

Justitieombudsmannen
Nils-Olof Berggren

Kritik mot Naturvårdsverket för att i strid med jaktlagstiftningen ha tillåtit skyddsjakt på lodjur

Anmälan

I en anmälan klagade AA, i egenskap av företrädare för Riksföreningen Hänsynsfull Jakt, på Naturvårdsverkets beslut dels den 16 januari 2001, dnr 411-277-01 Nf, om jakt efter lodjur vintern 2000/2001 utanför renskötselområdet, dels den 2 juli 2001, dnr 411-3646-01 Nf, om skyddsjakt på björn år 2001. Han anförde bl.a. följande.

Jakt efter lodjur utanför renskötselområdet

Naturvårdsverket har genom beslutet att bevilja jakt efter 58 lodjur utanför renskötselområdet åsidosatt bestämmelserna i 7 § jaktlagen samt i 6 § och 23 a § jaktförordningen. Jakten har inget stöd i lag och beslutet åtföljs av en mycket svag motivering, vilket bevisas av att Naturvårdsverkets jurister reserverat sig mot beslutet. Inget av de kriterier som uppställs i bestämmelserna är uppfyllt. – Naturvårdsverket är skyldigt att följa EU:s art- och habitatdirektiv, oavsett om detta är likalydande med svensk lag eller inte. Den 5 april 2001 skrev EU-kommissionären BB till den svenska regeringen och påtalade att Sverige bryter mot direktivet genom den av Naturvårdsverket beviljade jakten. – Det går inte att komma ifrån misstanken att det verkliga skälet är att Naturvårdsverket vill skydda rådjursstammen från viss predation från lodjur, eftersom jägarorganisationerna ofta hävdar att predationen från lo ”trycker ned” rådjursstammen i vissa delar av landet. – Till stöd för anmälan kompletterades denna senare med en kopia av ett av EU-kommissionen den 18 juli 2001 utfärdat motiverat yttrande, i vilket kommissionen anförde att Sverige genom bl.a. det aktuella beslutet inte uppfyllt sina skyldigheter enligt habitatdirektivet 92/43/EEG samt uppmanade Sverige att inom två månader vidta de åtgärder som krävs för att rätta sig efter yttrandet.

Skyddsjakt på björn

Beslutet är fattat dagen efter det att ändringar i 6 § och 23 a § jaktförordningen trätt i kraft. Dessa ändringar var lagstiftarens försök att få Naturvårdsverket att följa EU:s art- och habitatdirektiv, vilket verket är skyldigt att göra. Även här har en av verkets jurister reserverat sig mot beslutet och konstaterat att beslutet saknar laglig grund. Detta har inte fått Naturvårdsverket att ändra inställning att svensk lag och

EU:s art- och habitatdirektiv kan åsidosättas hur som helst, utan hänsyn till laglighet och lagstiftarens mening.

Utredningen

Anmälan remitterades till Naturvårdsverket för yttrande.

Till remissvaret fanns bl.a. de båda besluten bifogade. Beträffande skyddsjakten på lodjur hänvisade Naturvårdsverket helt till regeringens yttrande till EU-kommissionen daterat den 21 september 2001, Angående motiverat yttrande om jakt på lodjur utanför renskötselområdet i Sverige, i vilket anfördes bl.a. följande.

Den svenska lodjursstammen har en gynnsam bevarandestatus

— — — enligt forskarnas bedömning krävs en stam på åtminstone 1 000 individer för att långsiktigt bevara lodjuret inom Sverige.

Antalet lodjur i Sverige uppgår till mellan 1 400 och 1 800 individer, enligt de senaste beräkningar som gjorts av lodjursforskningsprojektet. — — —

Det kan således konstateras att den svenska lodjursstammen är så stor att den ur ett vetenskapligt perspektiv kan bedömas som långsiktigt livskraftig. Därtill vidhåller den svenska regeringen att även situationen i främst Norge måste beaktas vid bedömningen av populationens livskraft. Detta eftersom det från biologisk synvinkel är fråga om en sammanhängande svensk-norsk population.

