



PARTER

Kärande

Evald Hellgren, [REDACTED]
[REDACTED]

Ombud: jur. kand. Fredrik Bergman och jur. kand. Richard Samuelsson
Centrum för rättvisa
Box 2215103 15 Stockholm

Svarande

Staten genom Justitiekanslern
Box 2308
103 17 Stockholm

Ombud: föredragandena [REDACTED]

DOMSLUT

1. Käromålet ogillas.
 2. Evald Hellgren ska ersätta staten för dess rättegångskostnader med 75 000 kr, jämte ränta enligt 6 § räntelagen (1975:635) från den 29 maj 2019 till dess betalning sker.
-

BAKGRUND

Evald Hellgren är viltmästare sedan 1964 och har under 35 år arbetat som länsjaktvårdare på Svenska jägareförbundet. Han bedriver näringsverksamhet i enskilda firman Idéverkstad EH, huvudsakligen i form av konstruktion, tillverkning och försäljning av fångstredskap för vilda djur.

Den 24 juli 2007 beslutade Naturvårdsverket på ansökan av Evald Hellgren att typgodkänna en fålla, kallad Sinkabirum kombi L 112 (Sinkabirum kombi), för levandefångst av bland annat vildsvin.

Efter ansökan av Evald Hellgren modifierades godkännandet genom muntligt beslut under år 2008. Det föranleddes av att Sinkabirum kombi hade fått viss ventilation.

Under 2009 inledde Naturvårdsverket ett projekt som syftade till att ta fram nya föreskrifter om vilka konstruktionskrav och riktlinjer som borde gälla för typgodkännande av fångstredskap för levandefångst av vildsvin. I Naturvårdsverkets projektplan anges bl.a. att ansvaret för det praktiska genomförandet av förstudien i första hand sker i samarbete med Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA), efter samråd med Jordbruksverket (p. 2.4), och att minst 20 individer av samma art ska fångas och obduceras per typ av fångstredskap (p. 2.3).

Under rubriken ”3. Genomförande” anges bl.a. följande.

Testerna genomförs av SVA, som undersöker fångstredskapet och jaktmetoden. Fångade djur undersöks med avseende på fysiska skador, tecken på stress, övriga faktorer som kan påverka dem samt behovet av vittjningsintervall.

...

I rapporten ska SVA redogöra för testernas genomförande och redovisa resultat/slutsatser. Testerna ska genomföras med beaktande av avtal om internationella metoder för humana fångstmetoder mellan Ryssland, Kanada, USA och EU avseende testverksamhet. (...) Vidare ska testerna omfatta ett visst antal djur per fångstredskap för att kunna utgöra grund för beslut och så vidare.

Sinkabirum kombi var det enda av de redskap som ingick i testet som redan var typgodkänt. SVA redovisade sina slutsatser angående utförda tester i en slutrapport för Naturvårdsverket den 28 februari 2011.

Totalt tolv vildsvin fångades i Sinkabirum kombi och obducerades. Det noterades inga synliga skador på de fångade vildsvinen. Vid obduktionen noterades skador hos fyra vildsvin som bedömdes ha samband med vistelsen i fångstredskapet. Skadorna fanns detaljredovisade i rapporten. Skadorna hos de fyra vildsvinen genererade totalt 70 poäng enligt det standardiserade skadeprotokollet. Fördelat på alla tolv vildsvinen gav skadorna ett medelvärde på 5,8 poäng, där 0 motsvarar ett djur helt utan skador och 100 motsvarar ett djur som dött till följd av vistelse i fångstredskapet. Elva av de fångade vildsvinen undersöktes avseende stressindikatorn PSE (Pale, Soft, Exudative; ett kvalitetsfel på griskött) och fem av dessa bedömdes ha indikation på PSE. Vid den subjektiva stressbedömningen åsattes vildsvinen som fångats i Sinkabirum kombi ett medelvärde om 5 poäng på en tiogradig skala. Det redovisades vidare att det utvecklades värme i Sinkabirum kombi, att ventilationen var dålig och behövde förbättras samt att det i fångstredskapet fanns utstickande bultar som behövde avlägsnas.

SVA rekommenderade att Sinkabirum kombi skulle godkännas under förutsättning att ventilation och utstickande bultar åtgärdades. Vidare bedömde SVA att Sinkabirum kombi behövde kompletteras med inspektionsluckor på långsidorna och med avlivningsluckor på sidorna samt utrustas med ett hårdare väggmaterial för att undvika gnagningsskador på väggarna.

Den 12 november 2012 förelade Naturvårdsverket Evald Hellgren att yttra sig över att myndigheten övervägde att återkalla typgodkännandet för Sinkabirum kombi med hänvisning till SVA:s slutrapport. Evald Hellgren yttrade sig i frågan den 20 november 2012. Jordbruksverket anförde i sitt yttrande den 18 januari 2013 bl.a. att det genom SVA:s tester framkommit kompletterande information som är relevant för verkets bedömningar vid samråd om typgodkännanden och att det mot bakgrund av SVA:s slutrapport fanns skäl att ifrågasätta om lufttillförseln i Sinkabirum kombi var

tillräcklig vid fångst av vildsvin. Jordbruksverket ansåg att fällans funktion i det avseendet borde utredas ytterligare.

Naturvårdsverket beslutade den 21 februari 2013 att återkalla typgodkännandet för Sinkabirum kombi i de delar som besluten avser levandefångst av vildsvin. Myndigheten förordnade samtidigt att beslutet skulle gälla utan hinder av att det inte hade fått laga kraft. Under rubriken ”Skäl” anges bl.a. följande.

