



HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS BESLUT

Mål nr
963-22

meddelat i Stockholm den 6 oktober 2023

KLAGANDE

Svenska Rovdjursföreningen, 883202-3264
Jäder 44
775 95 Folkärna

MOTPART

Länsstyrelsen i Jämtlands län
831 86 Östersund

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Sundsvalls dom den 9 februari 2022 i mål nr 2417-21

SAKEN

Licensjakt efter björn

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

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

Högsta förvaltningsdomstolen skriver av målet.

BAKGRUND

1. Brunbjörnen (*ursus arctos*) är som utgångspunkt fredad från jakt, men undantag kan göras under vissa förutsättningar. Det här målet handlar om huruvida en länsstyrelse haft fog för att besluta om licensjakt – jakt som efter särskilt tillstånd sker under viss tid – efter 200 brunbjörnar.
2. Det kan uppskattas att det 2020 fanns omkring 2 900 brunbjörnar i Sverige, grundat på spillningsinventeringar och den s.k. björnobsen, dvs. de björnobservationer som jägarna samlar in. Björnen är en art som förökar sig långsamt. De flesta björnhonor reproducerar sig första gången vid 4–7 års ålder. Honorna fortplantar sig vanligen med 2–3 års intervall och får normalt 1–4 ungar. Björnen lever solitärt och ungarna följer honan i ett eller ett par år. Vilda björnar kan bli uppåt 30 år gamla. Dödligheten för björn är störst under det första levnadsåret, då en relativt stor andel av årsungarna dör. Den vanligaste dödsorsaken är att de blir dödade av främmande hanar. Den vanligaste dödsorsaken bland vuxna björnar är legal jakt. Den svenska björnpopulationen bedöms ha god genetisk status.
3. I Sverige finns brunbjörnen inom hela sitt naturliga utbredningsområde, vilket har bestämts till Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Västernorrlands län samt delar av Dalarnas, Gävleborgs och Värmlands län. Minimnivån för gynnsam bevarandestatus hos björn har av Naturvårdsverket satts till 1 400 individer nationellt. Blir antalet björnar lägre än så anses arten inte längre ha en gynnsam bevarandestatus.
4. Enligt direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet) är brunbjörnen en strikt skyddad art. Det innebär att det som utgångspunkt är förbjudet att bedriva jakt efter björn. Enligt direktivet och praxis från EU-domstolen får dock undantag göras från detta förbud, förutsatt att det inte finns någon annan lämplig lösning och att undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos

beståndet i dess naturliga utbredningsområde. Även om jaktuttaget inte i sig försvårar upprätthållandet av artens gynnsamma bevarandestatus får det inte medföra en betydande negativ inverkan på beståndets struktur. Det krävs också att jakten sker under strängt kontrollerade förhållanden, att den är selektiv och att den avser en begränsad mängd djur.

5. Möjligheten till undantag från skyddet för bl.a. björn är reglerad i 23 c § jaktförordningen (1987:905).
6. Naturvårdsverket fastställer för varje län det lägsta antal björnar som ska finnas för att garantera björnstammens gynnsamma bevarandestatus. När det gäller Jämtlands län, där den i målet aktuella jakten har bedrivits, har miniminivån satts till 370 björnar. Enligt en inventering 2020 fanns det drygt 1 000 björnar i länet.
7. Under 2021 fattade Länsstyrelsen i Jämtlands län beslut om licensjakt efter 200 björnar i länet fördelat på åtta jaktområden. Beslutet motiverades med att jakten var nödvändig främst för att minska skador för rennäringen, men också för att inom en femårsperiod nå förvaltningsmålet om 650 björnar i länet och därigenom bibehålla acceptansen för björn. Tillståndet var förenat med villkor avseende bl.a. jaktens bedrivande, ansvarsfördelning, rapportering samt hanteringen av fällda och påskjutna björnar. Ett villkor var att en björnhona som åtföljs av ungar samt de ungar som följer en björnhona, oavsett ungarnas ålder, inte fick fällas. Jakten fick bedrivas från och med den 21 augusti till och med den 15 oktober 2021.
8. Svenska Rovdjursföreningen överklagade beslutet och yrkade att det skulle upphävas alternativt att antalet björnar som skulle få jagas sattes ned samt anförde följande. Åtgärder som inte får en effekt som bidrar till att bibehålla eller återställa en arts gynnsamma bevarandestatus kan inte ligga till grund för undantag från det strikta skydd som arten åtnjuter. Den aktuella licensjakten syftar till att minska björnstammen och saknar därmed stöd i art- och

