



**KLAGANDE**

1. Naturvårdsverket  
106 48 Stockholm

2. Svenska Jägarförbundet, 802001-6658  
Öster-Malma  
611 91 Nyköping

**MOTPARTER**

1. Svenska Naturskyddsföreningen, 802002-4280  
2. Svenska Rovdjursföreningen, 883202-3264  
3. Världsnaturfonden WWF, 802005-9823

Ombud: Juristen Oscar Alarik  
Svenska Naturskyddsföreningen  
Box 4625  
116 91 Stockholm

**ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 2 maj 2013 i mål nr 2428-13,  
se bilaga A

**SAKEN**

Licensjakt

---

**KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE**

Kammarrätten skriver av målet från vidare handläggning.

---

## YRKANDEN

**Naturvårdsverket** yrkar att kammarrätten ska fastställa verkets beslut av den 30 januari 2013, trots att giltighetstiden för beslutet har löpt ut.

**Svenska Jägareförbundet** yrkar att kammarrätten ska fastställa Naturvårdsverkets beslut av den 30 januari 2013.

**Svenska Naturskyddsföreningen, Svenska Rovdjursföreningen och Världsnaturfonden WWF (föreningarna)** anser att överklagandena ska avslås.

## GRUNDER OCH UTVECKLING AV TALAN

### Naturvårdsverket

Det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas. Det finns inga tidigare avgöranden av högre rätt och en prövning kan antas vara av vikt för eventuella framtida beslut om jakt efter varg. Den nationella förvaltningsplanen för varg redovisar vilka politiska målsättningar som gäller för vargstammen och vargförvaltningen, vilka förvaltningsåtgärder som planeras för att nå målen samt hur uppföljningen ska ske. Fattade politiska beslut, gällande lagstiftning och befintliga ekonomiska ramar utgör tillsammans med EU:s art- och habitatdirektiv förutsättningarna för vargförvaltningsplanen. De juridiska förutsättningarna för att bedriva jakt efter varg som inte motiveras av skyddsbehov framgår av 23 c § jaktförordningen (1987:905). Genom bestämmelsen har artikel 16.1 e i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet eller direktivet) införts i svensk rätt. Beslutet den 30 januari 2013 om selektiv och riktad jakt efter varg uppfyller de uppställda kriterierna. Som förvaltningsrätten har konstaterat omfattas beslutet av den nationella förvaltningsplanen och artikel 2.2 i direktivet,

dvs. det är en åtgärd som syftar till att återställa en gynnsam bevarandestatus hos bl.a. arter av vilda djur av gemenskapsintresse. Kommissionen har i sin "Vägledning om strikt skydd för djurarter av intresse för gemenskapen i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer" (s. 55) uttalat: "Naturligtvis finns inget hinder mot att bevilja undantag om det tydligt kan visas att undantagen kommer att vara gynnsamma för den berörda artens eller populationens bevarandestatus. Kommissionen bedömer dock att det föredragna sättet att styrka att villkoret uppfylls är upprättandet av ett åtgärdsprogram för arten, med målet att återställa gynnsam bevarandestatus." En jakt i enlighet med beslutet skulle öka möjligheterna att minska inaveln i den svenska vargstammen. Beslutet omfattar endast 16 vargar och är därigenom inte mer ingripande än nödvändigt.

Efter förfrågan från kammarrätten om behovet av inhämtande av förhandsavgörande från EU-domstolen beträffande tolkningen av artikel 16.1 e i art- och habitatdirektivet har Naturvårdsverket framfört följande.

