

Förvaltningsrätten i Luleå
Skeppsbrogatan 43
972 31 Luleå

Överklagande av och begäran om omedelbar inhibition av Länsstyrelsen i Jämtlands läns beslut 2017-10-31 om förebyggande skydds jakt efter 13 järvar inom Jämtlands län, dnr 218-7855-2017

Svenska Rovdjursförbundet (nedan: *föreningen*) överklagar härmed Länsstyrelsen i Jämtlands läns (nedan: *länsstyrelsen*) beslut 2017-10-31 om förebyggande skydds jakt efter 13 järvar inom Jämtlands län, dnr 218-7855-2017, och begär omedelbar inhibition av beslutet.

Klaganden

Svenska Rovdjursförbundet
Organisationsnummer: 883202-3264
Adress: Masthamnen, 116 30 STOCKHOLM
Telefon: 08 441 41 17
E-post: info@rovdjur.se

Yrkanden

Svenska Rovdjursförbundet yrkar att Förvaltningsrätten upphäver Länsstyrelsen i Jämtlands läns beslut den 31 oktober 2017 om skydds jakt efter högst tretton järvar inom fem områden i Jämtlands län, dnr 218-7855-2017.

Svenska Rovdjursförbundet yrkar också att Förvaltningsrätten med omedelbar verkan inhiberar Länsstyrelsens förordnande om att beslutet ska gälla även om det överklagas.

Inledning

Föreningen motsätter sig inte skydds jakt som förvaltningsmetod, utan anser att skydds jakt på särskilt skadegörande individer många gånger är ett lämpligt och nödvändigt medel för att minska de skadeverkningar som rovdjurspopulationer ibland för med sig.

Anledningen till att vi överklagar det nu aktuella beslutet är att det avviker kraftigt från normala skydds jaktbeslut, på ett sätt som kan leda till en felaktig förvaltningsmodell om exemplet får spridning. Länsstyrelsen har brustit i efterlevnaden av en rad lagkrav, och har inte uppfyllt sina åligganden när det gäller utredningsplikten.

Sammantaget innebär jaktbeslutet både ett steg mot en försämrade rovdjursförvaltning och en risk för den nationella järvpopulationens hälsa och fortbestånd. Järven är rödlistad i kategorin sårbar (VU) och årets inventeringsresultat visar att järvstammen ligger under referensvärdet för gynnsam bevarandestatus.

Motivering till yrkandet om inhibition

Enligt 29 § förvaltningslagen kan en myndighet som har att pröva överklagande förordna om att beslutet tills vidare inte ska gälla (så kallad inhibition).

Skälet till att föreningen begär att beslutet inhiberas är att järvarna annars kommer att hinna fällas innan ärendet avgörs slutgiltigt. Det är på grund av beslutets utformning bråttom, eftersom jakten redan är påbörjad.

Om beslutet verkställs och järvarna skjuts, kan den uppkomna skadan inte repareras vid bifall till besvären.

Länsstyrelsen fattade beslutet om förebyggande skydds jakt 2017-10-31. Enligt beslutet fick jakten påbörjas redan nästa dag, 2017-11-01, och får pågå som längst till och med 2018-01-15. Länsstyrelsen har använt sig av möjligheten att besluta om ett verkställighetsförordnande enligt jaktförordningen 59 §, vilket innebär att jakten kan fortgå utan hinder av att beslutet överklagas.

Föreningen ifrågasätter lagligheten av beslutet, eftersom det trädde i kraft redan dagen efter att det fattades, även om det överklagas. Detta utgör hinder mot en effektiv prövning av beslutet, och står därför i strid med effektivitetsprincipen i EU-rätten och artikel 9.4 i Århuskonventionen.

Länsstyrelsens intresse av omedelbar verkställighet kan enligt föreningens mening inte anses väga tyngre än de intressen som talar för att ärendet ska prövas innan verkställighet får ske.

Föreningen anser att det är högst sannolikhet att beslutet upphävs, eftersom det rör sig om jakt efter en så stor del av den regionala populationen att denna kan skadas, och eftersom den svenska järvpopulationen enligt 2017 års inventering ligger under referensvärdet för gynnsam bevarandestatus.

