



EU, lagen och jakten

Vägen mot en europeisk union. Längan efter en varaktig fred i Europa efter andra världskriget var ett starkt motiv till att Belgien, Frankrike, Italien, Luxemburg, Nederländerna och Tyskland påbörjade ett ekonomiskt samarbete. De sex staterna bildade 1951 den Europeiska kol- och stålgemenskapen (ESKG) och 1958 den Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG), med en gemensam marknad för varor och så småningom även för tjänster, kapital och arbetskraft. 1958 grundades även Euratom i syfte att kontrollera användningen av kärnkraft. ESKG, EEG och Euratom utgjorde tillsammans de Europeiska gemenskaperna (EG). En tullunion skapades 1968.

EG utvidgades och fick fler medlemmar, samarbetet stärktes och genom det så kallade Maastrichtfördraget 1993 for-

mades den Europeiska unionen (EU). Sverige blev medlem i EU 1995 efter en folkomröstning året innan. Till skillnad från många andra medlemsstater är Sverige inte med i EU:s monetära union (EMU). EU har 27 medlemsstater 2009, de senaste kommer från östra Europa.

Det europeiska samarbetet under 1950-talet var ett freds- och frihandelsprojekt. Efter hand, och ibland med starkt motstånd från vissa medlemsstater, har EU fått en allt större makt över olika delar av samhällslivet inom medlemsstaterna. Det gäller t.ex. utrikes-, jordbruks- och miljöpolitiken. En ”hållbar utveckling” är ett övergripande mål för EU. Det finns idag ingripande lagstiftning om skyddet för arter och livsmiljöer, regler som bl.a. styr förutsättningarna för jakt i medlemsstaterna.

REDAKTION:

Forskare och författare i detta nummer:
Gabriel Michanek

Redaktör och ansvarig utgivare:
Göran Ericsson, viltochfisk@slu.se

VILT OCH FISK FAKTA:

... är ett populärvetenskapligt faktablad från forskningsprogrammet
Adaptiv förvaltning av vilt och fisk

... sprids till nyckelgrupper inom svensk vilt- och fiskförvaltning

... kan laddas ner eller beställas gratis på vår hemsida, www.viltochfisk.se

FORSKNINGSPROGRAMMET:

Adaptiv förvaltning av vilt och fisk är ett mångvetenskapligt forskningsprogram som finansieras av Naturvårdsverket. Målet är att öka kunskapen om förvaltning av naturresurser på ett hållbart sätt och göra kunskapen tillgänglig för fler.

Läs mer:

www.viltochfisk.se

EU:s institutioner

EU har flera institutioner med olika funktioner. De fyra viktigaste är:

- **Ministerrådet.** Består av representanter för medlemsstaternas regeringar. Beslutar om riktlinjer, bl.a. miljöprogram. Lagstiftare.
- **Kommissionen.** Består av "kommissionärer" inom olika direktorat med ansvar för visst sakområde (t.ex. miljöfrågor). Övervakar hur EU-rätten efterlevs. Kan stämma medlemsstat inför EU-domstolen.
- **Parlamentet.** Väljs direkt i medlemsstaterna. Diskussionsforum. Har vetorätt i samband med ny lagstiftning.
- **Domstolen.** Består av domare och generaladvokater (föredragande). Dömer bl.a. i mål där kommissionen (eller medlemsstat) fört talan mot medlemsstat för bristande efterlevnad av EU-rätten. Kan utdöma dryga vitesbelopp för medlemsstat som inte följer domstolens avgöranden. Meddelar även förhandsbesked på begäran av domstol i medlemsstat, t.ex. om en svensk domstol i ett enskilt fall behöver veta om vår jaktlagstiftning stämmer med kraven på skyddsjakt i art- och livsmiljödirektivet.

EU-rätten

EU-rätten består av primära och sekundära rättskällor. De primära är fördragen, främst det så kallade Romfördraget (med efterföljande ändringar). De sekundära rättskällorna (rättsakterna) är:

- **Förordningar.** Lagstiftning som gäller direkt i medlemsstaterna. Den starkaste rättsakten. Exempel: CITES-förordningen.
- **Direktiv.** Lagstiftning som ska överföras till nationell rätt. Exempel: fågeldirektivet och art- och livsmiljödirektivet.
- **Rekommendationer.** Inte juridiskt bindande (vägledande).
- **Beslut.** Riktas till medlemsstater eller enskilda personer och är binder endast för dessa.

Medlemsstaterna ska genomföra EU-rätten

Som medlemsstat i EU har Sverige gett upp en betydande del av det nationella självstyret. Politiken på många områden formas i första hand i Bryssel, bl.a. genom att förordningar och direktiv antas. EU:s medlemsstater ansvarar för att genomföra EU-rätten inom sina territorier. Det handlar då om att klara två saker. För det första ska EU-rätten efterlevas i *praktiken*. För det andra måste *rättsläget* (främst lagstiftningen) i medlemsstaten avspeglade EU-rätten.