Det står klart att artikel 16.1 e kan tillämpas för att medge jakt efter och dödande av vissa djurarter och det finns därför inte något behov av att inhämta förhandsavgörande från EU-domstolen. I den svenska versionen av artikel 16.1 e i art- och habitatdirektivet har rekvisiten "insamling och förvaring" använts, medan det i den engelska versionen har använts rekvisiten "taking or keeping". När man läser den svenska versionen kan möjligen utrymmet för jakt i syfte att döda framstå som begränsat. Av den engelska versionen framgår dock enligt Naturvårdsverkets mening att artikelns tillämpningsområde är relativt brett och inrymmer jakt i syfte att döda. Vidare framgår det tydligt av EU-kommissionens vägledning om tillämpning av artiklarna 12 och 16 i art- och habitatdirektivet, och av ett resonemang som kommissionen har fört i en korrespondens med Lettland, att jakt i syfte att döda är förenligt med artikel 16.1 e. Det framgår även tydligt i riktlinjer från Large Carnivore Initiative for Europe, LCIE, att en

viss jakt i syfte att döda är förenlig med artikel 16.1 e. Dessa riktlinjer för förvaltning av stora rovdjur på populationsnivå har tagits fram på uppdrag av kommissionen.

### **Svenska Jägareförbundet**

Alla aktörer med kompetens i frågan vet att det bara finns en enda lösning som kan förbättra den genetiska statusen på vargstammen, framför allt på kort sikt, nämligen att skjuta bort de individer som har sämst genetisk status. Då får individer med bättre genetisk status en chans att föröka sig och därmed förbättra stammens totala genetiska status. Många länder i EU använder undantagsbestämmelserna i artikel 16.1 i art- och habitatdirektivet för att bedriva jakt på stora rovdjur. I Sverige jagas bl.a. lodjur och björn med stöd av samma undantagsbestämmelser som nu prövas i fråga om jakt på varg. Vare sig björnjakten eller lodjursjakten har, trots klagomål, lett till ingripande från EU-kommissionen de senaste tio åren. Kommissionen har därmed gett indirekt klartecken för populationsbegränsande licensjakt i den form och med den omfattning som den bedrivs i Sverige. Det framgår således tydligt att svensk förvaltningspraxis godtas av kommissionen. Det är viktigt att poängtera att det råder total enighet [inom forskarkollektivet] om att vargstammens bevarandestatus ur ett genetiskt perspektiv aldrig kan förbättras om det inte finns ett genetiskt utbyte. Vare sig selektiv jakt, färre vargar eller fler vargar kan förbättra den genetiska statusen på längre sikt om immigrationen upphör. Det vetenskapliga underlaget visar tveklöst att gynnsam bevarandestatus kan uppnås/bibehållas med betydligt färre vargar förutsatt genetiskt utbyte österut. Det framgår tydligt av EU-domstolens dom i mål nr C-342/05, kommissionen mot Finland, att undantag från fredning kan medges även om stammen inte har en gynnsam bevarandestatus. Det är enligt Svenska Jägareförbundet uppenbart att artikel 16.1 e är tillämplig på jakt efter och dödande av vissa exemplar av djurarter, inklusive de som förtecknas i bilaga 4.

### **Föreningarna**

Gynnsam bevarandestatus i vargstammen definieras inte enbart av dess inavelsgrad, inte ens när det gäller endast den genetiska aspekten av bevarandestatusen. Ju mindre immigrationsflödet är, desto större population behövs för att inte genetisk variation ska förloras. De genetiska förstärkningsåtgärder som den beslutade jakten skulle vara ett komplement till, har i allt väsentligt uteblivit trots tre beslut om licensjakt. Föreningarna bestrider att det inte skulle finnas andra lämpliga lösningar på kort sikt, men även att det skulle vara nödvändigt att tvinga ner inavelskoefficienten med en sådan brådska som Naturvårdsverket lägger i uttrycket "kort sikt". Det viktiga är att åstadkomma en förbättring av genetiken i populationen på längre sikt, och att inte vidta kortsiktiga åtgärder som allvarligt äventyrar målet om gynnsam bevarandestatus. Ett viktigt samband att hålla i minnet är att populationens storlek är avgörande för dess genetiska hälsa. I en liten population ökar inaveln fortare än i en stor.

