har passerat. Överklagandena i målet föranleder därför inte någon vidare åtgärd från Högsta förvaltningsdomstolens sida.

I avgörandet har deltagit justitieråden Mats Melin, Margit Knutsson, Leif Gäverth och Kristina Svahn Starrsjö.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Anna Vilgeus Huldt.

Länsstyrelsen i Norrbottens läns beslut den 28 oktober 2016, dnr 218-12615-2016
Förvaltningsrätten i Luleås dom den 29 november 2016 i mål nr 2459-16