Lagstiftarens ansvar

EU-förordningar gäller direkt i medlemsstaterna. Direktiv ska däremot överföras till nationell rätt. Direktivets mål är då omedelbart bindande. I övrigt finns en viss frihet för lagstiftaren; varje bokstav i direktivet behöver inte återspeglas i nationell rätt. Ändå är kravet på överensstämmelse långtgående. EU-domstolen har ofta framhållit att den nationella rätten måste försäkra att direktivet genomförs *fullt ut* samt *klart* och *precist*. Ett exempel bland många är domen 247/85 där Belgien fälldes för otillräckligt genomförande av fågeldirektivet. Kravet på en juridisk överensstämmelse gäller även om direktivet efterlevs i praktiken, det framgår av bl.a. följande dom.

I målet C 339/87 (Kommissionen mot Nederländerna) konstaterades att den nederländska jaktlagstiftningen saknade de förbud mot vissa jaktmetoder som reglerades i fågeldirektivet, bl.a. jakt från flygplan. Den nederländska regeringen invände att de aktuella metoderna ändå inte förekom i landet, men EU-domstolen krävde att metoderna ändå måste förbjudas i den nationella lagstiftningen. Skälet är rättsäkerhet; var och en ska kunna förutse vad som är tillåtet och inte. Domstolen framhöll att en noggrann överföring var särskilt viktig i ett fall som detta, eftersom det handlar om ett gemensamt arv som anförtros medlemsstaterna.

Kommissionen kritiserade även att Fågeldirektivets förutsättningar för skyddsjakt inte återspeglades i den nederländska jaktlagstiftningen. Den nederländska regeringen försvarade detta med att kraven i direktivet ändå följdes genom myndigheternas praxis vid prövning av jakttillstånd. Domstolen underkände argumentet. Den krävde att förutsättningarna skulle ingå i specifika nationella bestämmelser. Samma resonemang i princip fördes i fråga om fågelhundsträning.

Ansvar för domstolar och myndigheter i enskilda fall

När svenska domstolar och myndigheter beslutar i enskilda fall är de direkt bundna av EU-förordningar. Ett direktiv ska som sagt först överföras till svensk rätt, men om detta inte har fungerat kan direktivet ändå betydelse i ett enskilt fall. De svenska reglerna ska nämligen så långt möjligt tolkas i belysning av EU-rätten; så kallad *fördragsenlig tolkning*. Om dessutom en regel i ett direktiv tydligt anger en viss rättsighet eller skyldighet, så har regeln under vissa förutsättningar en så kallad *direkt effekt*: den blir omedelbart juridiskt bindande (såsom en EU-förordning).

Det är ibland svårt för en nationell domstol att avgöra om den nationella lagstiftningen strider mot EU-rätten.

Tre rättsakter relaterade till jakt

Det är främst tre av EU:s rättsakter som får betydelse vid jakt.

- Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (fågeldirektivet)
- Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och livsmiljödirektivet)
- Rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem (CITES-förordningen)

Därför finns möjlighet för den nationella domstolen att begära så kallat förhandsavgörande av EU-domstolen. Det är inte vanligt att svenska domstolar begär sådant.

Fågeldirektivet

Fågeldirektivet från 1979 var en av de första rättsakterna på miljöområdet. Bakgrunden var att flera fågelarter som förekom i medlemsstaterna (och som dessutom flyttade över nationsgränserna) hade minskat drastiskt i antal, mycket på grund av intensiv jakt i vissa stater. Direktivet har regler om skydd, förvaltning och kontroll av samtliga fågelarter som förekommer naturligt inom medlemsstaternas europeiska territorium. Direktivet gäller inte bara för fåglarna utan även för deras ägg, bon och livsmiljöer. För de fågelarter som är listade i bilaga 1 i direktivet ska medlemsstaten vidta särskilda åtgärder för att bevara deras livsmiljö och bl.a. bilda så kallade "särskilda skyddsområden".

Det finns ett stort antal domar från EU-domstolen där enskilda medlemsstater har fällts för brott mot fågeldirektivet. I många fall handlar det om jaktfrågor.

Direktivet utgår från att fåglar är *fredade*. Medlemsstaterna måste ha ett generellt skyddssystem med olika förbud, bl.a. mot att avsiktligt döda eller fanga fåglar, att förstöra eller skada deras bon och ägg. Det är också normalt förbjudet att störa fåglarna, särskilt under häcknings- och uppfödningstid. Om det "inte finns någon annan lämplig lösning" får undantag medges från de generella förbuden under vissa specificerade förutsättningar, t.ex. med hänsyn till flygsäkerheten eller för att förhindra allvarlig skada på gröda, boskap, skog, fiske och vatten. Undantagen ska tolkas restriktivt.