### **BESLUT UNDER HANDLÄGGNINGEN**

Kammarrätten har genom ett beslut den 18 juni 2014 avslagit ett yrkande från föreningarna om inhämtande av förhandsavgörande från EU-domstolen och ett yrkande från Naturvårdsverket om att hålla muntlig förhandling i målet.

### **SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE**

#### **Förutsättningar för att ta upp saken till prövning**

Det saknas vägledande avgöranden angående under vilka förutsättningar licensjakt kan tillåtas på skyddade arter. Mot den bakgrunden finner kammarrätten anledning att pröva målet trots att tiden för den i målet aktuella jakten har löpt ut.

### **Frågan i målet**

Naturvårdsverket beslutade den 30 januari 2013 om licensjakt efter 16 vargar i syfte att minska inavelsgraden hos den skandinaviska vargstammen. Frågan i målet är om Naturvårdsverket hade grund för sitt beslut. Vid prövningen av om förutsättningarna för licensjakt var uppfyllda måste tas hänsyn till, utöver 23 c § jaktförordningen, det skyddssystem för varg som följer av art- och habitatdirektivet.

### **Det strikta skyddssystemet för arter som omfattas av art- och habitatdirektivet**

#### *Regleringen i direktivet*

Enligt artikel 12 i art- och habitatdirektivet ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett strikt skyddssystem i det naturliga utbredningsområdet för de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4 a, med förbud mot bl.a. att avsiktligt fånga eller döda exemplar av dessa arter i naturen, oavsett hur detta görs (artikel 12.1 a).

Bilaga 4 till direktivet har rubriken ”djur- och växtarter av gemenskapsintresse som kräver strikt skydd”. I bilaga 4 a nämns bl.a. *canis lupus*, dvs. varg. Undantag görs för vissa särskilt nämnda populationer av varg, dock inte den svenska eller skandinaviska vargstammen.

Artiklarna 13, 14 och 15 innehåller bestämmelser till skydd för bl.a. växtarter och för djurarter som finns förtecknade i bilaga 5. Bilaga 5 har rubriken ”djur- och växtarter av gemenskapsintresse för vilka insamling i naturen och exploatering kan bli föremål för förvaltningsåtgärder”. I bilaga 5 nämns de populationer av varg som det enligt ovan görs undantag för i bilaga 4 a.

Undantag från det strikta skyddssystemet kan göras enligt de förutsättningar som framgår av artikel 16.1 i art- och habitatdirektivet. Artikelns lydelse:

Förutsatt 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, får medlemsstaterna göra undantag från bestämmelserna i artiklarna 12–14 samt 15 a och b av följande anledningar:

- a) För att skydda vilda djur och växter och bevara livsmiljöer.
- b) För att undvika allvarlig skada, särskilt på gröda, boskap, skog, fiske, vatten och andra typer av egendom.
- c) Av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet, eller av andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön.
- d) För forsknings- och utbildningsändamål, för återinplantering och återinförsel av dessa arter och för den uppfödning som krävs för detta, inbegripet artificiell förökning av växter.
- e) För att under strängt kontrollerade förhållanden selektivt och i begränsad omfattning tillåta insamling och förvaring av vissa exemplar av de arter som finns förtecknade i bilaga 4 i en begränsad mängd som fastställs av de behöriga nationella myndigheterna.

*EU-domstolens praxis m.m.*

Av allmänna rättsliga principer följer att undantagsbestämmelser ska tolkas restriktivt. Detta har också slagits fast av EU-domstolen i mål angående tillämpningen av artikel 16.1 i art- och habitatdirektivet (se domarna i mål C-6/04, kommissionen mot Förenade kungariket, 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.