Såsom har framhållits i de tidigare skrivelserna har lodjuret under det senaste årtiondet haft en positiv populationsutveckling i Sverige och dess naturliga utbredningsområde har vuxit. — — —

Uppgifterna om lodjurets populationsutveckling visar således att arten på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av sin livsmiljö.

Vidare kan det konstateras att artens naturliga utbredningsområde varken minskar eller sannolikt kommer att minska inom en överskådlig framtid. Tvärtom visar inventeringsresultaten att populationen fortsätter att öka samt att den sprider sig allt längre söderut i landet trots den jakt som har tillåtits.

Eftersom det otvivelaktigt finns och kommer att fortsätta att finnas en tillräckligt stor livsmiljö för lodjurspopulationen kan det således, mot bakgrund av uppgifterna ovan, konstateras att den svenska lodjursstammen har en gynnsam bevarandestatus i enlighet med artikel 1 i) i habitatdirektivet.

— — —

Hänsyn till orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse

Den svenska regeringen hävdar inte, och har heller inte hävdat, att jakten på lodjur med stöd av artikel 16.1 a i habitatdirektivet skulle vara tillåten för att skydda rådjursstammen. De resonemang som fördes i svaret på den formella underrättelsen angående betydelsen av jakt och viltvård syftade till att ge en bakgrund till Naturvårdsverkets motiv till att tillåta jakt med hänvisning till ett överskuggande allmänintresse, dvs. att tillåta jakt enligt artikel 16.1 c i habitatdirektivet.

Kommissionen har anfört att individens intresse av att bedriva jakt på rådjur inte är ett allmänintresse. Sveriges regering vill häremot hävda att jakt och viltvård är kulturellt och socialt viktiga frågor för stora delar av befolkningen på den svenska landsbygden sedan mycket lång tid och utgör en del av ett svenskt regionalt och lokalt särdrag, till vilket hänsyn skall tas enligt artikel 2.3 i habitatdirektivet. Därmed är också frågan om jakt på lodjur en del av ett allmänintresse och inte en fråga om enskilda individers olika intressen.

De skäl som Naturvårdsverket har angivit för att tillåta jakten under vintern 2000/2001 överensstämmer således med artikel 16.1 c i habitatdirektivet. Det kan

här särskilt påpekas att även den sistnämnda artikeln uttryckligen hänvisar till orsaker av social karaktär.

Såvitt avser de allmänintressen som motiverat beslutet att tillåta jakten saknas annan lämplig lösning.

Jakten bedrivs under strängt kontrollerade förhållanden

Den svenska regeringen vidhåller att lodjursjakten bedrivits under strängt kontrollerade förhållanden samt att den skett selektivt och i begränsad omfattning. Jakten har därmed stått i överensstämmelse med artikel 16.1 e i habitatdirektivet. – – –

Beträffande skyddsjakten på björn anförde Naturvårdsverket följande.

– – – Populationsberäkningar visar att björnstammen ligger på ca 1 500 djur, vilket är ungefär den miniminivå som riksdagen nu fastställt (prop. 2000/01:57 Sammanhållen rovdjurspolitik).

Björnjakten likaväl som lodjursjakten har tidigare varit föremål för EU-kommissionens prövning Klagomål ([P-97/43330]) från 1999. Då accepterades de motiv som angavs att under förutsättning att en fortsatt gynnsam populationsutveckling kunde garanteras så kan en kontrollerad skyddsjakt motiveras för att förhindra allvarliga skador på boskap samt hänsyn till människors säkerhet.