Regeringsrätten har i RÅ 2004 ref. 78 konstaterat att tvingande säkerhetsskäl även bör kunna innefatta djurs liv och hälsa.

SVA:s veterinärmedicinska utvärdering visade bland annat att *Sinkabirum kombi* orsakat fysiska skador på fångade vildsvin. Vidare konstateras att nästan hälften av de fångade vildsvinen uppvisade en utveckling av stressindikatorn PSE. SVA konstaterade även att det utvecklades värme i fångstredskapet och Naturvårdsverket gör därför bedömningen att ventilationen i fångstredskapet är otillräcklig.

Naturvårdsverket anser, mot bakgrund av de uppgifter som framkommit i ärendet, att användande av Sinkabirum kombi medför fara för att vildsvin utsätts för onödigt lidande av sådan grad att tvingande säkerhetsskäl för att återkalla beslutet föreligger.

Evald Hellgren överklagade Naturvårdsverkets beslut till Förvaltningsrätten i Stockholm (förvaltningsrätten) och begärde samtidigt inhibition. Förvaltningsrätten avslog Evald Hellgrens inhibitionsyrkande genom beslut den 25 februari 2013 och, sedan yrkandet hade framställts på nytt, den 11 mars 2013. Det första avslagsbeslutet var ett stämpelbeslut som saknade skäl. Under rubriken ”Skälen för avgörandet” i det senare avslagsbeslutet anges bl.a. följande.

Förvaltningsrätten finner inte, efter genomgång av handlingarna i målet och vad Evald Hellgren har anfört, att det finns skäl att förordna att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla. Evald Hellgrens yrkande om inhibition ska därför avslås.

Förvaltningsrätten avslog Evald Hellgrens överklagande genom dom den 19 december 2013. Under rubriken ”Förvaltningsrättens bedömning” anges följande.

Förvaltningsrätten finner mot bakgrund av vad som framkommit i målet det utrett att fångstredskapet Sinkabirum kombi 112 orsakat fysiska skador på de fångade vildsvinen samt att nästan hälften av dessa uppvisat en utveckling av stressindikatorn PSE. Det är vidare utrett att det i fångstredskapet utvecklats värme, varför ventilationen i detsamma är att anse som otillräcklig. Mot bakgrund av ovan delar förvaltningsrätten Naturvårdsverkets uppfattning att användande av Sinkabirum kombi 112 medför fara för att fångade vildsvin utsätts för onödigt lidande av sådan grad att tvingande säkerhetsskäl för att återkalla beslutet föreligger. Vad Evald Hellgren anfört i övrigt förändrar inte denna bedömning. Överklagandet ska därför avslås.

Evald Hellgren överklagade domen till Kammarrätten i Stockholm som meddelade prövningstillstånd den 30 april 2014 och sedermera genom dom den 17 december 2014 upphävde Naturvårdsverkets beslut. I kammarrättens dom anges att jakt med fångstredskap för levandefångst alltid torde innebära att visst lidande uppstår hos det fångade djuret; exempelvis måste ett visst mått av stress samt i vissa fall lindrigare skador anses ofrånkomligt. Kammarrätten bedömde att SVA:s utvärdering inte kunde anses visa att vildsvin som fångas i Sinkabirum skulle utsättas för onödigt lidande av sådan grad att tvingande säkerhetsskäl för återkallelse av fångstredskapets typgodkännande kunde anses föreligga. Naturvårdsverket hade därför inte haft fog för sitt beslut att återkalla typgodkännandet.

Andra ärenden avseende Sinkabirum

Den 19 mars 2011 ansökte Evald Hellgren hos Naturvårdsverket om att få dispens för att ändra konstruktionen av Sinkabirum kombi i enlighet med SVA:s rekommendationer. Den 26 juni 2012 besvarade Naturvårdsverket Evald Hellgrens ansökan i ett brev där han ombads att inkomma med en ansökan om ett nytt typgodkännande för att få genomföra de aktuella ändringarna.

Evald Hellgren skickade den 3 juli 2012 en ansökan om nytt typgodkännande för Sinkabirum L119 (Sinkabirum modifierad). Beslut om typgodkännande, förenat med åtta villkor, meddelades den 26 april 2013. Beslutet överklagades av Evald Hellgren. Förvaltningsrätten avslog överklagandet genom dom den 19 december 2013. Efter

överklagande av Evald Hellgren ändrade kammarrätten genom dom den 17 december 2014 delvis beslutet om typgodkännande på så sätt att sju av villkoren upphävdes.

YRKANDEN OCH INSTÄLLNING

Evald Hellgren

Evald Hellgren har yrkat att tingsrätten ska förplikta staten att till honom betala skadestånd med 670 996 kronor, eller det lägre belopp som domstolen bedömer skäligt, jämte ränta på beloppet enligt 6 § räntelagen (1975:635) från dagen för delgivning av stämningsansökan (8 januari 2018) till dess betalning sker.

Evald Hellgren har även yrkat ersättning för sina rättegångskostnader.

Staten

Staten har bestritt Evald Hellgrens talan. Inget kapitalbelopp har vitsordats som skäligt i och för sig. Sättet att beräkna ränta har vitsordats.

Staten har yrkat ersättning för rättegångskostnader.

GRUNDER

Evald Hellgren

Staten har genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning orsakat Evald Hellgren ren förmögenhetsskada. Naturvårdsverket och förvaltningsrätten har gjort följande rättsliga felbedömningar.