I kommissionens "Vägledning om strikt skydd för djurarter av intresse för gemenskapen i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer" (slutlig version, februari 2007) anförs bl.a. följande angående en "tillämpning av proportionalitet". "Allmänt gäller att strängheten hos något av villkoren [i artikel 16.1] ... ökar med graden av ett undantags påverkan på en art/population" (avsnitt III.1.2, s. 52). Vidare anges sammanfattningsvis att "den första frågan vid ställningstagande till ett undantag bör vara om det är rättfärdigat med hänvisning till något av skälen enligt artikel 16.1 a–e. Typen av skäl och skälets tyngd måste ställas i relation till den skyddade artens behov under de konkreta och specifika omständigheterna i fråga, för att man ska kunna avgöra om ett undantag är motiverat" (avsnitt III.2.1, s. 57).

I EU-domstolens praxis har preciserats att den myndighet som fattar beslut om undantag 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).

Beträffande tillämpningen av undantaget i artikel 16.1 b i art- och habitatdirektivet framgår av EU-domstolens praxis att det ska göras en prövning av om syftet med undantaget kan förväntas uppnås genom undantaget (mål C-342/05, punkterna 42–44 och 47).

Kammarrätten i Stockholm har i ett mål om skyddsjakt, dvs. undantag enligt artikel 16.1 b i art- och habitatdirektivet, uttalat att sådan jakt inte kan tillåtas om jakten inte kan antas förhindra den aktuella skadan (dom den 14 februari 2014 i mål nr 3854-13 m.fl.).

*Den svenska regleringen*

Den bestämmelse som Naturvårdsverket har åberopat till stöd för sitt beslut är 23 c § jaktförordningen, som har följande lydelse.

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.

**Närmare om artikel 16.1 e i art- och habitatdirektivet och dess tillämplighet på jakt för att döda**

*Tolkning av artikeln med stöd av andra bestämmelser i direktivet*

I likhet med förvaltningsrätten anser kammarrätten att den undantagsbestämmelse i artikel 16.1 i art- och habitatdirektivet som kan vara aktuell är artikel 16.1 e. Kammarrätten konstaterar att bestämmelsen reglerar ”insamling och förvaring” av exemplar av skyddade arter.

Begreppen ”insamling” och ”förvaring” definieras inte i direktivet. Rent språkligt kan det enligt kammarrättens mening ifrågasättas om något av begreppen kan omfatta jakt för att döda djur. Direktivtexten i fransk, engelsk och tysk språkversion reglerar i samma bestämmelse ”la prise ou la détention”, ”the taking or keeping” respektive ”die Entnahme oder

Haltung". Dessa ordalydelser kan enligt kammarrätten inte heller anses vara direkt klargörande i frågan om undantaget kan avse dödande av djur.

Vid tolkningen av artikel 16.1 e i direktivet bör bestämmelserna om skydd i artiklarna 12–15 beaktas, eftersom artikel 16.1 innehåller undantag från dessa skyddsregler.

Som redan har framgått ska medlemsstaterna enligt artikel 12 vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett strikt skyddssystem i det naturliga utbredningsområdet för de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4 a till direktivet. Artikel 12.1 a innebär förbud mot att avsiktligt "fånga eller döda" exemplar av dessa djurarter. Artikel 12.2 innebär som huvudregel förbud mot vissa åtgärder – bl.a. förvaring, transport och försäljning – av exemplar av dessa arter som "insamlats" i naturen. Med exemplar menas enligt en definition i direktivet bl.a. varje djur i levande eller dött tillstånd, av de arter som finns förtecknade i bilaga 4 (artikel 1 m).

Enligt artikel 14.1 i direktivet ska medlemsstaterna, om de anser det nödvändigt mot bakgrund av övervakningen av bevarandestatusen hos arter, vidta åtgärder för att säkerställa att insamling i naturen av exemplar av de arter av vilda djur och växter som är förtecknade i bilaga 5 till direktivet och exploatering av dessa, är förenligt med bibehållandet av en gynnsam bevarandestatus för dem. Sådana åtgärder kan innefatta bl.a. dels förbud mot insamling av exemplar i naturen och exploatering av vissa populationer, dels tillämpning, vid insamling av exemplar, av jakt- och fiskeregler, som tar hänsyn till bevarandet av sådana populationer (artikel 14.2 andra respektive fjärde strecksatsen).

