

Kammarrätt, 2012-4390

Källa: Kammarrätt
2012-4390
Målnr/Dnr: 2013-02-07
Beslutsdatum: Naturvårdsverket Naturskyddsföreningen
Organisationer:

Frågan i målet var om Svenska Naturskyddsföreningen hade rätt att överklaga Naturvårdsverkets beslut om skyddsjakt på en varg. Domstolen ansåg att föreningen skulle ha tillerkänts talerätt enligt 22 § FL. I svensk lagstiftning hade Århuskonventionen och art- och habitat-direktivet införlivats bl.a. genom artskyddsförordningen, jaktlagen och jaktförordningen. Beslut tagna enligt jaktförordningen fick överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Ett beslut om jakt på en genetiskt värdefull varg, särskilt när vargpopulationen inte uppnått målet om en gynnsam bevarandestatus, hade enligt domstolen betydelse för naturvärden och ansågs medföra en sådan betydande påverkan på miljön som avsågs i Århuskonventionen.

Infosoc Rättsdata AB har valt att kommentera nedanstående avgörande genom följande referat.

Naturvårdsverket hade beslutat om skyddsjakt på en varg i Kronobergs län. Genom beslut hade tiden för skyddsjakten sedan förlängts.

Svenska Naturskyddsföreningen (föreningen) överklagade besluten till Förvaltningsrätten i Stockholm och yrkade att förvaltningsrätten skulle upphäva besluten och avslå ansökan. Förvaltningsrätten avvisade överklagandena med motiveringen att föreningen inte hade rätt att överklaga beslut av Naturvårdsverket om jakt på varg. Föreningen överklagade förvaltningsrättens beslut hos Kammarrätten i Stockholm som inte meddelade prövningstillstånd. Föreningen överklagade kammarrättens beslut till Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) som därefter meddelade prövningstillstånd i kammarrätten och anförde bl.a. följande. Det saknas vägledande avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen rörande frågan om miljöorganisationers talerätt mot myndighetsbeslut som rör jakt på arter som är skyddade enligt art- och habitatdirektivet. Vidare borde det för kammarrätten ha framstått som oklart om förvaltningsrätten kommit till ett riktigt slut.

Svenska Naturskyddsföreningen yrkade att kammarrätten skulle tillerkänna föreningen talerätt och att förvaltningsrättens beslut skulle upphävas och att målen visades åter till förvaltningsrätten för prövning i sak. Föreningen yrkade vidare att kammarrätten skulle inhämta ett förhandsavgörande från EU-domstolen rörande frågan om miljöorganisationers talerätt vid beslut om jakt av arter skyddade enligt art- och habitatdirektivet.

Föreningen anförde bl.a. följande. Naturvårdsverkets beslut strider mot jaktförordningen. Den skandinaviska vargpopulationen har inte uppnått en gynnsam bevarandestatus utan utgör ett alltför litet antal för att kunna anses som en livskraftig stam. Den aktuella vargen var en avkomma från en invandrad varg och som sådan synnerligen värdefull för stammens fortsatta utveckling genom sitt genetiska ursprung. Naturlig utbredning är eftersträvsansvärd när det gäller rovdjurens etablering och är ett tydligt krav i art- och habitatdirektivet. I förevarande fall har skadeförebyggande åtgärder, rovdjursavvisande stängsel, ännu inte fått någon verkan eftersom de satts in på ett sent stadium och i begränsad omfattning. Några andra alternativa skadeförebyggande åtgärder har inte redovisats. Det har inte visats att skyddsjakten inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus vilket är en förutsättning för att ett undantag enligt art- och habitatdirektivet ska bli tillämpligt. Möjligheten att uppnå en gynnsam bevarandestatus försämras om vargar som är invandrade eller avkomlingar till sådan varg skjuts. Naturvårdsverket har inte belyst denna aspekt i sitt beslut. Beslutet är taget i strid med art- och habitatdirektivet och det har inte visats att förutsättningarna för undantag från förbudet mot vargjakt i art- och habitatdirektivet är uppfyllda. Naturvårdsverkets beslut strider även mot artikel 9.2 Århuskonventionen eftersom beslutet angav att skyddsjakt var tillåten redan från samma dag som beslutet togs och att beslutet skulle gälla oavsett om det överklagades.

