



Naturskyddsföreningen



SVENSKA
ROVDJURSFÖRENINGEN



WWF

Överklagande av beslut om licensjakt
och begäran om inhibition

Naturvårdsverket
106 48 Stockholm

Stockholm, 14 december 2015

Överklagande av fem beslut från länsstyrelserna i Värmlands, Örebro, Dalarnas, Västmanlands och Gävleborgs län om licensjakt efter sammanlagt 46 vargar

Klagande: Svenska Naturskyddsföreningen
Box 4625
116 91 Stockholm

Världsnaturfonden WWF
Ulriksdals slott
170 81 Solna

Svenska Rovdjursföreningen
Masthamnen
116 30 Stockholm

Ombud: Oscar Alarik, jurist
Svenska Naturskyddsföreningen
Box 4625
116 91 Stockholm
Telefon: 08-702 65 00
E-post: oscar.alarik@naturskyddsforeningen.se

Överklagade beslut: Naturskyddsföreningen, WWF och Rovdjursföreningen överklagar fem beslut om licensjakt efter varg:

- 1) Länsstyrelsen Värmlands läns beslut om licensjakt efter 20 vargar, den 11 november 2015, diariernr: 218-7632-2015, [bilaga 1](#).
- 2) Länsstyrelsen Örebro och Värmlands läns beslut om licensjakt efter 6 vargar, den 11 november 2015, diarenr: 218-5939-2015 respektive 218-7621-2015, [bilaga 2](#).
- 3) Länsstyrelsen Dalarnas läns beslut om licensjakt efter 8 vargar, den 11 november 2015, diarenr: 218-11691-2015, [bilaga 3](#).
- 4) Länsstyrelsen Västmanland läns beslut om licensjakt efter 6 vargar, beslut den 11 november 2015, diariernr: 218-5670-2015, [bilaga 4](#).
- 5) Länsstyrelsen Gävleborgs läns beslut om licensjakt efter 6 vargar, den 10 november 2015, diariernr: 218-7087-2015, [bilaga 5](#).

Jag överklagar härmed vart och ett av ovan angivna beslut i egenskap av ombud för Naturskyddsföreningen, Världsnaturfonden WWF och Rovdjursföreningen (nedan *föreningarna*). Se bifogade rättegångsfullmakter i bilaga 6.

Föreningarna har valt att överklaga samtliga beslut i ett samlat dokument på grund av beslutens nära sammanhang och för att underlätta en samlad bedömning av beslutens inverkan på den svenska vargstammen. Länsstyrelsernas beslut har samordnats, och är i allt väsentligt likalydande när det gäller syften, rättsgrunder och de få hänvisningar till vetenskapliga underlag som görs i besluten.

1. Yrkanden

Naturskyddsföreningen, Världsnaturfonden WWF och Rovdjursföreningen yrkar att Naturvårdsverket upphäver de fem besluten om licensjakt efter sammanlagt 46 vargar i Värmland, Örebro, Dalarnas, Västmanlands och Gävleborgs län (bilagorna 1, 2, 3, 4 och 5).

Föreningarna yrkar att Naturvårdsverket beslutar om inhibition av förordnandena i samtliga fem licensjaksbeslut om att besluten ska gälla utan hinder av att dessa överklagas enligt jaktförordningen 59 § (verkställighetsförordnanden). Föreningarna yrkar att inhibitionsbesluten utformas så att de gäller fram till dess ärendet slutligt avgjorts och vunnit laga kraft.

2. Grunder för överklagandena

Länsstyrelsernas fem beslut strider vart och ett och tillsammans mot den svenska jaktförordningen och EU:s art- och habitatdirektiv.

Jaktbesluten innebär att totalt 46 vargar ska fällas mellan den 2 januari och 15 februari 2015. Enligt den senaste inventeringen bestod den svenska vargstammen av cirka 415 vargar (bilaga 7) vintern 2014/15.¹ Räknat efter inventeringsresultatet omfattar jakten 11 procent av stammen.