När det gäller innebörden av begreppet "insamling" framgår således bl.a. av artikel 12.2 jämförd med artikel 12.1 att djur kan samlas in. Av artikel 14 framgår dessutom att insamling av djur kan ske genom jakt (artikel 14.2 fjärde strecksatsen). Även av artikel 15 följer att insamling av djur kan

kopplas till jakt. I den artikeln föreskrivs nämligen att där undantag i enlighet med artikel 16 görs i fråga om bl.a. insamling av djur, ska medlemsstaterna förbjuda användning av vissa metoder och medel för fångst och dödande.

*Kammarrättens bedömning*

Kammarrättens slutsats är att begreppet "insamling" har en förhållandevis vid innebörd och alltså omfattar även jakt i syfte att döda djur. Detta får anses gälla även med beaktande av att artikel 16.1 innehåller undantagsbestämmelser som ska tolkas restriktivt.

Sammanfattningsvis anser kammarrätten att artikel 16.1 e i direktivet i och för sig omfattar och är tillämplig på jakt för att döda djur, t.ex. varg.

Uppenbarligen är det också den tolkningen som har gjorts inom kommissionen, vilket framgår av både vägledningen till art- och habitatdirektivet och korrespondens, som har getts in av parterna i målet, mellan kommissionen och Sverige respektive Lettland.

Det får också anses ligga i sakens natur att "insamling" av djur i vissa fall inte kan ske på annat sätt än genom att djuret dödas.

Den av Naturvårdsverket tillämpade bestämmelsen i 23 c § jaktförordningen reglerar uttryckligen jakt (i syfte att döda), vilket alltså är en skillnad i ordalydelsen i förhållande till artikel 16.1 e i art- och habitatdirektivet. Mot bakgrund av kammarrättens nämnda slutsats angående begreppet "insamling", innebär denna skillnad inte att den svenska regleringen har gått utöver vad som kan anses tillåtet enligt art- och habitatdirektivet.

### Syftet med undantaget

*De aktuella bestämmelserna anger inte något syfte*

Kammarrätten konstaterar att både artikel 16.1 e i art- och habitatdirektivet (inklusive ingressen i artikel 16.1) och 23 c § jaktförordningen är ofullständiga på så vis att det inte anges något syfte eller skäl för undantaget, dvs. det anges inte vilket problem som ska angripas genom undantaget. Som jämförelse kan nämnas att undantag enligt artikel 16.1 b i direktivet, och den svenska motsvarigheten i 23 a § första stycket jaktförordningen, syftar till att undvika allvarlig skada på t.ex. gröda eller boskap.

*En prövning måste ske av det syfte som beslutsmyndigheten har angett*

Enligt kammarrättens mening är det nödvändigt att det finns ett syfte angivet i ett beslut om undantag. Det är annars inte möjligt att göra en meningsfull prövning av t.ex. frågan om undantaget är proportionerligt, eller om det finns någon annan lämplig lösning på det aktuella problemet. Kammarrätten anser att det måste ligga inom en överprövande domstols kompetens att göra en prövning av om det syfte som beslutsmyndigheten har angett är acceptabelt i sig.

En jämförelse kan göras med det som ofta nämns som bestämmelser som motsvarar artikel 16.1 e i art- och habitatdirektivet, nämligen artikel 9.1 c i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (nya fågeldirektivet), och dess föregångare av samma lydelse i artikel 9.1 c i rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (gamla fågeldirektivet). I artikel 9.1 c i fågeldirektiven anges att undantag från bestämmelserna om skydd kan göras "För att under strängt kontrollerade förhållanden och på

selektiv grund tillåta fångst, hållande i fångenskap eller annan förnuftig användning av vissa fåglar i litet antal”.