Naturvårdsverket vidhåller sin tidigare bedömning att: *”En helt ohämmand tillväxt av björnstammen i Sverige kan innebära risker för allmän hälsa och säkerhet och för skador. För att undvika detta bör enligt verkets uppfattning en kontrollerad tillväxt av stammen eftersträvas. Denna uppfattning ger också riksdagen uttryck för i ställningstagande till propositionen Sammanhållen rovdjurspolitik (prop 2000/01:57) som antogs i mars i år. En sådan lugnare utveckling torde vara att föredra framför en situation där i efterhand en alltför kraftig björnstam måste reduceras då omfattande och allvarliga skador blivit ett faktum. Verket gör därför bedömningen att viss jakt med stöd av de ovan nämnda föreskrifterna i jaktförordningen efter ett begränsat, och i förväg, med hänsyn till upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus, fastställt antal exemplar och under strängt kontrollerade former i övrigt torde vara den enda möjliga lösningen för att åstadkomma en sådan kontrollerad tillväxt och därmed förhindra uppkomsten av skador.”*

Det bör noteras att bestämmelserna i den av anmälaren åberopade 6 § jaktförordningen (1987:905) avser jakt som bedrivs efter vissa exemplar med stöd av tillstånd från Naturvårdsverket och inte skyddsjakt som här är ifrågasatt.

AA kommenterade remissvaret. Han kompletterade även sin anmälan med anledning av ett beslut den 13 december 2001 av Naturvårdsverket om skyddsjakt efter lodjur vintern 2001/2002.

I beslut den 12 maj 2004 anförde *JO Berggren* följande.

Rättslig reglering

JO:s granskning avser i första hand en kontroll av att myndigheter och deras befattningshavare i sin verksamhet följer lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Granskningen är av rättslig art och avser främst tillämpningen av gällande förfaranderegler. JO kan inte ändra eller upphäva ett beslut som en myndighet har fattat. Frågan om ett beslut är riktigt i sak tas upp till utredning bara när ett beslut direkt strider mot en lag eller annan författning eller när det annars framstår som uppenbart felaktigt. Vidare gäller att JO:s granskning inte är avsedd att föregripa eller ersätta den prövning som kan ske eller har skett i ordinarie ordning.

Förutsättningarna för s.k. skyddsjakt regleras i 7 § jaktlagen (1987:259). Om det på grund av ett viltbestånds storlek finns påtagliga risker för trafikolyckor eller för allvarliga skador av vilt får, enligt 7 § första stycket, den myndighet som regeringen bestämmer besluta om jakt för att förebygga eller minska dessa risker. Det skall vara fråga om en särskilt kvalificerad skaderisk på så sätt att det bör framgå av omständigheterna att risken för skada är överhängande och att den skada som riskeras är allvarlig (se prop. 1986/87:58 s. 32).

Närmare föreskrifter om skyddsjakt finns i jaktförordningen (1987:905). Av 24 § jaktförordningen framgår att det är Naturvårdsverket som är behörig myndighet när det gäller beslut om jakt efter bl.a. lo och björn.

23 a § första stycket jaktförordningen föreskrev i dess lydelse vid tidpunkten för det nu aktuella beslutet om jakt efter lodjur att beslut om jakt fick meddelas – om det inte fanns någon annan lämplig lösning och om upprätthållandet av artens bevarandestatus inte försvårades –

1. av hänsyn till människors hälsa och säkerhet eller av andra orsaker som har ett överskuggande allmänintresse,
2. av hänsyn till flygsäkerheten,
3. för att förhindra allvarlig skada på gröda, boskap, skog, fiske, vatten eller annan egendom, eller
4. för att skydda flora eller fauna och bevara livsmiljöer.

Bestämmelsen utgör ett införlivande i svensk rätt av artikel 16.1 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (habitatdirektivet). Ändringen av 23 a § första stycket jaktförordningen som trädde i kraft den 1 juli 2001, dagen före beslutet om skyddsjakt på björn, innebar endast att ordalydelsen närmades texten i direktivet.

Naturvårdsverkets beslut om skyddsjakt får överklagas enligt 22 a § förvaltningslagen (1986:223) jämförd med 58 § jaktförordningen.

Bedömning

Beslutet om jakt efter lodjur utanför renskötselområdet

Naturvårdsverket hänvisade i sitt beslut till 7 § jaktlagen, 23 a § och 24 § jaktförordningen samt även till 6 § jaktförordningen. Sistnämnda bestämmelse avser s.k. licensjakt. Det framgår dock tydligt av beslutet att detta rör frågan om skyddsjakt. Någon hänvisning till 6 § jaktförordningen borde således inte ha gjorts i beslutet.