- Naturvårdsverket har inte haft fog för sitt beslut att återkalla typgodkännandet för Sinkabirum kombi. Det är Naturvårdsverket som har haft utredningsskyldighet och bevisbördan för att det funnits förutsättningar för att återkalla typgodkännandet, som är ett gynnande förvaltningsbeslut. SVA:s utvärdering visar inte att vildsvin som fångas i det aktuella fångstredskapet utsätts för onödigt lidande av sådan grad att det föreligger tvingande säkerhetsskäl för återkallelse. Naturvårdsverket har

därmed rättsligt felbedömt frågan om det föreligger tvingande säkerhetsskäl för återkallelse.

- Det har under alla förhållanden, och särskilt med beaktande av den långa tid som förflutit mellan SVA:s slutrapport och Naturvårdsverkets beslut, inte funnits tillräckliga skäl för att förordna att beslutet skulle gälla omedelbart.
- Genom att fastställa Naturvårdsverkets beslut har förvaltningsrätten också gjort en rättslig felbedömning.
- Naturvårdsverkets utredning av återkallelseärendet har också varit behäftad med sådana brister som innebär att beslutet inte kan anses ha tillkommit i en för beslutssituationen god metodologisk ordning. Förvaltningsrätten har också brustit i formellt hänseende.
- Naturvårdsverkets bedömning att det funnits förutsättningar för återkallelse har grundats enbart på SVA:s slutrapport som omfattade ett test med endast tolv djur, vilket var färre än de minst 20 djur som Naturvårdsverket hade angett som en förutsättning för testet och som följde av internationella riktlinjer för testning av fångstredskap.
- Naturvårdsverket har i ärendet inte redogjort för varför myndigheten har frångått detta utredningskrav.
- Naturvårdsverkets handläggning av återkallelseärendet har pågått under en oskäligt lång tid och präglats av inaktivitet.
- Naturvårdsverket har i ärendet inte redogjort för varför verket frångått Jordbruksverkets anmodan att inhämta ytterligare utredning om fällans egenskaper innan beslutet om återkallelse fattades.
- Förordnandet om omedelbar verkställighet motiverades inte i beslutet.
- Förvaltningsrätten har utan att vidta några egna utredningsåtgärder fastställt Naturvårdsverkets felaktiga beslut.
- Förvaltningsrätten har rättsligt felbedömt frågan om det fanns förutsättningar att besluta om inhibition genom att avslå Evald Hellgrens yrkande om detta.
- Förvaltningsrätten har vidare inte redovisat de överväganden som låg till grund för besluten att avslå Evald Hellgrens yrkanden om inhibition.

Skadan består i utebliven vinst till följd av utebliven försäljning under den tid som fångstredskapet inte fick användas och uppgår till det yrkade beloppet. Evald Hellgren har vidtagit skäliga åtgärder för att begränsa sin skada.

Staten

Det har inte förekommit fel eller försummelse från Naturvårdsverkets eller förvaltningsrättens sida som kan grunda skadeståndsskyldighet för staten.

Det bestrids att Naturvårdsverket och förvaltningsrätten har gjort sig skyldiga till någon rättslig felbedömning.

Det bestrids att Naturvårdsverkets utredning i återkallelseärendet har varit behäftad med sådana brister som innebär att beslutet inte kan anses ha tillkommit i en för beslutssituationen god metodologisk ordning och att det har förekommit några formella fel vid myndighetsutövningen från Naturvårdsverkets eller förvaltningsrättens sida.

För det fall staten har gjort sig skyldig till ett skadeståndgrundande fel eller försummelse, bestrider staten att Evald Hellgren har lidit någon skada. Under alla omständigheter bestrids att Evald Hellgren har lidit skada i den omfattning som påstås.

Staten bestrider att det föreligger ett orsakssamband mellan de fel eller försummelser som käranden åberopar och den påstådda skadan.

För det fall Evald Hellgren skulle kunna visa att han drabbats av någon ersättningsgill skada som är en adekvat följd av fel eller försummelse ska skadeståndet i alla händelser jämkas, i första hand till noll. Detta ska ske på grund av medvällande från Evald Hellgrens sida, alternativt på grund av att han har brustit i skyldigheten att begränsa sin skada.

Staten bestrider Evald Hellgrens påståenden om att förvaltningsrätten rättsligt felbedömt frågorna om återkallelse och inhibition. Staten bestrider även att avsaknaden av motivering till de interimistiska besluten ska påverka statens skadeståndsskyldighet.

UTVECKLING AV TALAN

Evald Hellgren

Evald Hellgren har argumenterat kring de åberopade grunderna för käromålet och tillagt följande.

Beträffande den ekonomiska skadans storlek, så var Evald Hellgrens rörelseresultat under räkenskapsåren 2010 - 2012 i genomsnitt 305 818 kr. Under räkenskapsåren 2013 - 2014 uppgick de till i genomsnitt 29 680 kr.

Inget i Evald Hellgrens verksamhet förändrades under åren 2013 - 2014, bortsett från återkallelsen av typgodkännandet.

Naturvårdsverkets beslut att med omedelbar verkan återkalla typgodkännandet för Sinkabirum ledde till att rörelseresultatet i Evald Hellgrens näringsverksamhet sjönk kraftigt år 2013–2014.

Staten

Staten har argumenterat kring de åberopade grunderna för bestridandet av käromålet och tillagt följande.

När det gäller den påstådda ekonomiska skadans storlek, så vitsordas att Evald Hellgrens rörelseresultat under räkenskapsåret 2010-2012 i genomsnitt uppgick till 305 818 kr och att det under 2013-2014 i genomsnitt uppgick till 29 680 kr.