Kammarrätten i Stockholm avskrev målen.

Kammarrätten anförde följande i domskälen:

"Kammarrätten konstaterar inledningsvis att giltighetstiden för Naturvårdsverkets beslut att bevilja skydds jakt på en varg i Kronobergs län har löpt ut och att vargen har fällts. Frågan om en sakprövning av Naturvårdsverkets beslut har därmed förfallit. Kammarrätten prövar därför endast frågan om föreningen borde ha tillerkänts talerätt mot besluten.

Naturvårdsverkets beslut gäller skydds jakt på varg enligt jaktförordningen med beaktande av bl.a. art- och habitatdirektivet. Varg är en art som är av gemenskapsintresse och som i art- och habitatdirektivet har getts ett strikt skydd. Detta innebär att jakt på varg endast får ske om förutsättningarna för undantag i artikel 16 i direktivet är uppfyllda. Direktivet gör inte någon skillnad på vilken typ av jakt det är fråga om. Det finns inte något rättsmedelsdirektiv kopplat till art- och habitatdirektivet och direktivet innehåller inte heller några bestämmelser om tillgången till rättslig prövning.

Naturskyddsföreningen har anfört att besluten strider mot Århus-konventionen och unionsrätten och att föreningen borde ha tillerkänts talerätt grundad på Århuskonventionen, art- och habitatdirektivet och svensk rätt.

Århuskonventionen har ratificerats av såväl Sverige som EU. Enligt artikel 9 i konventionen har miljöorganisationer rätt till tillgång till miljöinformation, rätt att delta i beslutsprocesser och rätt till tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. De närmare kriterierna för bestämmande av vilka organisationer som ska tillerkännas talerätt har i konventionen emellertid överlåtits till nationell rätt. Av artikel 6 i konventionen framgår att även andra beslut än beslut enligt miljölagstiftningen bör få överklagas om de kan antas ha en betydande miljöpåverkan.

EU-domstolen har i dom (C-240/09) gällande en miljöskyddsförenings begäran att tillerkännas partsställning grundad på artikel 9.3 i Århuskonventionen, i ärende om undantag från bestämmelserna om skydd för bl.a. björn, fastslagit bl.a. följande gällande tolkningen av artikel 9.3 i konventionen. Enligt fast rättspraxis utgör bestämmelserna i Århuskonventionen en integrerad del av unionens rättsordning och talan i ett nationellt mål som gäller en art som omfattas av ett strikt skyddssystem såsom i art- och habitatdirektivet omfattas av unionsrätten (p. 30 och 37-38). Artikel 9.3 har inte direkt effekt då de närmare kriterierna för bestämmande av vilka organisationer som ska tillerkännas talerätt har överlåtits till nationell rätt. 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 (p. 49). Av detta följer att när det är fråga om en art som skyddas av unionsrätten ankommer det på den nationella domstolen att i den utsträckning det är möjligt tolka den nationella rätten i enlighet med de mål som ställts upp i artikel 9.3 i Århuskonventionen för att säkerställa ett effektivt domstolsskydd inom de områden som omfattas av unionens miljölagstiftning (p. 50).

I svensk lagstiftning har Århuskonventionen och art- och habitat-direktivet införlivats bl.a. genom artskydds förordningen, jaktlagen och jaktförordningen. Överklaganderätten av beslut tagna enligt jaktförordningen återfinns i förordningens 58 §. Av denna bestämmelse framgår att beslut enligt förordningen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Jaktförordningen innehåller i övrigt inte några bestämmelser om vem som kan överklaga Naturvårdsverkets beslut. I sådant fall gäller den allmänna regeln i 22 § förvaltningslagen (1986:223) vari det anges att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas. Denna bestämmelse ger endast en allmän riktlinje för talerättsfrågans bedömning. De principer som utbildats i rättspraxis blir därmed avgörande.