Av EU-domstolens praxis framgår att frågan om vad som kan anses vara ”en förnuftig användning” ligger inom ramen för vad som ska prövas vid en bedömning av om ett beslut om undantag är tillåtet (se t.ex. domarna i mål C-10/96, Ligue royale belge pour la protection des oiseaux ASBL m.fl., punkterna 15–16, respektive mål C-182/02, Ligue pour la protection des oiseaux m.fl., punkt 11).

*Kammarrättens bedömning av syftet i Naturvårdsverkets beslut*

Det syfte för undantaget som kan utläsas av Naturvårdsverkets beslut är att ”minska inavelsgraden” i den skandinaviska vargstammen. I beslutet anges vidare att en minskad inavelsgrad påtagligt skulle främja den skandinaviska vargstammens genetiska status i ett längre perspektiv och därmed skapa förutsättningar för en gynnsam bevarandestatus.

Kammarrätten noterar att den prövning som förvaltningsrätten har gjort av syftet med Naturvårdsverkets beslut består dels av ifall beslutet omfattas av den nationella s.k. förvaltningsplanen, dels av ifall syftet omfattas av artikel 2.2 i art- och habitatdirektivet (att åtgärden syftar till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus för arten).

Den svenska vargpopulationen omfattas inte av art- och habitatdirektivets reglering för arter som kan vara föremål för s.k. förvaltningsåtgärder (eller exploatering), utan åtnjuter tvärtom ett strikt skydd där förbudet mot dödande är av central betydelse. Mot denna bakgrund anser kammarrätten att det i och för sig saknar betydelse om det aktuella beslutet utgör en del av en förvaltningsplan.

Det är inte heller tillräckligt att beslutet uppfyller kriterierna i artikel 2.2 i direktivet. Prövningen av syftet måste dessutom göras i förhållande till artikel 16.1. Det beror på att den artikeln innehåller undantagsbestämmelser från det strikta skyddssystemet.

Kammarrätten konstaterar att parterna är överens om att inaveln i den svenska vargstammen är ett problem för artens bevarandestatus. Åtgärder som syftar till att minska inaveln får anses vara acceptabla i sig som motiv för undantag från det strikta skyddssystemet. Kammarrätten anser därför att det av Naturvårdsverket åberopade syftet med beslutet om jakt inte ger anledning att underkänna beslutet, och alltså inte ger grund för att avslå överklagandena i kammarrätten.

När detta har slagits fast anser kammarrätten att det finns anledning att pröva om det åberopade syftet kan förväntas uppnås, dvs. om undantaget är ändamålsenligt, och om undantagets påverkan på arten står i proportion till de skäl som har åberopats som motiv för undantaget.

#### **Frågan om undantagets ändamålsenlighet och proportionalitet**

##### *Det underlag som redovisades i beslutet*

Naturvårdsverket har i det aktuella beslutet redogjort för de slutsatser som kan dras av rapporten från Skandulv den 15 december 2012. Som sammanfattning anføres följande. "Förutsatt att det föreligger ett konstant flöde av invandrare till populationen, kan en väl utformad selektiv jakt resultera i en reduktion, både av inavelsnivån och av den tid som krävs för att uppnå en viss lägre inavelsnivå. Viss temporär förbättring av inavelsnivå kan dock uppnås utan ytterligare invandring."

I beslutet framgår att rapportens beräkningar utgår från jakt "mot revir" eller jakt som "tar bort flockar". Det kan nämnas att den engelskspråkiga rapporten använder begreppet "packs", vilket enligt en förklaring i rapporten omfattar både par utan ungar och par med ungar som lever i flock, dvs. alla grupper på två eller fler vargar benämns "packs".

Naturvårdsverket beslutade att jakten skulle riktas mot endast ett av alfadjuren, i stället för båda. I sin bedömning uppger Naturvårdsverket följande. "Genom en riktad jakt mot ett av alfadjuren i revir med hög inavel skapas förutsättningar för att vargar med lägre inavelsgrad ska kunna ta över avlivade alfadjurs plats. Avkommor från en sådan parbildning får då en lägre inavelskoefficient."