Fågelarter som listas i bilaga 2 får jagas i enlighet med nationell lagstiftning – i

Sverige jaktlagen och jaktförordningen – men hänsyn måste då tas till artens populationsnivå, geografiska spridning och reproduktion inom gemenskapen. Vissa villkor ska också vara uppfyllda.

Målet C-344/03 (Kommissionen mot Finland) gällde rätten för Finland att i nationell lagstiftning tillåta jakt på vissa våråglar, bl.a. ejder, knipa, småskrake, svärta och vigg. Samtliga arter är upptagna på bilaga 2 i fågeldirektivet. En huvudregel i direktivet förbjuder dock jakt under häckningsperioderna och under häckningens olika stadier. Vårjaksperioderna i Finland motsvarade häckningsperioderna. Enligt direktivet får jakt ändå tillåtas under vissa förutsättningar, bl.a. ska det "inte ska finnas någon annan lämplig lösning". Finland kunde inte visa att jakten i stället kunde ske på hösten när häckningen var över och fälldes därför.

Fågeldirektivet förbjuder som huvudregel *metoder* som används för "storskalig eller icke-selektiv fångst eller dödande av fåglar eller som kan orsaka lokal utrotning av en art". Vissa metoder anges särskilt, bl.a. användning av snaror, lim, och krok, bandspelare, artificiella ljuskällor, sprängämnen, nät, fallor och beten som innehåller gift eller bedövningsmedel. Det är inte heller tillåtet att jaga från flygplan eller motordrivna fordon eller från båtar med viss hastighet.

I målet C-79/03 (Kommissionen mot Spanien) fälldes Spanien för att tillstånd beviljades för jakt på trastar med hjälp av "parany" (limstänger som placeras i träd till vilka fåglar lockas med hjälp av lockbeten). Metoden bedömdes som "icke selektiv", och var därför i princip förbjuden, eftersom det inte kunde undvikas att även andra fåglar än trastar fångades. Ett undantag från förbudet förutsätter att vissa villkor är uppfyllda. Det måste saknas "annan lämplig lösning". Detta hade inte Spanien vis-

sat i målet, bl.a. kunde trastar jagas med gevär i stället. Vidare måste fångsten avse bara ett "litet antal" fåglar. De beviljade tillstånden för jakt med "parany" omfattade dock 429 600 fåglar, något som vida översteg det antal som på grund av det vetenskapliga underlaget i målet bedömdes som "litet".

Art- och livsmiljödirektivet

Art- och livsmiljödirektivets syfte är att bidra till att en biologisk mångfald kan säkerställas. Ett övergripande mål är även att åtgärder som vidtas i enlighet med direktivet (t.ex. beslut om jakt i Sverige) ska syfta till att bibehålla eller återställa en *gynnsam bevarandestatus* för vilda djur och växter och för livsmiljöer. Direktivet täcker inte bara vilda fåglar utan även annat "vilt". Målet är att art- och livsmiljödirektivet helt ska ersätta fågeldirektivet. Det finns stora likheter mellan direktiven.

Skyddet för livsmiljöer är centralt i art- och livsmiljödirektivet. "Särskilda bevarandeområden" bildar tillsammans med fågeldirektivets särskilda skyddsområden det ekologiska nätverket *Natura 2000*. Man får normalt inte skada naturen i dessa områden och därför är jakt ofta otillåten här.

Direktivet har även regler som utgår från arter som sådana. I bilaga 4 a listas många djurarter, bl.a. björn, varg, lo, järv. Här är bevarandestatusen ofta i fara. Sveriges och andra medlemsländer ska därför ha ett "strikt skyddssystem" för dessa arter, liknande det i fågeldirektivet, bl.a. med "förbud mot

- att avsiktligt fanga eller döda exemplar av dessa arter i naturen, oavsett hur detta görs,
- att avsiktligt störa dessa arter, särskilt under deras parnings-, uppfödning-, övervintrings- och flyttperioder,
- att avsiktligt förstöra eller samla in ägg i naturen,
- att skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser".

Övervakning av bevarandestatusen är viktigt enligt direktivet och detta gäller



särskilt för de arter som ska omfattas av ett strikt skyddssystem (bilaga 4 a).

I målet C-183/05 fälldes Irland för bristfälligt skydd för de arter som ska omfattas av ett strikt skyddssystem. En av punkterna gällde övervakningen. Irland saknade nödvändig information om flera arter i bilaga 4 a, om deras rast- och parningsplatser och om de hot som dessa arter utsätts för. Därmed hindrades ett effektivt genomförande av det strikta skyddssystemet.