habitatdirektivet. Även om licensjakt efter strikt skyddade arter inte ska anses otillåten i sig, framgår det av direktivet att jakt endast får tillåtas avseende en ”begränsad mängd” djur. Uttrycket ska förstås som ”litet antal”, vilket är vad som anges i det s.k. fågeldirektivet (artikel 9.1 c i direktiv 2009/147/EG om bevarande av vilda fåglar). En jakt efter 200 individer – totalt 501 björnar i landet – avser inte en begränsad mängd utan är jakt i stor skala. Vidare är det uppenbart att ett undantag från det strikta skyddet inte blir tillåtet bara för att den aktuella arten bedömts ha uppnått gynnsam bevarandestatus.

9. Förvaltningsrätten i Luleå, som avslag överklagandet, bedömde att syftet med jakten var acceptabelt i sig och att den beslutade jakten kunde anses vara ändamålsenlig i förhållande till det angivna syftet. Vidare bedömdes att det inte fanns någon annan lämplig lösning än licensjakt för att uppnå det angivna syftet. Förvaltningsrätten ansåg också att jakten avsåg en begränsad mängd individer då den inte skulle försämra björnens gynnsamma bevarandestatus och att jakten därför var lämplig med hänsyn till stammens storlek och sammansättning. Slutligen ansåg domstolen att jakten skulle komma att ske under strängt kontrollerade förhållanden och selektivt. Kraven för att fatta beslut om licensjakt efter högst 200 björnar var därmed uppfyllda.
10. Kammarrätten i Sundsvall avslag överklagandet dit. Kammarrätten gjorde i allt väsentligt samma bedömning som förvaltningsrätten och tillade att jakten inte medförde en betydande negativ inverkan på björnstammens struktur.

YRKANDEN M.M.

11. *Svenska Rovdjursföreningen* yrkar att underinstansernas avgöranden ska upphävas och att Högsta förvaltningsdomstolen ska inhämta ett förhandsavgörande från EU-domstolen. Föreningen anför att den beslutade jakten inte avsåg en begränsad mängd björnar och därmed inte var förenlig med art- och habitatdirektivet.

12. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser att överklagandet ska avslås.
13. *Naturvårdsverket* har i ett av Högsta förvaltningsdomstolen inhämtat yttrande anfört följande. Bedömningen av om jakten är lämplig med hänsyn till björnstammens storlek och sammansättning måste göras utifrån en jämförelse med populationsnivån utifrån artens särskilda förutsättningar. Den beslutade licensjakten bedöms ha varit möjlig utan att riskera björnstammens gynnsamma bevarandestatus.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Frågan i målet

14. Frågan i målet är om licensjakt efter 200 björnar är lämplig med hänsyn till stammens storlek och sammansättning, mot bakgrund av att sådan jakt enligt art- och habitatdirektivet endast får avse en begränsad mängd individer.

Rättslig reglering m.m.

15. Av artikel 2 i art- och habitatdirektivet följer att syftet med direktivet är att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter i EU:s medlemsstater. Åtgärder som vidtas i enlighet med direktivet ska syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos bl.a. arter av vilda djur av gemenskapsintresse. Åtgärder som vidtas i enlighet med direktivet ska ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag.
16. Enligt artikel 12.1 a 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 att avsiktligt fanga eller döda exemplar av dessa arter i naturen, oavsett hur detta görs. Brunbjörn anges i bilagan.

17. Av artikel 16.1 e framgår att medlemsstaterna får göra undantag från artikel 12 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. En förutsättning för detta 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.
18. Begreppet insamling innefattar jakt i syfte att döda djur (HFD 2016 ref. 89).
19. I 23 c § jaktförordningen anges att förutsättningen för att licensjakt efter bl.a. björn 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.
20. Enligt 5 § första stycket förordningen (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn – i dess lydelse vid tiden för det överklagade beslutet – ska Naturvårdsverket efter förslag av samverkansråden fastställa miniminivåer för förekomsten av bl.a. björn i vart och ett av rovdjursförvaltningsområdena och länen.
21. Naturvårdsverket har fastställt att det ska finnas minst 140 föryngringar av björn, dvs. 1 400 individer i landet. Av dessa ska minst 900 individer finnas i det norra rovdjursförvaltningsområdet, varav 370 i Jämtlands län (Naturvårdsverkets beslut den 9 april 2020 om fastställande av miniminivåer för björn gällande rovdjursförvaltningsområden och län, NV-01525-18).