Enligt regeringens svar på kommissionens motiverade yttrande den 18 augusti, rör det sig efter sommaren emellertid om en population om högst 400 djur:

”Det totala antalet vargar i Sverige vintern 2014/15 beräknades till cirka 415 vargar, utan hänsyn taget till de vargar som dött under inventeringsperioden, som är den 1 oktober 2014- 31 mars 2015. Under denna tid sköts 14 vargar vid skydds jakt, 7 dog i trafiken och 3 av andra orsaker. Dessutom sköts 44 vargar under 2015 års licensjakt, se bilaga 3 till bilaga 6. Enligt uppgift från Naturvårdsverket beräknas cirka 50 valpar också ha fötts under våren 2015. Genom licensjakten i januari-februari 2015 har således tillväxten för vargpopulationen begränsats under 2015.”²

Det publicerades vidare under sommaren en artikel av Skandulv som visar på att den metod som

¹ Viltskadecenter, SLU och Rovdata, *Inventering av varg vintern 2014/15*, slutlig rapport maj 2015, sidan 7. Länk: <https://db.tt/Z5JwZNYu>

² Regeringens svar på kommissionen motiverade yttrande den 17 augusti 2011, Länk: <https://db.tt/UMS0xkZR>

används för att uppskatta vargstammens storlek förmodligen överskattar stammen med cirka 17 procent.³

Det betyder att licensjaksbesluten från länsstyrelserna sammanlagt omfattar cirka 11-14 procent av den svenska vargstammen, förmodligen närmare den högre procentsiffran i spannet.

Om man utgår från den mer optimistiska beräkningen i den preliminära rapporten om beskattning från Skandulv som ligger till grund för besluten, kan höstpopulationen ha ökat till 445 (bilaga 8)⁴. Om denna uppskattning stämmer, rör det sig ändå om en avskjutning av mer än 10 procent av vargstammen.

Sammantaget innebär de fem besluten en jakt som i numerär klart överskrider tidigare licensjakter efter varg.⁵ Jakten omfattar en så stor andel av populationen att detta i sig innebär ett brott mot undantagsreglerna i jaktförordningen 23c § och art- och habitatdirektivet artikel 16.1. Jakten innebär ett så stort ingrepp att det inte är förenligt med kravet om gynnsam bevarandestatus, och överskrider den ”begränsade mängd” som kan komma ifråga enligt direktivets 16.1 e), som samtliga länsstyrelser hänvisat till som grund för sina beslut.

Föreningarna befarar vidare att Mellersta rovdjursförvaltningsområdet inte har en vargpopulation som uppnår den fastställda minimivån om 27 föryngringar, och därför inte når kraven i jaktförordningen 24 a § för att kunna ta beslut om licensjakt efter delegation från Naturvårdsverket. Enligt Rovdjursföreningens sammanställning av officiella uppgifter om döda vargar, uppnår man inte 27 föryngringar. Ingen av länsstyrelserna har presenterat någon uppskattning av antalet föryngringar i länet som beaktar dödlighet och reproduktion sedan vinterns inventering.

Jaktbesluten kommer att innebära skador på vargstammen som är oproportionerligt stora jämfört med de högst osäkra resultat som förväntas enligt besluten – inte minst med beaktande av att undantagsreglerna i direktivet skall tolkas *restriktivt* enligt EU-domstolens uttalande i den finska vargdomen (C-342-05).⁶

Kammarrätten i Stockholm fann i en dom om 2013 års licensjakt att redan jakt efter 16 vargar var ”relativt omfattande” och att detta ”i kombination med det svaga stödet för att syftet skulle uppnås gör att beslutet vid en sådan restriktiv tolkning av undantagsmöjligheterna som måste

³ Idag används en beräkningsmetod där man multiplicerar varje konstaterad familjegrupp med en faktor 10 för att få fram antalet vargar. I rapporten presenteras en mer avancerad beräkningsmetod, som anger att ett omräkningstal med en faktor 8 är mer korrekt. Orsaken till att denna nya beräkningsmetod inte användes i årets inventeringsrapport, var att metoden genomgick vetenskaplig granskning. Chapron, Wikenros, Liberg et. al. *Population estimates for the Scandinavian wolf population and sample-based monitoring – development of a new method*, 24 juni 2015 (sidan 5). Länk: <https://db.tt/fpGJzAea>

⁴ Sand & Liberg, *Beskattning av den svenska vargpopulationen 2016, En preliminär rapport*, Skandulv 6 november 2015, sidan 5. Länk: <https://db.tt/PhPS59wg>

⁵ 2010 års licensjakt efter varg omfattade 27 vargar (28 fälldes); 2011 års jakt omfattade 20 vargar (19 fälldes); 2013 års jakt omfattade 16 vargar (inhiberades av domstol); 2014 års jakt omfattade 30 vargar (inhiberades av domstol); 2015 års jakt omfattade 44 vargar (44 fälldes).