När det gäller vissa andra arter (bilaga 5 a), t.ex. skogshare och mård, är kraven lägre och kan variera med hänsyn till vad som kommer fram vid övervakningen av arters utveckling. Det handlar om att ha ett förvaltningssystem med olika åtgärder som syftar till att bibehålla en gynnsam bevarandestatus, t.ex. att begränsa tillträde till vissa områden, förbjuda jakt på vissa populationer, kräva tillstånd för jakt m.m. och att införa kvoter för uttag.

Det finns alltså hinder och begränsningar som drabbar bl.a. jakt. Hit hör även restriktionerna när det gäller jaktmetoder m.m. Men det finns även undantag som delvis är desamma som i fågeldirektivet. "Skydds jakt" får alltså bedrivas, men bara under vissa förutsättningar. Bl.a. får det inte finnas någon "annan lämplig lösning". En sådan kan ibland vara att skydda tamdjur med stängsel. Det övergripande kravet är att jakten inte får försvåra en "gynnsam bevarandestatus".

I domen C-342/05 (Kommissionen mot Finland) behandlades frågan om Finland fick bedriva skydds jakt på varg. Domstolen konstaterade att vargen inte hade en "gynnsam bevarandestatus" i Finland. Detta behövde dock inte vara ett hinder mot skydds jakt. Skydds jakt var möjlig om den inte "förvärrar den ogynnsamma bevarandestatusen" eller "förhindrar återställandet av den ogynnsamma bevarandestatusen". I Finland hade antalet förökningsdugliga vargpar ökat de senaste åren och antalet vargindivider hade även ökat totalt, trots den skydds jakt som bedrivits. Finland klarade därför kravet på "gynnsam bevarandestatus", men fälldes ändå, eftersom man inte kunde visa att de skador som vargen orsakade skulle minska på grund av de tillstånd till skydds jakt som meddelades (skydds jakten ansågs inte ha avsedd nytta).

Direktivets regler om skydds jakt har motsvarighet i den svenska jaktförordningen (1987:905). I 28 § jaktförordningen finns dessutom en reglerad möjlighet att döda och förfölja exemplar av varg, björn, järv eller lo i vissa nödsituationer. En sådan situation är att en björn angriper en jakthund under älgjakt. Dessa egna svenska "nödregler" saknar dock uttryckligt stöd i art- och livsmiljödirektivets undantag för skydds jakt och i EU-rätten i övrigt.

CITES-förordningen

Handel med hotade arter är ett stort problem globalt, så även inom EU. Vissa arter (och deras ägg) har ett högt pris som stimulerar till illegal jakt. CITES-förordningen, som ersätter 1973 års globala CITES-konvention när det gäller EU, syftar till kontrollera och begränsa handel av arter mellan en medlemsstat och en stat utanför EU. Som huvudregel krävs tillstånd för in- och utförsel. ■

Har vi nu anpassat oss till EU eller har vi mycket trubbel att vänta framöver?

De allra flesta av EU:s regler kring jakt är idag korrekt överförda till svensk rätt. Det betyder inte att vi kan slå oss till ro. De svenska "nödreglerna" (se ovan) saknar som sagt uttryckligt stöd i EU-rätten. Man kan även tänka sig att det framöver händer saker som inte är förenliga med t.ex. Fågeldirektivet eller Art- och livsmiljödirektivet. En svensk regering kanske inför alltför utsträckta jaktti-

der. En svensk myndighet kanske ger tillstånd till skydds jakt som saknar stöd i direktivets undantagsregler. Sverige kan då ytterst dras inför EU-domstolen, så som har skett med Finland och flera andra medlemsstater. Alla överträdelser av EU-rätten hamnar dock inte på EU-domstolens bord. Om så sker beror i första hand på om kommissionen anser att frågan är värd att driva till domstolen. ■

VILT OCH FISK FAKTA

är upphovsrättsligt skyddad.
Citera gärna, men uppge källan.

Upplaga: 1000 ex. detta nummer
ISSN: 1653-9494

Adaptiv förvaltning av vilt och fisk
Inst. Vilt, fisk och miljö, SLU
901 83 Umeå

Foto: Norrlandia,
Grafisk form: base media
Layout och tryck: Print & Media

LÄS MER:

Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC, 2007; http://circa.europa.eu/Public/irc/env/species_protection/library?l=/commission_guidance/english/final-completepdf/_EN_1.0_&a=d.

Mahmoudi, S; EU:s miljö rätt, andra uppl., Norstedts Juridik 2003.

Westerlund, S; Nytt svenskt rättsläge på grund av EU – miljö kvaliteten, avfall, naturvård. Miljörättslig tidskrift 1994:3, s. 462 ff.

viltchfisk@slu.se www.viltchfisk.se