Beslutet innebär dessutom, enligt föreningen, ingrepp i flera Natura 2000-områden, på ett sätt som är tillståndspliktigt.

Föreningen anser vidare att så som beslutet utformats av länsstyrelsen rör det sig om licensjakt och inte skydds jakt. Grunderna för detta utvecklas närmare nedan.

Lagligheten av beslutet ifrågasätts även på grund av att beslutet strider mot jaktförordningen, mot EU:s art- och habitatdirektiv och mot miljöbalken.

Det är därför, enligt föreningens mening, sannolikt att föreningens talan kommer att bifallas och länsstyrelsens beslut upphävas.

Motivering till att beslutet bör upphävas

Föreningen anser att flera av de enligt gällande rätt nödvändiga förutsättningarna för skydds jakt på järv inte är uppfyllda:

- Länsstyrelsen har inte visat att det inte finns någon annan lämplig lösning.
- Länsstyrelsen har inte heller visat att jakten inte försvårar uppnåendet av en gynnsam bevarandestatus för järv i Sverige.
- Beslutet innehåller heller inte någon dokumentation som visar att allvarlig skada kommer att uppstå om inte skyddsjakten genomförs.
- Länsstyrelsen har heller inte visat att jakten kommer att leda till minskade skador på rennäringen.
- Enligt länsstyrelsens beslut krävs ingen registrering eller annan kontroll av jägarna.
- Länsstyrelsens beslut stäcker sig till och med 2018-01-15, trots att Naturvårdsverkets delegeringsbeslut endast gäller till och med 2017-12-31.
- Trots att jaktområdena innehåller Natura 2000-områden, där järven tillhör de arter som motiverar utpekandet av områdena, har länsstyrelsen inte prövat jaktens tillåtlighet enligt 7 kap. 28 a och 28 b §§ miljöbalken.

I nedanstående text utvecklar vi grunden till våra yrkanden.

Natura 2000-lagstiftningen

Länsstyrelsen har i sitt beslut fullkomligt förbisett att de fem aktuella jaktområdena innefattar en lång rad Natura 2000-områden: Bjurälven–Korallgrottan SE0720185, Frostviksfjällen SE0720183, Saxvattnet SE0720182, Gråberget-Hotagsfjällen SE0720190, Vålådalen SE0720084, Järvdalen SE0720209, Bastudalen SE0720212, Arådalen SE0720214, Marntallåsen SE0720213, Hamrafjället 072022 och del av Henvålen-Aloppan SE0720200. De aktuella Natura 2000-områdena är utpekade bland annat på grundval av förekomst av järv.

För sådana områden gäller miljöbalken 7 kap. 28 a § stycke 1, som anger att tillstånd krävs för att bedriva verksamheter eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i naturområdet. Föreningen menar att jakt på en av de utpekade arterna i ett Natura 2000-område otvivelaktigt är en åtgärd som kan påverka miljön i området på ett betydande sätt, i synnerhet när det gäller en art som bara förekommer med ett litet antal individer i Natura 2000-området.

Av miljöbalken 7 kap. 28 b § framgår att:

”Tillstånd enligt 28 a § får lämnas endast om verksamheten eller åtgärden ensam eller tillsammans med andra pågående eller planerade verksamheter eller åtgärder inte

1. kan skada den livsmiljö eller de livsmiljöer i området som avses att skyddas,

2. medför att den art eller de arter som avses att skyddas utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet i området av arten eller arterna.”

Dessa lagregler är en del av Sveriges implementering av artikel 6 i art- och habitatdirektivet, som Sverige i egenskap av medlemsstat i EU är förpliktigt att följa.

Länsstyrelsens beslut inbegriper inte något tillstånd enligt miljöbalken 7 kap. 28 a och 28 b §§. Föreningen menar att jakten därmed är olaglig så länge sådant tillstånd inte givits.

Beslutet innehåller inte heller någon bedömning av om skyddsjakten medför att järven i Natura 2000-området utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet i området av arten. Enligt miljöbalken 7 kap. 28 b § krävs en bedömning av detta för att länsstyrelsen ska kunna ge tillstånd.