⁶ EU-domstolens dom den 14 juni 2007 (C-342/05) punkt 25. Länk: <https://db.tt/XDldddNw>

göras, i vart fall inte kan anses vara proportionerligt”.⁷ Förvaltningsrätten i Stockholm kom fram till en liknande slutsats i målet om 2014 års licensjakt efter 30 vargar.⁸ Naturvårdsverket överklagade till kammarrätten, som lät avgörandet stå fast.⁹

Domstolarna gjorde alltså i målen om 2013 och 2014 års jakt en proportionalitetsbedömning av beslutens ändamålsenlighet, vägd mot omfattningen av undantaget från förbudet mot att döda varg. Som framgår av avgörandena var en viktig fråga vid prövningen hur solida myndigheters underlag var för att syftet bakom jaktbeslutet ska kunna uppfyllas. Föreningarna anser att förfarandet är tillämpligt även beträffande de nu aktuella besluten.

Samtliga länsstyrelser har angivit ett syfte om att ”minska koncentrationen av varg i de delar av landet där den är som störst för att begränsa de socioekonomiska konsekvenserna och förbättra möjligheterna för tamdjurshållningen”. Det vill säga samma syfte som angavs i beslutet till 2014 års jakt. Föreningarna gör gällande att underlagen till besluten är bristfälliga och saknas i vissa delar helt, framförallt när det gäller frågan om det verkligen går att åstadkomma minskad koncentration i täta delar av vargstammens utbredningsområde. Det finns tvärtom forskaruppgifter som visar att revir i just vargtäta områden återbesätts snabbt (bilaga 9)¹⁰.

Det finns vidare inte några vetenskapligt hållbara grunder för att besluten skulle vara ändamålsenliga när det gäller det andra ledet i syftet, att begränsa de socioekonomiska konsekvenserna och förbättra möjligheterna för tamdjurshållning.

För det första är det nu visat i en rapport från SLU att det *inte* finns något samband mellan koncentrationen av varg och skador på får (bilaga 10)¹¹. Får är det utan konkurrens vanligaste bytet bland tamdjuren. Rapporten visar på en allvarlig brist i beslutens konstruktion, eftersom avsikten är att man genom att minska vargens koncentration ska gynna socioekonomi och tamdjurshållning. Men något sådant orsakssamband har inte kunnat visas. Rapporten visar tvärtom att det *inte finns* ett sådant samband när det gäller den vanligaste skadetypen.

För det tredje har flera av de sju revir som valts ut för jakt inte orsakat några skador på tamdjur alls under 2015. Beträffande tre revir (Sandsjön, Vimyren och Loka) har det inte rapporterats några skador alls under året. I ett revir (Brattfors) rapporteras bara en attack, men då sköts vargen i samband med attacken. I de övriga reviren rör det sig om förhållandevis begränsade skador.

För det fjärde, när det gäller effekterna på älgjakten, som nämns i anslutning till jaktens syften i

⁷ Kammarrätten i Stockholm, dom den 14 november 2014 i mål nr 3273-13. Länk: <https://db.tt/NxkO9fLJ>. Naturvårdsverket valde att inte överklaga.

⁸ Förvaltningsrätten i Stockholm, beslut den 23 december 2014 i mål nr 30966-13. Länk: <https://db.tt/UfIPAA6T6>

⁹ Kammarrätten i Stockholm, dom den 26 oktober 2015 i mål nr 140-15. Länk: <https://db.tt/a6xLMKokK>. Naturvårdsverket valde att inte överklaga.

¹⁰ Sand, H, Liberg, O et al: *Den Skandinaviska Vargen*, en sammanställning av kunskapsläget från det skandinaviska vargforskningsprojektet Skandulv1998-2010, sidan 23. <https://db.tt/GqoYdbls>

¹¹ Frank J, Svensson L, et al. *Analys av sambandet mellan vargäthet och antalet fårbesättningar*, Vilt-skadecenter, SLU 2015-09-30, sidan 2 och 14. Länk: <https://db.tt/82eLPf00>

samtliga beslut, bör det anmärkas på att samtliga revir som är föremål för jakt ligger inom älgförvaltningsområden och älgskötselområden som redovisar höga färska viltskador på tall och återkommande trafikolyckor. I de flera av planerna har därför också satts upp mål om att minska älgstammen. Inte i något område redovisar man ett mål om att öka älgstammen. Det rör sig alltså i flera fall om områden med för mycket älg, trots vargreviren.¹²

För det femte, när det gäller de socioekonomiska effekterna i övrigt vill föreningarna hänvisa till Naturvårdsverkets rapport om vargens påverkan på socioekonomi från november 2015 (bilaga 11), där verkets slutsats kan beskrivas som att man inte funnit belägg för att vargstammen skulle ha någon större effekt.¹³

Föreningarna gör gällande att inte någon länsstyrelse har förmått efterleva EU-domstolens krav på myndigheters bevisbörda när det gäller frågan om nödvändiga förutsättningar föreligger för undantag från förbudet att bedriva jakt efter särskilt skyddade arter. Sådana beslut måste vara noggrant och tillräckligt motiverade enligt bland annat den finska vargdomen (C-342/05).