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

22. Den unionsrättsliga reglering som aktualiseras i målet har redan tolkats av EU-domstolen och det finns tillräcklig vägledning för att avgöra målet. Det saknas således skäl att inhämta ett förhandsavgörande från EU-domstolen. Yrkandet om detta ska därför avslås.
23. Högsta förvaltningsdomstolen har i rättsfallet HFD 2016 ref. 89 uttalat att för att jakt ska anses vara lämplig med hänsyn till stammens storlek och sammansättning enligt 23 c § jaktförordningen krävs att jakten – i enlighet med art- och habitatdirektivet – sker i begränsad omfattning och avser en begränsad mängd. Frågan nu är om licensjakt efter 200 björnar kan anses utgöra en begränsad mängd.
24. Någon definition av vad som utgör en begränsad mängd finns inte i art- och habitatdirektivet. Av praxis från EU-domstolen framgår emellertid att den undantagna mängden ska fastställas i varje enskilt fall utifrån storleken på artens bestånd, dess bevarandestatus och dess biologiska egenskaper. Mängden ska alltså bestämmas med beaktande av geografiska, klimatmässiga, miljömässiga och biologiska förhållanden samt sådana uppgifter som gör det möjligt att bedöma situationen avseende den berörda artens reproduktion och samlade årliga dödstal av naturliga orsaker (Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, C-674/17, EU:C:2019:851, punkt 71).
25. Av detta följer att vad som ska betraktas som en begränsad mängd är beroende av vilken art och vilket område det gäller. Ledning kan således inte – som Högsta förvaltningsdomstolen redan slagit fast i HFD 2016 ref. 89 – hämtas från praxis rörande fågeldirektivet eftersom kravet i det direktivet är ett annat, nämligen att undantag endast får ges avseende ett ”litet antal” exemplar.

26. Det som är avgörande enligt art- och habitatdirektivet när man ska bestämma det antal individer som undantag kan ges för är att denna mängd inte får äventyra artens gynnsamma bevarandestatus. Mängden får inte heller medföra en betydande negativ inverkan på det berörda beståndets struktur, även om mängden i sig inte försvårar upprätthållandet av artens gynnsamma bevarandestatus i dess naturliga utbredningsområde (Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, punkterna 54, 71 och 72).
27. Det fanns enligt uppgift omkring 1 000 björnar i länet och totalt 2 900 i hela landet. Det har inte kommit fram skäl att ifrågasätta dessa uppgifter. Den beslutade jakten kan därmed inte anses ha äventyrat björnpopulationens gynnsamma bevarandestatus.
28. Vidare fördelades jakten på åtta områden med ett högsta antal björnar som fick jagas i varje område samt begränsades genom att honor och ungar som följdes åt inte fick fällas. Hänsyn togs således även till att jakten inte skulle medföra en betydande negativ inverkan på björnstammens struktur.
29. Även villkoret i direktivet att jakt ska bedrivas selektivt kan inverka på vilket antal individer som jakt kan medges för. Med hänsyn till storleken på den aktuella artens bestånd, dess bevarandestatus och dess biologiska egenskaper kan det vara nödvändigt att jakten begränsas till exempelvis vissa typer eller grupper av individer (Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, punkt 73). En sådan begränsning kan vara avgörande när det gäller t.ex. arter med svag genetisk status.
30. Med beaktande av björnstammens storlek, dess bevarandestatus och dess biologiska egenskaper samt att stammen bedömdes ha en god genetisk status finner Högsta förvaltningsdomstolen att inte heller kravet på selektivitet hindrade att jakt bedrevs efter 200 björnar.

31. Sammanfattningsvis finner Högsta förvaltningsdomstolen att licensjakten efter 200 björnar i Jämtlands län avsåg en begränsad mängd och att jakten därmed får anses ha varit lämplig med hänsyn till stammens storlek och sammansättning.
32. När det gäller bedömningen av om syftet med den beslutade jakten var godtagbart, om det fanns någon annan lämplig lösning och om jakten skulle ske under strängt kontrollerade förhållanden gör Högsta förvaltningsdomstolen samma bedömning som underinstanserna. Länsstyrelsen har således visat att kraven för att fatta beslut om licensjakt efter högst 200 björnar i Jämtlands län var uppfyllda.
33. Giltighetstiden för länsstyrelsens beslut har gått ut. Målet ska därför skrivas av.

I avgörandet har deltagit justitieråden Helena Jäderblom, Inga-Lill Askersjö, Ulrik von Essen, Mats Anderson och Magnus Medin.

Föredragande har varit justitiesekreteraren Lisa Ragnesten.