Det bör också observeras att järven hör till de prioriterade arterna i art- och habitatdirektivets bilaga 2. Det innebär, som framgår av direktivets artikel 6.4, att de enda faktorer som kan ligga till grund för undantag är sådana som berör

- människors hälsa eller den allmänna säkerheten, betydelsefulla konsekvenser för
- miljön eller, efter ett yttrande från kommissionen, andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse.

Slutsats: Genom att meddela tillstånd till skydds jakt efter järv inom ett Natura 2000-område, utan att pröva om detta är tillåtligt enligt 7 kap. 28 a och 28 b §§ miljöbalken, har länsstyrelsen åsidosatt såväl miljöbalken som Sveriges förpliktelser gentemot EU.

Annan lämplig lösning

Länsstyrelsen diskuterar på sidan 14 ett antal andra möjligheter till lämplig lösning, men förkastar dem – såvitt vi kan förstå av beslutet – utan att de har prövats i det enskilda fallet.

Länsstyrelsen skriver i sitt beslut på sidan 9: *Skador av järv kan uppkomma närsomhelst, men sannolikt sker den största predationen under renarnas kalvningsperiod.*

En stor del av skadorna uppges alltså ske i kalvningslanden.

Enligt Rapport 2012:6 från Viltskadecenter om björnars predation på renkalvar i kalvningslanden skulle den absolut mest effektiva åtgärden mot björnpredation vara att hägna in kalvningslanden (Rapport 2012:6 "Björnpredation på ren och potentiella effekter av tre förebyggande åtgärder"). Det ger enligt rapporten en avsevärd effekt och förväntas reducera björnpredationen på kalv till nära noll. Även om kostnaden är hög för hägn förväntas det löna sig ekonomiskt att låta vajorna kalva i hägn enligt Viltskadecenter. Enligt vår uppfattning torde samma lösning vara värd att pröva när det gäller järvens predation på renkalvar.

Inom ett av de aktuella jaktområdena finns ett stort hägn som tidigare ingick i ett försök med kalvning i hägn. Det var ett försök att höja kalvvikten. Man lät ett par hundra vajor kalva i ett permanent hägn med en omkrets på 11 km (ca 750 hektar). Renarna släpptes ut när kalvarna var tre-fyra veckor gamla. Hägnet innehöll naturligt bete och vajorna stödutfodrades med 3 hg tillskottsfoder per dag och vaja. Kalvvikten vid slakt ökade med 4-5 kg per kalv jämfört med övriga kalvar inom samebyn. Som en positiv bieffekt förlorade

man inga kalvar till rovdjur¹.

Hägnat finns kvar, men är idag i dåligt skick. Just nu kan det vara svårt att renovera hägnat på grund av tjäle, men det är ju inte heller någon akut skadesituation som föranlett Länsstyrelsens beslut. Föreningen menar därför att renovering av hägnat, och skydd av renarna innanför detta under den känsligaste perioden, bör prövas innan skydds jakt eventuellt kan medges i åtminstone jaktområde 4.

Föreningen vill här också påminna om att för varje dokumenterad föryngring av järv får samebyarna 200 000 kr för att täcka förluster och merarbete. Summan 200 000 kr utbetalas enligt gällande ersättningssystem av Sametinget oavsett om renar har dödats eller inte. Ersättningssystemets grundprincip är ersättning för rovdjursförekomst, och det har varit i bruk sedan 1996.

Enligt Falkenborn advokatbyrå (analysuppdrag art.16.1 Art- och habitatdirektivet, från Naturvårdsverket. 2011) följer av praxis från EU-domstolen att alternativ som är möjliga ska användas, även om detta förutsätter ändringar avseende anläggningar och/eller vanor.

Falkenborns slutsats i rapporten är följande:

”Ett undantag kan bara motiveras om det kan objektivt visas att det inte finns någon annan tillfredsställande lösning. Den bedömningen görs av de nationella myndigheterna. Lämplighetsbedömningen måste grundas på faktorer som är möjliga att kontrollera, som forskning och tekniska överväganden.” ... ”Lösningen (skyddsjakten i detta fall, vår anm.) måste också vara begränsad så att den hanterar just ett specifikt problem eller situation” (Ur Falkenborn 2011).