Föreningarna anför vidare att de nu överklagade jaktbesluten sammanlagt innebär jakt efter betydligt fler vargar än i 2013 års jaktbeslut och att jaktens syfte vilar på en minst lika osäker grund som detta beslut. Därför måste skyddsintresset överväga vid en proportionalitetsbedömning.

Vi gör vidare gällande att undantagsreglernas krav i direktivets artikel 16.1 om att ha uttömt alternativa lösningar har inte uppfyllts, i samtliga fall fanns det andra sätt att lösa de problem som åsyftas i besluten som skulle inneburit betydligt mindre skada för vargstammen.

Länsstyrelserna grundade samtliga beslut på undantaget i art- och habitatdirektivet artikel 16.1 e). Besluten bryter emellertid mot kraven i artikeln om strängt kontrollerade former, eftersom det i samtliga fall rör sig om ett obekant antal privatpersoner som bedriver jakt utan överinseende av myndigheterna på plats. Jaktbesluten inriktas som sagt på så stort antal vargar att det direkt strider mot kravet om begränsad mängd i direktivet. De villkor för jakten som anges i besluten uppfyller inte heller kraven på selektivitet, då samtliga individer i de områden som valts ut för jakt får jagas.

Besluten bryter också mot kravet i artikeln om att de inte får försvåra upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos arten i dess naturliga utbredningsområde. Att fälla över tio procent av en population som är rödlistad som sårbar, uppvisar svåra inavelsproblem och bristande kontakt med den större delen av populationen, är enligt vår mening förenat med en avsevärd risk för artens fortbestånd i landet. Som vi utvecklar i avsnitt 5.3 finns det också avsevärda brister i underlagen till beslutet när det gäller jaktens inverkan på vargens bevarandestatus.

¹² Vi har samlat de älgförvaltningsplaner och älgskötselplaner som är relevanta för de sju revir som omfattas av licensjaktbesluten, länk: <https://db.tt/GsBL1tcd>

¹³ Naturvårdsverket, Analys och redovisning av hur socioekonomin påverkas av en vargpopulation som har gynnsam bevarandestatus i Sverige, 30 november 2015, sid 9-11, Ärendenr: NV-02945-15. Länk: <https://db.tt/2NgOVkyz>

Föreningarna vill också peka på att länsstyrelsernas tolkning av undantagsreglerna art- och habitatdirektivet sammantaget leder till ett beslut som klart går emot direktivets syfte om att främja den biologiska mångfalden och huvudregeln om ett strikt skyddssystem. Kommissionens vägledning till direktivet understryker följande:

“Allowing a valid derogation presupposes that the competent national authorities have ensured that all the conditions applying to all the derogations granted have been met and also that the derogations in their totality do not produce effects that go against the objectives of Article 12 and the Directive as a whole”.¹⁴

Slutligen anför vi att besluten måste ses som en helhet, då de samordnats inom det Mellersta rovdjursförvaltningsområdet enligt kravet i 3 § förordningen om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn.

Naturvårdsverket har i en vägledning inför besluten om licensjakt till länsstyrelserna den 7 oktober 2015 understrukit att det är av ”stor vikt att länen i samverkan med andra berörda län tar hänsyn till den samlade bilden, t.ex. vad gäller bedömningen av totala möjliga jaktuttag i Sverige vid licensjakten” och påmint om att EU-kommissionen i sitt motiverade yttrande ansett tidigare års licensjakter mellan 16 och 44 vargar för stora.¹⁵ Denna uppmaning har enligt föreningarnas mening inte hörtsammats av länsstyrelserna, då de samordnat sig om en jakt som omfattar fler vargar än någonsin.