Det är emellertid felaktigt att inget annat än återkallelsen av typgodkännandet förändrades i Evald Hellgrens verksamhet under åren 2013-2014. Det var inte Naturvårdsverkets beslut att med omedelbar verkan återkalla typgodkännandet för Sinkabirum kombi som ledde till att rörelseresultatet i Evald Hellgrens näringsverksamhet sjönk kraftigt år 2013-2014. Det belyses av att flera nya fångstredskap för vildsvin godkändes mellan december 2012 och augusti 2013, varigenom Evald Hellgrens fälla inte längre var den enda typgodkända på marknaden.

Evald Hellgren överklagade inte förvaltningsrättens beslut den 25 februari 2013 och den 11 mars 2013 att avslå hans yrkanden om inhibition. Han har inte heller vidtagit rimliga åtgärder för att begränsa sin skada genom att exempelvis anpassa sin verksamhet efter de ändrade förhållandena. Hans verksamhet omfattar också produktion, marknadsföring och försäljning av andra produkter. Evald Hellgren har varit medvållande till sin eventuella skada genom att inte mot SVA:s testresultat anföra några invändningar av betydelse för frågan om återkallelse.

Evald Hellgren återkallade dessutom medvetet sin begäran om nytt typgodkännande för en förbättrad variant av Sinkabirum strax innan Naturvårdsverkets beslut om återkallelse fattades. Anledningen till detta var att han inte ville att Naturvårdsverket skulle få möjlighet att förena typgodkännandet med villkor för användandet. Om Evald Hellgren istället hade vidhållit sin ansökan hade han direkt efter godkännandet kunnat påbörja försäljningen av Sinkabirum modifierad.

UTREDNINGEN

Parterna har åberopat skriftlig utredning. Evald Hellgren har gett in ett rättsutlåtande författat av professorn Wiweka Warnling Conradson.

På Evald Hellgrens begäran har det hållits förhör under sanningsförsäkran med honom själv och vittnesförhör med .

DOMSKÄL

Rättsliga utgångspunkter för bedömningen

Enligt 3 kap. 2 § 1 skadeståndslagen ska staten ersätta bl.a. ren förmögenhetsskada som vållats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten svarar.

Culpabedömningen, dvs. om fel eller försummelse föreligger, ska vara både objektiverad och anonymiserad (se prop. 1972:5 s. 497 och prop. 1989/90:42 s. 15). Det som ska bedömas är framför allt vad den skadelidande är berättigad att begära

avseende myndighetsutövningen och inte om eller i vad mån någon enskild befattningshavare kan klandras (se rättsfallet NJA 2013 s. 842 p. 32).

Vad som utgör fel eller försummelse måste relateras till beslutssituationen. För ett avgörande av en domstol ställs särskilt höga krav på omsorg och begriplighet i skälen för avgörandet. I frågor där lagen ger domstolen ett bedömningsutrymme, så ska detta mandat användas normstyrt. (Se bl.a. NJA 1994 s. 194, 2012 s. 211 I p. 23 och NJA 2013 s. 842 med hänvisningar.)

Det har i praxis uttalats att, när det gäller rätts- och bevisfrågor, det för skadeståndsansvar inte är tillräckligt att en domstol gjort en bedömning som kan ifrågasättas. Uppfattningar i sådana frågor kan växla i sådan grad att det mera sällan kan talas om culpa eller med andra ord fel och försummelse i den mening som avses i 3 kap. 2 § skadeståndslagen. Endast uppenbart oriktiga bedömningar kan betraktas som skadeståndsgrundande. (Se t.ex. rättsfallen NJA 1994 s. 654, 2002 s. 88, 2003 s. 285, 2007 s. 862 och 2010 s. 577 och i viss mån även 2011 s. 411.)

Det har dock i nyare praxis uttalats att fel eller försummelse kan föreligga utan att rättstillämpningen isolerat sett framstår som uppenbart oriktig. En helhetsbedömning ska göras. Av särskild betydelse är då domstolens skyldighet att motivera sina ställningstaganden. (För det anförda se NJA 2013 s. 842 p. 34.) I ett särskilt yttrande till avgörandet, i vilket samtliga ledamöter instämde, uttalas bl.a. följande. Culpanivån i 3 kap. 2 § skadeståndslagen avviker i princip inte från vad som i allmänhet gäller enligt skadeståndslagen. Bedömningen ska göras nyanserat och, ifråga om domstols rättstillämpning, ta sin utgångspunkt i de skäl som domstolen angett för sitt ställningstagande. Frågan blir om domstolen har resonerat på ett rimligt försvarbart sätt. Därvid märks att det faktiska utrymmet för att en skadeståndsgrundande normavvikelse ska anses föreligga i vissa fall kan vara begränsat på grund av att bedömningsutrymmet av något skäl är stort.

Vid en internationell utblick kan en jämförelse göras med den s.k. margin of appreciation (*ung.* bedömningsmarginal) som Europadomstolen ger konventionsstaterna vid tillämpningen av rättigheter enligt Europakonventionen. Med detta förstås staternas, och deras domstolars, frihet att tillämpa konventionsreglerna på

ett flexibelt sätt med beaktande av inhemska förhållanden och rättsliga traditioner men under övervakning av Europadomstolen som ska tillse att tillämpningen på det nationella planet inte berövar konventionsrättigheterna något av deras centrala innehåll. (Se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, publicerad i Zeteo 2015-09-15, s. 56 f.)