Rovdjursföreningen ifrågasätter hur Länsstyrelsen kan bedöma att *”det saknas andra lämpliga lösningar”* när ingen skadebild och inga beräkningar över kostnader för alternativa lösningar finns redovisade, samtidigt som objektiviteten i bedömningen är omöjlig att styrka utifrån beslutet.

En skydds jakt utformad enligt länsstyrelsens beslut, över stora områden och under en lång tidsperiod, är enligt föreningens mening heller inte begränsad på ett sådant sätt att den löser ett specifikt problem eller situation.

Slutsats: Länsstyrelsen har inte visat att förutsättningen i 23 a § jaktförordningen om att ingen annan lämplig lösning finns skulle vara uppfylld.

Järvens bevarandestatus

För att en art ska kunna ha gynnsam bevarandestatus krävs bland annat att artens populationsstorlek i landet minst uppgår till ett referensvärde som kallas Favourable Reference Population (FRP).

Naturvårdsverket har genom beslut den 2013-12-16 angett att detta referensvärde för järv är 600 individer².

Järvstammen i Sverige har minskat sedan 2012, då den beräknades till 752 individer. År 2015 sjönk antalet till 585, det vill säga under referensvärdet för gynnsam bevarandestatus. I år anger Naturvårdsverket att antalet järvindivider är 522. Det är visserligen en ökning från 2016, då det bara fanns 499 järvar i Sverige,

¹ Mattisson, Persson, Karlsson och André, 2007. Erfarenheter från försök att minska rovdjursangrepp på ren – PM till rovdjursutredningen 2007. <http://docplayer.se/422951-Erfarenheter-fran-forsok-att-minska-rovdjursangrepp-pa-ren.html>

² <http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Vaxter-och-djur/Rovdjur/Fakta-om-jarv/>

men det är fortfarande långt ifrån referensvärdet för gynnsam bevarandestatus.

I länsstyrelsens beslut viftas detta bort utan närmare analys genom följande stycke på sidan 14:

Då järvstammen nationellt sett under de senaste åren legat under de bestämda miniminivåerna har stammen inte ansetts ha gynnsam bevarandestatus. Preliminära siffror från 2017 visar dock att järvpopulationen i Sverige tycks ha uppnått den fastställda miniminivån. Inom Jämtlands län har inventeringarna visat att järvstammen legat stadigt över den fastställda miniminivån sedan 2014. Länsstyrelsens bedömning är att ett uttag av 13 individer inom Jämtlands län inte kommer att hindra järvstammen från att uppnå gynnsam bevarandestatus på nationell nivå.

Föreningen menar tvärtom att eftersom järvstammen enligt officiella beräkningsgrunder³ befinner sig under referensvärdet för gynnsam bevarandestatus, så måste även Jämtlands län bidra till att populationen åter ökar.

Föreningen menar också att effekten av ett jaktbeslut inte kan bedömas enbart utifrån det antal individer som det aktuella beslutet omfattar, utan vad som måste bedömas är den samlade effekten av om jaktbeslut regelmässigt fattas på sådana grunder som i det aktuella fallet. Om länsstyrelsen fortsätter att bevilja skydds jakt efter järv på så lösa grunder som i detta fall, så kommer det att leda till att ett stort antal järvar skjuts, och det kommer otvivelaktigt att försvåra järvens återhämtning till en gynnsam bevarandestatus.

Slutsats: Länsstyrelsen har inte visat att förutsättningen i 23 a § jaktförordningen om att jakten inte försvårar uppnåendet av en gynnsam bevarandestatus skulle vara uppfylld.

Allvarlig skada

Att järv kan orsaka skada på renar är oomtvistat. Vad som måste bedömas är dock om skadorna i det aktuella fallet har en sådan omfattning att det är att betrakta som allvarlig skada enligt villkoret i jaktförordningen. Föreningen menar att länsstyrelsen inte har visat att så är fallet.

I beslutet för länsstyrelsen på sidorna 8-10 ett resonemang angående skadebilden. Man skriver bland annat:

I arbetet med toleransnivåplanerna har det under samråd framkommit att samebyarnas förlust av renar, beräknat på vinterhjord, varierar från strax under 10 procent till över 40 procent...