*Ytterligare redovisning av det underlag som fanns inför beslutet*

Föreningarna påpekade i förvaltningsrätten att beräkningarna i Skandulvs rapport utgick från att båda alfadjuren avlivas, inte ett av alfadjuren som enligt licensjaktsbeslutet. Enligt föreningarna hade den skillnaden avgörande effekt på inavelsgraden.

Naturvårdsverket uppgav därefter i ett yttrande till förvaltningsrätten att muntliga överläggningar hade skett "med Skandulv". I överläggningarna framkom "att det viktigaste för att få effekt på inaveln är att ta bort kombinationen av föräldradjur som skapar hög inavelsgrad på avkomman. ... Vidare menade Skandulv att avkommor till de genetiskt viktiga vargarna, så kallade F1:or, är mera framgångsrika i parbildningen än de skandinaviska vargarna. Detta är sannolikt en effekt av att dessa vargar inte är inavlade. Det gör att det finns skäl att göra bedömningen att de fällda alfadjurens plats tas över av ett djur med lägre inavelsgrad med en minskad inavelsgrad i vargstammen som helhet."

Vad gäller den granskning av andra forskare som Naturvårdsverket och förvaltningsrätten hänvisar till, så bestod den av att en av rapportens författare gav ett antal personer tillfälle att komma med synpunkter några dagar innan rapporten skulle överlämnas till Naturvårdsverket.

En av de forskare som fick möjlighet att lämna synpunkter uppgav följande. "Min främsta invändning är att man inte jämför med 'ingen jakt alls'. På kort sikt (5–10 år) kan man jämföra 'genetisk status' under fri utveckling (ingen jakt) med random harvest och selective harvest. [Först] då kan man egentligen dra slutsatser om hur stor betydelse jakten har."

En annan av forskarna uppgav att det hade varit intressant att använda mer realistiska modeller, som t.ex. tog hänsyn till att s.k. F1-individer "synes å ha mye større sannsynlighet for å etablere par (non-random mating). Dette ville selvfølgelig komplisere modelleringen og arbeidet hadde tatt lengre tid, men en slik modell ville mye tydeligere vist ... hva som er de faktiske forhold i bestanden."

En slutsats som framhålls i rapporten och som Naturvårdsverket inte har lyft fram i sitt beslut är att endast jakt ("harvesting") aldrig kan förbättra varg-populationens genetiska status på längre sikt, utan immigration är av central betydelse för en minskning av inavel respektive bristen på genetisk variation (kammarrättens översättning från engelska).

#### *Kammarrättens bedömning*

Som framgått ovan har den myndighet som fattar beslut om undantag från det strikta skyddssystemet bevisbördan för att förutsättningarna för undantaget är uppfyllda. Varje beslut måste därför 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 eftersträlvade syftet.

Kammarrätten har ovan kommit fram till att det av Naturvårdsverket angivna skälet för undantaget, att minska inavelsgraden, får anses acceptabelt i sig. För att beslutet ska kunna godtas måste dock också bevisen för att syftet ska uppnås ha en styrka som står i proportion till undantagets omfattning.

Kammarrätten anser att redan ordalydelsen i Naturvårdsverkets beslut visar att det fanns ett relativt svagt stöd för att den eftersträlvade effekten av beslutet skulle uppnås. Jakten i sig förväntades nämligen, enligt verkets redogörelse för Skandulvs rapport, bara ge "viss" förbättring av inavelsnivån. Denna förbättring uppgavs dessutom vara endast "temporär".