I beslutet konstaterade Naturvårdsverket till en början att artens bevarandestatus medgav en begränsad jakt efter lodjur utanför renskötselområdet. Efter att ha bedömt att varken punkterna 2–4 i 23 a § första stycket jaktförordningen eller hänsyn till människors hälsa och säkerhet kunde motivera jakten anfördes bl.a. följande.

Verket anser att det är av stor betydelse för artens bevarande att lodjursstammens utveckling kan följas genom inventeringsinsatser som bidrar till ökad kunskap om

utbredning och numerär. Utanför renskötseområdet är jägarnas och andra naturintresserade människors ideella insatser i det arbetet nödvändiga. För att förvaltningsmålen skall kunna uppnås krävs såväl delaktighet, förtroende som acceptans hos jägare och befolkning i de berörda områdena. Det får därför anses vara ett viktigt allmänintresse att upprätthålla en positiv attityd till lodjurens överlevnad och en motivation till fortsatt ideellt arbete. Tillåtandet av en viss jakt synes vara en förutsättning för upprätthållandet av en sådan positiv attityd. En försiktig jakt efter lodjur får därför anses vara motiverad av ett allmänintresse att upprätthålla kontrollen över lodjursstammens utveckling. Verkets bedömning är att ett lagligt stöd därför kan sägas föreligga i 23 a § 1 stycket punkt 1.

Beslutet innehöll inte någon bedömning av om det fanns någon annan lämplig lösning än att tillåta jakt.

23 a § första stycket 1 jaktförordningen motsvaras av artikel 16.1 c) i habitatdirektivet, dock att där talas om andra tvingande orsaker som har ett *allt* överskuggande allmänintresse, *inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön*. I det motiverade yttrandet som ovan berörts anförde EU-kommissionen bl.a. att det bara är allmänna intressen, som kan drivas av offentliga eller privata organ, som kan hävdas mot direktivets bevarandesyften och att projekt som endast gynnar ett företag eller enskilda således inte omfattas.

Det förefaller till en början tveksamt om en positiv attityd till lodjurens överlevnad är av sådan vikt för bevarandet av lodjursarten att den medför att en viss jakt efter lodjur måste tillåtas. Mot bakgrund av vad som anförts ovan kan det vidare starkt ifrågasättas om upprätthållandet av denna positiva attityd kan anses utgöra ett sådant överskuggande allmänintresse som avses i 23 a § första stycket 1 jaktförordningen och i det bakomliggande habitatdirektivet. Oavsett hur det förhåller sig med det krävs att förutsättningarna i 7 § jaktlagen är uppfyllda för att ett beslut om skyddsjakt med stöd av 23 a § jaktförordningen skall kunna meddelas. Redan genom Naturvårdsverkets motivering av sitt beslut står det enligt min mening klart att så inte var fallet här. Jag kan med hänsyn till det sagda inte finna annat än att beslutet strider mot lag.

Beslutet om skyddsjakt på björn

I skälen för Naturvårdsverkets beslut anfördes att en helt ohämmad tillväxt av björnstammen i Sverige bör undvikas då en sådan tillväxt kan innebära risker för allmän hälsa och säkerhet och för skador. Av beslutet framgår inte klart om dessa risker bedömdes vara överhängande eller inte. Mot bakgrund av vad som anförts om JO:s granskningsverksamhet finner jag dock inte anledning att gå vidare i denna fråga.

Avslutande synpunkter

Jag är sammanfattningsvis mycket kritisk mot Naturvårdsverkets beslut den 16 januari 2001 att tillåta jakt efter lodjur utanför renskötseområdet.

Jag noterar att Naturvårdsverket tillåtit sådan jakt med motsvarande tillämpning av 23 a § första stycket 1 jaktförordningen i beslut för såväl vintern

2001/2002 som vintern 2002/2003. Anmälan mot det sistnämnda beslutet, som har tagits upp i ärendet dnr 202-2003, kommer jag med hänvisning till det förevarande ärendet att pröva i beslut denna dag.

Ärendet avslutas.