I rättslitteraturen har uttalats att rättsläget i fråga om culpabedömningen enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen efter 2013-års avgörande är något oklart, att det är troligt att en viss förändring skett och att de tidigare avgörandena får anses ha ett tveksamt prejudikatvärde. Det uttalas vidare att skadeståndsskyldighet föreligger om en myndighet förbisett en lagregel och att detsamma troligen gäller om en juridisk instans förbisett ett klart och obesträtt prejudikat. (Se Bengtsson, Strömbäck, Skadeståndslagen, En kommentar, sjätte upplagen 2018, s. 115 ff.)

Tingsrättens slutsats av det anförda är att en viss förändring, i skärpande riktning, har skett av statens skadeståndsansvar i förhållande till t.ex. 1994-års avgöranden.

Utgångspunkten för bedömningen får dock alltså anses vara att endast uppenbart oriktiga bedömningar är skadeståndsgrundande men att en nyanserad och allsidig bedömning ska göras och att även andra mindre klara felbedömningar i vissa fall kan leda till ett skadeståndsansvar för staten. Ju större utrymme för en skönsmässig bedömning är desto mindre blir dock utrymmet för att konstatera att ett skadeståndsgrundande fel eller försummelse begåtts, förutsatt att avgörandet motiverats på ett tillräckligt sätt. Att en högre instans ändrar ett överklagat avgörande behöver dock inte i sig medföra att fel eller försummelse föreligger. Det ställs högre krav på en domstols avgöranden än på avgöranden från t.ex. en myndighet. Givetvis kan även rättegångsfel eller andra formella fel också grunda skadeståndsansvar.

För fullständighetens skull ska också nämnas att en talan om skadestånd även kan grundas på Europakonventionens bestämmelser om rätt till effektivt rättsmedel vid rättighetsöverträdelse (se artikel 13 i konventionen). För skadefall som inträffat efter den 1 april 2018 finns särskilda bestämmelser (se 3 kap. 4 § skadeståndslagen, och prop. 2017/18:7 s. 52). Ewald Hellgren har inte påstått att hans talan grundar sig på Europakonventionens regler och tingsrätten anser inte heller att det är aktuellt.

Tingsrätten berör därför inte frågan om rätt till skadestånd enligt Europakonventionen närmare.

Mot bakgrund av dessa utgångspunkter prövar nu tingsrätten de omständigheter som Evald Hellgren åberopat till grund för sin talan i fråga om det förekommit fel eller försummelse som kan göra staten skadeståndsskyldig.

Fel eller försummelse att återkalla typgodkännandet?

Naturvårdsverket godkände den 24 juli 2007 tills vidare fångstredskapet ”Sinkabirum kombi” (L.112) för levandefångst av bl.a. vildsvin. Det angavs att beslutet kunde omprövas om något oförutsett framkommer vid användningen och som inte kunnat förutses vid tidpunkten för beslutet. Det ska dock redan nu konstateras att staten inte ens påstått att det sistnämnda utgör ett återkallelseförbehåll som har betydelse för prövningen i målet.

Naturvårdsverket beslutade sedan den 21 februari 2013 att återkalla typgodkännandet för Sinkabirum kombi i de delar som beslutet avsåg levandefångst av vildsvin. Verket förordnade samtidigt att beslutet skulle gälla utan hinder av det inte fått laga kraft. Under rubriken Bakgrund redogjordes för den utredning som SVA gjort, ett yttrande från Jordbruksverket och vad Evald Hellgren anförde i återkallelseärendet.

I skälen för beslutet redogjordes för bestämmelsen i 27 § jaktlagen och – kortfattat – vad som gäller för återkallelse av gynnande förvaltningsbeslut. Naturvårdsverket ansåg – mot bakgrund av att det i rapporten från SVA framkommit att Sinkabirum kombi orsakade fysiska skador på fångade vildsvin, att nästan hälften av de fångade vildsvinen uppvisade en utveckling av stressindikatorn PSE, att det utvecklades värme i fångstredskapet och att ventilationen bedömdes som otillräcklig – att användande av Sinkabirum kombi medförde fara för att vildsvin utsätts för onödigt lidande av sådan grad att tvingande säkerhetsskäl för att återkalla typgodkännandet förelåg.

Evald Hellgren överklagade beslutet av den 21 februari 2013. Förvaltningsrätten avslog hans överklagande i dom den 19 december 2013. I sina skäl redogjorde förvaltningsrätten för innehållet i 27 och 30 §§ jaktlagen och 11 § jaktförordningen och förarbetsuttalanden till 1986-års förvaltningslag om förutsättningarna för återkallelse

av gynnande förvaltningsbeslut. Förvaltningsrätten hänvisade också till Regeringsrättens avgörande i rättsfallet RÅ 2004 ref. 78 i fråga om att tvingande säkerhetsskäl också kan avse djurs liv eller hälsa.

I sina egentliga domskäl tog förvaltningsrätten fasta på samma omständigheter i SVA:s rapport som Naturvårdsverket hade gjort och konstaterade att rätten delade Naturvårdsverkets uppfattning att användande av Sinkabirum kombi 112 medförde fara för att fångade vildsvin utsattes för onödigt lidande av sådan grad att tvingande säkerhetsskäl förelåg för att återkalla typgodkännandet. Vad Evald Hellgren i övrigt anfört i sitt överklagande förändrade enligt förvaltningsrätten inte den bedömningen. Kammarrätten, som i dom den 17 december 2014 upphävde beslutet om återkallelse av typgodkännandet, uttalade bl.a. följande när det gäller förutsättningarna för återkallelse av ett gynnande förvaltningsbeslut.