Det framgår vidare att Naturvårdsverket beslutade att utforma jakten på ett annat sätt än vad rapportens beräkningar byggde på, nämligen att endast ett av två alfadjur per revir skulle dödas. Beslutet innehåller inte någon analys eller beräkning av hur det kunde förväntas påverka den effekt som framgick av rapporten från Skandulv. I likhet med förvaltningsrätten anser kammarrätten att det verkar mest sannolikt att förändringen skulle innebära att den eftersträlvade minskningen i inavelskoefficienten inte blir lika stor som enligt beräkningarna i rapporten. Det är dock enligt kammarrätten viktigare att konstatera att det underlag som Naturvårdsverket hade inte innehöll några beräkningar av effekterna av den jakt som kom att beslutas.

Naturvårdsverket har i beslutet och i ett yttrande till förvaltningsrätten uppgett att djur med lägre inavelsgrad kunde förväntas ta över fällda alfadjurs plats. Den utredning som redovisas i Skandulvrapporten omfattar dock inte den frågan, vare sig i form av sannolikheten för att det kommer att ske eller i form av beräkningar beträffande påverkan på inavelsnivån om det skulle ske.

Det framgår vidare inte av beslutet att det finns något behov av att minska inavelsnivån på kort sikt. Behovet av temporära förbättringar kan därför ifrågasättas.

Det bör också påpekas att så som Naturvårdsverkets beslut är utformat kan man få intrycket att den s.k. Skandulvrapporten byggde på en utredning av effekterna på inavelsnivån om jakt tilläts jämfört med om jakt inte skulle ske. Det måste anses som en naturlig utgångspunkt med tanke på att beslutet avser en avvikelse från det strikta skyddssystemet för vargen. Kammarrätten kan dock inte dra någon annan slutsats än att den positiva effekt på inavelskoefficienten som förs fram i rapporten, och därmed i Naturvårdsverkets beslut, i själva verket avser "selektiv jakt" i förhållande till "slumpmässig jakt" (random harvest). Den för beslutet relevanta frågan – hur inavelskoefficienten påverkas av jakt respektive av att förbudet mot att döda varg upprätthålls – tycks alltså inte alls ha utretts.

Mot denna bakgrund anser kammarrätten sammanfattningsvis att Naturvårdsverket inte i tillräcklig grad har visat att det beslutade undantaget skulle uppnå syftet att minska inavelsgraden i vargstammen, eller med andra ord, att undantaget var ändamålsenligt.

Det beslutade undantaget, jakt efter 16 vargar, måste dessutom betraktas som relativt omfattande. Detta i kombination med det svaga stödet för att syftet skulle uppnås, gör att beslutet vid en sådan restriktiv tolkning av undantagsmöjligheterna som måste göras, i vart fall inte kan anses vara proportionerligt.

Redan av den anledningen borde Naturvårdsverkets beslut ha upphävts. Överklagandena kan därför inte bifallas.

Med hänsyn till denna bedömning finner kammarrätten inte anledning att göra någon prövning av de övriga specifika kriterierna i 23 c § jaktförordningen och artikel 16.1 e i art- och habitatdirektivet.

### Sammanfattning

Kammarrätten anser att artikel 16.1 e i art- och habitatdirektivet är tillämplig på jakt för att döda trots att det inte uttryckligen framgår av ordalydelsen i bestämmelsen. Det syfte som Naturvårdsverket har angett som skäl för beslutet, att minska inavelsgraden i den skandinaviska vargstammen, får anses vara acceptabelt i sig. Kammarrätten anser dock att Naturvårdsverket inte i tillräcklig grad har visat att det beslutade undantaget kunde förväntas leda till att syftet skulle uppnås. Mot bakgrund av att undantaget dessutom måste betraktas som omfattande anser kammarrätten att beslutet i vart fall inte kan anses som proportionerligt.

Eftersom tiden för beslutets giltighet har gått ut ska målet skrivas av från vidare handläggning.

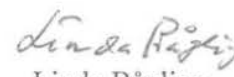
---

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (formulär 1).

  
Eva Lindeblad  
tf lagman  
ordförande

Fredrik Fries  
kammarrättsråd  
referent

  
Rolf Bohlin  
kammarrättsråd

  
Linda Bågling  
föredragande