Av rättspraxis framgår att för att en person, som inte uppträder som part i ett ärende, ska kunna överklaga beslutet gäller som förutsättning att beslutet antingen påverkar klagandens rättsställning eller att klaganden åberopar ett intresse som det är möjligt att beakta vid sakens prövning (jfr HFD 2012 ref,24 samt SOU 2010:29 s. 658 ff.) Mark- och miljööverdomstolen har den 15 november 2012 (MÖD 2012:47) med stöd i EU-domstolens dom C-240/09 prövat en fråga om talerätt och därvid uttalat att det kan sättas i fråga om inte bedömningen av omfattningen av miljöorganisationers klagorätt bör påverkas av den senare rättsutvecklingen på det unionsrättsliga området och att domstolen har ett eget ansvar för att, i den utsträckning det är möjligt, se till att Sveriges unionsrättsliga förpliktelser uppfylls.

- Kammarrättens bedömning

Svenska Naturskyddsföreningen är en förening som främjar miljöskyddet och som även i övrigt uppfyller de i svensk rätt ställda kraven för att få talerätt i miljöfrågor, bl.a. i mål enligt miljöbalken och artskydds förordningen. Denna talerätt kan härledas från Århuskonventionen.

Vargen är som tidigare nämnts strikt skyddad enligt art- och habitat-direktivet och är enligt direktivet

klassificerad som en prioriterad art. Den har vidare klassats som starkt hotad i Sverige (Sveriges rödlista 2010). Enligt artikel 2.2 i direktivet ska åtgärder som vidtas i enlighet med direktivet syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse. "Gynnsam bevarandestatus" är ett mål som ska uppnås enligt direktivet. EU-domstolen har i flera fall betonat att undantagsbestämmelserna i direktivet ska tolkas och tillämpas restriktivt. Det är den myndighet som fattar beslut om undantag som har bevisbördan för att nödvändiga förutsättningar för undantaget finns och att undantaget inte förvärrar den ogynnsamma bevarandestatusen eller försvårar återställandet av gynnsam bevarandestatus. I Rovdjursutredningens slutbetänkande (s. 172) föreslås att en gynnsam bevarandestatus för vargen ska vara återställd senast år 2024.

Kammarrätten konstaterar att svensk lagstiftning hittills tillämpats på ett sådant sätt att det i praktiken saknats en möjlighet att få en prövning i domstol av ett beslut att tillåta skyddsjakt på varg eftersom inte någon haft rätt att klaga på besluten. Naturvårdsverkets beslut rör en fråga som regleras i unionsrätten och det finns därmed inte bara en förpliktelse som härrör från Århuskonventionens bestämmelser om klagorätt utan även en materiell EU-rättslig förpliktelse vars effektiva domstolsskydd ska säkerställas (jfr EU-domstolens dom i mål C-240/09).

Ett beslut om jakt på en genetiskt värdefull varg, särskilt när vargpopulationen inte uppnått målet om en gynnsam bevarandestatus, har enligt kammarrätten betydelse för naturvården och får anses medföra en sådan betydande påverkan på miljön som avses i Århus-konventionen.

Kammarrätten finner med beaktande av vad som ovan anförts att föreningen har åberopat ett intresse som det är möjligt att beakta vid prövningen av om skyddsjakt på varg bör tillåtas. För att säkerställa ett effektivt domstolsskydd av rättigheter enligt unionsrätten borde därför föreningen enligt 22 § förvaltningslagen ha tillerkänts en rätt att överklaga Naturvårdsverkets beslut. Förvaltningsrätten gjorde därför fel som avvisade föreningens överklaganden. Med hänsyn till att giltighetstiden för Naturvårdsverkets beslut att bevilja skyddsjakt på en varg i Kronobergs län numera har löpt ut och att den aktuella vargen har fällt föranleder föreningens överklaganden inte någon vidare åtgärd från kammarrättens sida. Målen ska därför avskrivas från vidare handläggning.

Under angivna förhållanden saknas anledning för kammarrätten att inhämta ett förhandsavgörande från EU-domstolen."