En beslutande myndighet som har gjort en bedömning på ett fullständigt beslutsunderlag ska inte kunna ändra det som har beslutats enbart på den grunden att den bedömning som gjordes blev oriktig. Det förhållandet att ett gynnande förvaltningsbeslut är olagligt eller klart olämpligt eller att det har kommit fram nya uppgifter som ger en annan bild av förhållandena och som vid prövning skulle ha inneburit en annan utgång än den beslutade, anses inte legitimera en återkallelse av beslutet.

Kammarrätten hänvisade i nu aktuella fråga till samma förarbetsuttalanden som förvaltningsrätten hade gjort och till Regeringsrättens avgörande RÅ 1995 ref. 10. I sina egentliga domskäl uttalade kammarrätten bl.a. följande.

I 27 § jaktlagen (1987:259) anges att jakt ska bedrivas så att viltet inte utsätts för onödigt lidande. Enligt kammarrättens mening torde jakt med fångstredskap för levandefångst emellertid alltid innebära att visst lidande uppstår hos det fångade djuret; exempelvis måste ett visst mått av stress samt i vissa fall lindrigare skador anses ofrånkomligt. SVA:s utvärdering kan inte anses visa att vildsvin som fångas i det aktuella fångstredskapet skulle utsättas för onödigt lidande av sådan grad att tvingande säkerhetsskäl för en återkallelse av fångstredskapets typgodkännande kan anses föreligga. Naturvårdsverket har därför inte haft fog för sitt beslut att återkalla typgodkännandet för Sinkabirum kombi och den förändrade varianten av Sinkabirum kombi.

Tingsrätten gör följande bedömning

Tingsrätten konstaterar inledningsvis att det vid tiden för Naturvårdsverkets beslut i och för sig fanns rättsliga förutsättningar att återkalla ett gynnande förvaltningsbeslut om det skedde med hänsyn till bl.a. tvingande säkerhetsskäl. Denna möjlighet var då inte uttryckligen författningsreglerad men hade manifesterats i domstolspraxis, uttalanden från Justitieombudsmannen (JO) och förarbeten. Numera framgår denna möjlighet av 37 § andra stycket förvaltningslagen (2017:900).

Det ska samtidigt också konstateras, mot bakgrund av de rättssäkerhetsskäl som ligger bakom huvudregeln att gynnade förvaltningsbeslut inte kan återkallas, att förutsättningarna för en sådan återkallelse ska tillämpas restriktivt.

För det anförda se bl.a. Regeringsrättens avgöranden i rättsfallen RÅ 1992 ref. 78, RÅ 1995 ref. 10, RÅ 2004 ref. 78, RÅ 2000 ref. 16, JO:s uttalanden i JO 1973 s. 520 och JO 2006/07 s. 376 och prop. 1985/86:80 s. 39)

I SVA:s utredning påpekades brister i funktionaliteten hos Sinkabirum kombi i fråga om bristande ventilation och utstickande bultar. SVA rekommenderade att Sinkabirum godkändes efter åtgärdande av detta. Två andra fångstburar kunde inte rekommenderas för godkännande bl.a. på grund av för höga skadepoäng hos de fångade vildsvinen. Av SVA:s rapport framgår också att vildsvin som fångats i Sinkabirum kombi oftare uppvisade indikation på stress (PSE) än svin som fångats i övriga testade burar. Medelvärdet för skadepoängen för vildsvin som fångats i Sinkabirum kombi var lägre än för tre burar som också omfattades av testerna och högre än för två andra.

I ett samrådsförfarande i återkallelseärendet yttrade Jordbruksverket den 18 januari 2013 att det mot bakgrund av SVA:s rapport och rekommendationer fanns anledning att utreda Sinkabirum kombis funktion ytterligare.

Det står enligt tingsrätten klart att Sinkabirum kombi haft vissa brister i sin konstruktion vilka sannolikt medfört fysiska skador och hög stressnivå på fångade vildsvin. Tingsrätten har dock svårt att se att dessa negativa följder av användningen av fångstburen var av så allvarligt slag att det bort föranleda en så drastisk åtgärd att typgodkännandet återkallades med hänvisning till tvingande säkerhetsskäl.

Jordbruksverkets yttrande den 18 januari 2013 kan inte heller tolkas som att det var motiverat med en sådan åtgärd.

Det kan vidare noteras, även om det inte har omedelbar betydelse för prövningen, att Evald Hellgren efter att SVA:s rapport publicerats modifierade fångstburen med beaktande av de förbättringar som SVA efterlyst och ansökte om typgodkännande för den förnyade konstruktionen (Sinkabirum modifierad, L119).

Mot bakgrund av det anförda, och med beaktande av den restriktivitet som ska präglade en bedömning om återkallelse av ett gynnande förvaltningsbeslut, instämmer tingsrätten i kammarrättens bedömning att Naturvårdsverket inte haft fog för sitt beslut om återkallelse. Beslutet borde därför inte heller ha fastställts av förvaltningsrätten.

Vad som ska bedömas i detta mål är emellertid inte om det var rätt eller fel att återkalla typgodkännandet utan om Naturvårdsverket och förvaltningsrätten genom att fatta respektive fastställa beslutet varit vårdslösa på ett sådant sätt att staten blivit skadeståndsskyldigt för detta handlande. I den delen beaktar tingsrätten följande.

Principen om s.k. negativ rättskraft hos gynnande förvaltningsbeslut får vid beslutstillfällena anses har varit fast och etablerad praxis. Både Naturvårdsverket och förvaltningsrätten har också lyft fram att frågeställningen rörde ett eventuellt återkallande av ett gynnande förvaltningsbeslut och att detta utgjorde en undantagssituation.