Längre fram i texten står:

I arbetet med toleransnivåplanerna har det framkommit att järv är den största predatorn på ren för flera samebyar i Jämtlands län, vilket styrks av att ren beskrivs som det viktigaste bytesdjuret för järv.

Föreningen efterlyser en redovisning av skadornas omfattning orsakade av järv. Vi anser inte att det räcker med att hänvisa till att det "har framkommit" och inte heller ser vi att det "styrks av att ren beskrivs som det viktigaste bytesdjuret för järv". Det är väl känt att järv ofta utnyttjar kadaver av lodjursslagna byten, eftersom järven själv endast är en framgångsrik renjägare under för renen särskilt svåra snöförhållanden⁴.

³ <http://www.naturvardsverket.se/Om-Naturvardsverket/Publikationer/ISBN/6500/978-91-620-6568-3/>

⁴ Mattisson, J. 2011. Interactions between Eurasian Lynx and Wolverines in the Reindeer husbandry area. Doktorsavhandling, Sveriges Lantbruksuniversitet.

Slutsats: Länsstyrelsen har inte visat på vilket sätt det är risk för allvarlig skada om dessa tretton järvar inte skjuts, eller vilken omfattning av skador som järvarna står för. Föreningen menar därför att det inte går att bedöma om skyddsjakten sker för att undvika allvarlig skada, och att det rekvisitet därför inte är uppfyllt.

Uppnås minskade skador?

Föreningen tvivlar på att jakten får avsedd effekt, det vill säga minskade förluster för rennärigen. I beslutet sägs att jakten kommer att bidra till att skadenivån för renskötseln minskar, samtidigt som järvpopulationen utanför dessa marker, d.v.s. i skogslandet ges möjlighet att öka. Det redovisas dock inte på vilket sätt eller i vilken omfattning skadenivån kommer att minska. Vi menar att det är oklart om beslutet kommer att leda till de förmodade, ej kvantifierade, resultat som länsstyrelsen uppger.

Samtidigt, om beslutet skulle vara en del i en strategi att på sikt mer eller mindre permanent hålla järvar borta från åretruntmarkerna (fjällområdena) genom upprepade skyddsjaktbeslut (eftersom samebyarna pekat ut dessa områden som de mest skadebenägna), så inställer sig en annan problematik med tanke på järvstammens reproduktionsförmåga – eftersom länsstyrelsen bedömer att den största delen av järvens reproduktion sannolikt sker i fjällområdena. Risker är då överhängande att nya järvar tar över de lediga hemområdena och att utvandring och spridning till skogslandet upphör.

Malin Aronsson beskriver detta i sin doktorsavhandling⁵:

On a local scale, lethal control of carnivore is used to decrease conflicts on a local level, e.g. reindeer calving areas. However, my findings in Paper V suggest that this management action likely has a limited effect on the local density of resident individuals in saturated populations of territorial species, like the wolverine. Instead, my results suggest that fewer young females disperse when there are vacancies available in the immediate surroundings.

Slutsats: Länsstyrelsen har inte visat att beslutet faktiskt leder till minskade skador för rennärigen.

Registrering av jägare

Vi vill påminna om att Sverige vartannat år ska rapportera till EU-kommissionen om de undantag som gjorts i enlighet med artikel 16 i art- och habitatdirektivet. Av 16.3.d i direktivet framgår att i rapporten ska bland annat ingå vilka personer som ansvarar för genomförandet av ett undantag.

Länsstyrelsens beslut innehåller inget krav om att jägarna ska registrera sig. Därmed är det omöjligt att veta vilka personer som omfattas av beslutet, och därmed omöjliggörs den rapportering som Sverige är skyldigt att göra.

Enligt beslutet får den som har jakträtt på älg i områden som omfattas av beslutet delta i jakten

efter järv. Älgjakten i Jämtlands län är omfattande. Många jägare är "hemvändare" och kommer från andra landsdelar. Andelen utländska jägare som deltar i denna jakt ökar stadigt. Jaktgäster kan också ingå i jaktkretsen efter järv.