Det har inte framkommit i målet att Naturvårdsverkets beslut eller förvaltningsrättens dom baseras på ett rent förbiseende av någon författningsbestämmelse. Inte heller står de i direkt strid med ett klart och obesträtt prejudikat, vilket för övrigt inte heller har hävdats av Evald Hellgren i hans åberopade grunder.

Även om restriktivitet ska präglade prövningen av förutsättningarna för en återkallelse måste det ändå konstateras finnas ett bedömningsutrymme för myndigheten eller domstolen. Det ska också noteras att förutsättningarna för återkallelse vid den tidpunkten inte var reglerade i författning. Kammarrätten har i sin dom visserligen gjort en annan bedömning än både Naturvårdsverket och förvaltningsrätten, men det finns inget uttalande i domen om att förutsättningar för en återkallelse helt saknats eller

i övrigt att underinstansernas avgöranden var resultatet av en klart felaktig rättstillämpning. Utredningen ger sammanfattningsvis inte stöd för att beslutet om återkallelse, och förvaltningsrättens fastställande av det, var resultatet av ett förbiseende av något som kan jämföras med en rättsregel.

Både Naturvårdsverket och förvaltningsrätten får även anses ha motiverat sina beslut på ett rimligt försvarbart sätt (20 § 1986-års förvaltningslag och 30 § andra stycket förvaltningsprocesslagen [1971:291]).

Vid en samlad bedömning anser tingsrätten att, även om det saknats fog för att återkalla typgodkännandet, beslutet om återkallelse legat inom en bedömningsmarginal som Naturvårdsverket och förvaltningsrätten hållit sig till. Beslutet att återkalla typgodkännandet har därmed inte utgjort något sådant fel eller försummelse som avses i 3 kap. 2 § skadeståndslagen.

Fel eller försummelse på grund av att beslutet gällde omedelbart?

Tingsrätten har alltså konstaterat att det saknats fog för Naturvårdsverket och förvaltningsrätten att besluta om återkallelse av typgodkännandet men att det legat inom en bedömningsmarginal att göra det.

Vad gäller frågan om det utgör fel eller försummelse i skadeståndslagens mening att förordna att beslutet skulle gälla utan hinder av att det inte vunnit laga kraft beaktar tingsrätten följande.

Huvudregeln inom förvaltning och rättsskipning är att ett beslut blir gällande först när det vunnit laga kraft. Det finns emellertid undantagssituationer när det anses motiverat att ett beslut ska gälla utan hinder av att det inte vunnit laga kraft. Det har från Evald Hellgrens sida inte påståtts att det saknats lagliga förutsättningar i och för sig att förordna om omedelbar verkställighet av beslutet om återkallelse.

Om bedömningen görs att tvingande säkerhetsskäl medför att ett gynnande förvaltningsbeslut bör återkallas kan det dock ofta vara så att förhållandena kräver att beslutet bör gälla omedelbart. Detta får också numera anses komma till uttryck i 37 § andra stycket 2 förvaltningslagen där det sägs att en återkallelse av ett gynnande

förvaltningsbeslut på grund av tvingande säkerhetsskäl får ske endast om det krävs att beslutet ändras omedelbart.

Evald Hellgren har pekat på att det gick mer än två år från det att SVA offentliggjorde sin rapport till dess att beslutet om återkallelse fattades. Staten har invänt att handläggningstiden bör räknas från den 13 november 2012 då Evald Hellgren gavs tillfälle att yttra sig i återkallelsefrågan. I allt fall, menar staten, har Evald Hellgren varit medvållande till handläggningstiden genom att begära att Naturvårdsverket tog ställning till typgodkännande av Sinkabirum modifierad innan frågan om återkallelse skulle prövas.

Tingsrätten konstaterar att slutsatserna i SVA:s rapport hade varit kända för Naturvårdsverket i mer än ett och ett halvt år innan den i målet första dokumenterade åtgärden vidtogs i återkallelsefrågan. Det saknas utredning i målet om vad som föranledde den långa tidsutdräkten. Den förhållandevis långa handläggningstiden utgör enligt tingsrätten ett förhållande som främst bör beaktas i fråga om det fanns fog för bedömningen att tvingande säkerhetsskäl förelåg eller inte. När Naturvårdsverket väl bedömt att sådana förhållanden var för handen kan det enligt tingsrätten inte anses utgöra skadeståndsgrundande fel eller försummelse att besluta om omedelbart verkställighet.

Som Evald Hellgren anfört saknas det en motivering både hos Naturvårdsverket och förvaltningsrätten till varför återkallelsebeslutet skulle gälla utan hinder av att det inte vunnit laga kraft. Enligt tingsrättens mening borde Naturvårdsverket också särskilt ha gett Evald Hellgren möjlighet att yttra sig i frågan om ett eventuellt återkallelsebeslut skulle gälla utan hinder av att det inte vunnit laga kraft, vilket verket inte gjorde. Allt detta utgör enligt tingsrätten brister. De är dock inte av sådan allvarlig karaktär att de i sig medför skadeståndsskyldighet för staten.

Fel eller försummelse att inte meddela s.k. inhibition

Evald Hellgren överklagade den 22 februari 2013 Naturvårdsverkets beslut om återkallelse av typgodkännandet. Han yrkade bl.a. att förvaltningsrätten skulle besluta att Naturvårdsverkets beslut inte skulle gälla utan hinder av att det inte vunnit laga

kraft (inhibition). Förvaltningsrätten beslutade den 25 februari 2013 och, efter förnyat yrkande av Evald Hellgren, den 11 mars 2013 att avslå hans yrkande om inhibition.

Beslutet den 25 februari var ett s.k. stämpelbeslut som tecknades på överklagandehandlingen, vilket i och för sig är tillåtet (se 11 § förordningen [2013:390] om mål i allmän förvaltningsdomstol). Beslutet innehöll ingen beslutsmotivering. Beslutet den 11 mars hade satts upp särskilt och innehöll en redogörelse för innehållet i 28 § förvaltningsprocesslagen. Som beslutsmotivering angavs att det efter en genomgång av handlingarna i målet och vad Evald Hellgren anfört inte fanns skäl att förordna att det överklagade beslutet tills vidare inte skulle gälla.

När en förvaltningsdomstol tar ställning till en fråga om inhibition sker det ofta i ett tidigt skede av domstolsprocessen och efter att beslutande myndighet fattat sitt slutgiltiga avgörande på ett för myndigheten fullständigt material. Ett beslut ifråga om inhibition utgör ett beslut under rättegång och innebär alltså inte att målet avgörs. Även om det från en parts perspektiv naturligtvis alltid är önskvärt med en förklaring till hur domstolen resonerat kan det finnas godtagbara skäl från domstolens sida, bl.a. att inte redovisa en preliminär bedömning av sakfrågan, som medför att det måste godtas att ett beslut i en inhibitionsfråga inte motiveras på ett utförligare sätt. En sådan hantering av beslut i inhibitionsfrågor får också anses utgöra fast praxis.

Mot den angivna bakgrunden anser tingsrätten att det förhållandet att förvaltningsrätten inte motiverade besluten att inte meddela inhibition i någon egentlig mening eller, i fråga om beslutet den 25 februari, inte alls inte kan anses utgöra fel eller försummelse som gör staten skadeståndsskyldig. Inte heller kan förvaltningsrätten, mot bakgrund av hur Evald Hellgrens överklagande dit senare bedömdes, ha gjort någon skadeståndsgrundande felbedömning genom att inte meddela inhibition.

Fel eller försummelse av något annat skäl?

Evald Hellgrens grunder för sin talan i övrigt berör påstådda brister i Naturvårdsverkets utredning av återkallelseärendet, framför allt att SVA:s rapport inte levt upp till de krav som Naturvårdsverket ställt upp och internationella riktlinjer, att

Naturvårdsverket inte förklarat varför ytterligare utredning inte inhämtats med anledning av Jordbruksverkets yttrande, och att förvaltningsrätten inte vidtagit några egna utredningsåtgärder

Av utredningen i målet framgår att SVA:s utredning inte genomfördes helt i enlighet med den projektplan som Naturvårdsverket bestämt, däri inbegripet de internationella normer som det hänvisas till i planen. Framför allt handlar det om att endast tolv djur som fångats i Sinkabirum kombi undersöktes mot de 20 djur som angavs i projektplanen. SVA har inte berört detta förhållande närmare mer än att i rapporten uttala att det var en ”målsättning” att 12-20 fångade och avlivade vildsvin skulle obduceras för att notera eventuella skador eller sjukliga förändringar som orsakats av djuren aktivitet i fångstredskapet. Det noteras i rapporten att denna målsättning inte uppnåtts för alla testade fällor.

Enligt tingsrättens mening kan Naturvårdsverkets handläggning och beslut i och för sig ifrågasättas av det skälet att återkallelsebeslutet fattades utan att kriterierna för undersökningen efterlevts i fråga om antalet undersökta djur. SVA är dock expertmyndigheten på området och hade genomfört utredningen i samråd med Jordbruksverket. Det påtalas inte i rapporten att slutsatserna skulle vara behäftade med osäkerheter eller möjliga felkällor med hänsyn till hur undersökningen genomförts. Inte heller i övrigt har det framkommit något som medför att Naturvårdsverket haft anledning att i sak ifrågasätta väsentliga delar av rapporten. Något behov av att komplettera utredningen kan, även med beaktande av de brister får anses ha förelegat i rapporten, inte anses ha varit så uttalat att det av det skälet varit direkt fel av Naturvårdsverket att fatta beslut utifrån det underlag som fanns tillgängligt. Detsamma får anses gälla det förhållandet att Naturvårdsverket inte uttryckligen redogjorde för hur verket förhöll sig till Jordbruksverkets skrivning om att lufttillförseln till fångstburen behövde utredas ytterligare.

Vid en samlad bedömning av det anförda och vad Evald Hellgren i övrigt anför till grund för sin talan, anser tingsrätten att varken Naturvårdsverket eller förvaltningsrätten kan anses ha brustit i sin utrednings- eller dokumentationsskyldighet i sådan grad att staten ska bära ett skadeståndsansvar för det.

Sammanfattande bedömning och rättegångskostnader

Tingsrätten har prövat de olika grunder som Evald Hellgren anført för sin talan och konstaterat, trots att det saknats fog för att återkalla typgodkännandet, att fel eller försummelse från Naturvårdsverkets eller förvaltningsrättens sida inte föreligger på ett sätt som gör staten skadeståndsskyldig. Inte heller kan de olika omständigheter som tingsrätten prövat var för sig sammantagna anses medföra att staten bär ett skadeståndsansvar i detta fall. Evald Hellgrens talan ska därför lämnas utan bifall.

Med denna utgång i målet ska Evald Hellgren ersätta staten för rättegångskostnad. Vad statens yrkat i denna del har vitsordats av Evald Hellgren.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (TR-02)

Et överklagande ska ha kommit in till tingsrätten senast den 3 juli 2019. Det ska stå i överklagandet att det riktar sig till Svea hovrätt.

Per Lennerbrant

Ann-Sofie Bexell

Klas Lohmander