<https://pub.epsilon.slu.se/2441/>

⁵O Neighbour, Where Art Thou? Spatial and social dynamics in wolverine and lynx, from individual space use to population distribution.
<https://jarvprojektet.weebly.com/>

Varken länsstyrelsen eller någon annan myndighet bedriver någon aktiv tillsyn över jaktens genomförande i länet. All erfarenhet visar att såväl tillsyn som kontroll av efterlevnad, av ett till synes detaljerat jaktbeslut, är i det närmaste obefintlig. Detsamma gäller kontroll av erlagd viltvårdsavgift, genomförd jägarexamen och skjutprov, vapenlicens m.m.

Utifrån ovanstående befarar föreningen att länsstyrelsens beslut riskerar att medföra oetiska inslag i jakten, inte minst med tanke på att man tillåter hundanvändning i jakten. Oss veterligen finns det inga jakthundar i länet som är tränade för järvjakt.

Slutsats: Villkoren i beslutet uppfyller inte vad som behövs för att Sverige ska kunna fullgöra sin rapporteringsskyldighet gentemot EU, och beslutets utformning riskerar att medföra oetiska inslag i jakten.

Naturvårdsverkets delegering

Naturvårdsverket har överlämnat rätten att besluta om skydds jakt efter järv till länsstyrelserna i norra och mellersta rovdjursförvaltningsområdena. Denna del av beslutet gäller från och med den 1 januari 2017 till och med den 2017-12-31. Länsstyrelsen har alltså inte rätt att besluta om skydds jakt efter järv efter det datumet. Trots det har länsstyrelsen i beslutet angivit att det gäller till 2018-01-15.

I sitt delegeringsbeslut från 2016-12-22, dnr NV-08042-16, skrev Naturvårdsverket:

Järv har haft en negativ populationsutveckling de senaste åren, har lägre tillväxttakt jämfört med t ex varg och lo och har ännu inte gynnsam bevarandestatus. Därför behöver beslut om skydds jakt efter järv fattas med försiktighet och begränsas så att gynnsam bevarandestatus uppnås snarast möjligt.

Att bevilja jakt på så mycket som tretton järvar, utan att det ens finns en dokumenterad allvarlig skadebild, kan knappast betraktas som ett beslut fattat "med försiktighet".

Slutsats: Länsstyrelsens beslut strider mot Naturvårdsverkets delegering, både vad avser jakttidens utsträckning och vad gäller jaktens omfattning.

Tidigare liknande fall

2015 gjorde länsstyrelsen ett försök att på liknande lösa grunder bevilja skydds jakt efter 19 järvar. Det beslutet överklagades, av Naturskyddsföreningen i Jämtland-Härjedalen, till Naturvårdsverket, som på den tiden var överprövande instans. Naturvårdsverket biföll överklagandet och upphävde länsstyrelsens beslut. Föreningen menar att de skäl som Naturvårdsverket angav i det beslutet (2015-11-26, dnr NV-07221-15) i hög grad är tillämpliga även på det nu överklagade beslutet.

Övrigt

Svenska Rovdjursföreningen uppfyller de villkor för rätt att överklaga som anges i 13 § 16 kap. miljöbalken. Att denna överklaganderätt även gäller beslut om jakt framgår av Högsta Förvaltningsdomstolens beslut den

2015-12-18 i mål nr 312-15. Ifall Förvaltningsrätten skulle hysa tvivel om något av detta, så anhåller föreningen om att få inkomma med ytterligare handlingar till stöd för detta.

För Svenska Rovdjursföreningen,



Torbjörn Nilsson
Ordförande

Bilagor

Bilaga 1: Naturvårdsverket 2012. Naturvårdsverkets riktlinjer för beslut om skydds jakt. Naturvårdsverket Rapport 6568.

Bilaga 2: Eklund, Mattisson, Höglund & Tovmo 2017. Inventering av järv 2017. Beståndstatus för stora rovdjur i Skandinavien 3-2017.

Bilaga 3: Naturvårdsverket 2015. Beslut 2015-11-16 i ärende NV-07221-15 Överklagande av Länsstyrelsens i Jämtlands län beslut om skydds jakt efter järv, länsstyrelsens dnr 218-6533-2015.