Naturvårdsverket förelade följaktligen den 9 december de länsstyrelser som beslutat om licensjakt att inkomma med en gemensam prioritering av reviren som utsetts för jakt, eftersom verket övervägde att begränsa jakten med hänsyn till kriteriet om ”begränsad mängd” i artikel 16.1 e i direktivet. Prioriteringen skulle lämnas in senast den 11 december.¹⁶ Detta föreläggande efterkoms inte av länsstyrelserna. Naturvårdsverket har inte fått in några sådana svar, utan informerats av länsstyrelserna om att det inte finns förutsättningar för samverkansrådet i rovdjursförvaltningsområdet eller länsstyrelserna att lämna in en sådan prioritering.¹⁷

Länsstyrelserna har således haft en gemensam förpliktelse att samordna sig om en jakt som skulle vara förenlig med undantagsreglerna, men trots Naturvårdsverkets påminnelser inte lyckats efterkomma detta. Det innebär enligt föreningarnas mening att samtliga beslut bör upphävas och verket återta den delegerade rätten att besluta om licensjakt.

¹⁴ European Commission: *Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC*, page 53. Länk: <https://db.tt/qpnkccm1>

¹⁵ Naturvårdsverket, vägledning gällande licensjakt efter varg 2016, den 7 oktober 2015, Ärendenr: NV-06215-15, Länk: <https://db.tt/nDDxOGY0>

¹⁶ Naturvårdsverket, föreläggande i ärenden om Länsstyrelsen i Värmlands, Örebro, Dalarnas, Västmanlands och Gävleborgs läns beslut om licensjakt efter varg 2016, den 9 december 2015, Ärendenr NV-08107-15 m.fl. Länk: <https://db.tt/gGXJVz4g>

¹⁷ Uppgift per e-post från Naturvårdsverket den 14 december 2015.

3. Bakgrund

Vargen har en viktig ekologisk roll i svensk natur och har skyddats av Sverige och EU. Trots den svenska vargstammens ringa antal, isolering och höga inavelstal har ett antal beslut tagits de senaste sex åren om storskalig licensjakt. De skäl man angivit i besluten har skiftat. De första åren angav man att ”ökad acceptens” som syfte till jakten. När det blev tydligt att acceptansen inte förbättrades, övergick man till syftet att ”minska inavelsgen” i vargstammen. Detta fick ett abrupt slut när kammarrätten fann att den vetenskapliga grunden för en sådan jakt var ytterst svag. Det är inte möjligt att förbättra genetisk variation genom att decimera vargstammen. De senaste tre jaktsäsongerna har man därför angivit att syftet är att ”minska koncentrationen” i vargstammen där den är som tätast, något som även det är svår genomförbart eftersom vargrevir återbesätts fort just i vargtäta områden.

2010 och 2011 genomfördes de första licensjakterna efter varg någonsin i landet, vilket innebar omfattande kritik från miljöorganisationerna, forskare och EU-kommissionen. Det var första gången det skedde en beståndsbegränsande jakt på ett fridlyst djur i Sverige, tidigare hade endast skydds jakt skett inriktat på enstaka problemdjur. Vargen fridlystes redan 1966.

Planerna på ytterligare en jakt 2012 stoppades när EU-kommissionen beslöt om ett motiverat yttrande med anledning av den svenska jakten.¹⁸ Licensjakten drogs in av regeringen genom en ändring i jaktförordningen som innebar ett förbud mot licensjakt.¹⁹ Dåvarande miljöminister Andreas Carlgren förklarade emellertid att det var att se som en ”kringmanöver” under en uppmärksam presskonferens.²⁰

Förbudet var nämligen tidsbegränsat, året därpå återupptogs jakten. Licensjakten 2013 överklagades emellertid av föreningarna till domstol, som stoppade jakten genom inhibition. Detsamma inträffade inför 2014 års jakt. I båda fallen överklagade Naturvårdsverket såväl inhibitionsbesluten som domarna i sak, utan framgång.²¹

Inför 2015 års licensjakt organiserades därför beslutsfattandet om, genom att Naturvårdsverket delegerade besluten till länsstyrelserna. Besluten kunde därefter endast överklagas till Naturvårdsverket, inte till domstol. Enligt en debattartikel av dåvarande landsbygdsminister Eskil Erlandsson kort före valet i tidningen Svensk Jakt, gjordes denna omorganisation för att undvika domstolsprövning.²² Att besluten inte kunde överklagas till domstol innebar att 2015 års licensjakt genomfördes och 44 vargar fälldes. Det så kallade överklagandeförbudet i jaktförordningen

¹⁸ EU-kommissionen, motiverat yttrande den 17 juni 2011, överträdelseärende 2010/4200. Länk: <https://db.tt/Y2ntEj11>. Se även regeringens svar på kommissionen motiverade yttrande den 17 augusti 2011, Länk: <https://db.tt/UMS0xkZR>

¹⁹ Förordning ändring i jaktförordningen, den 16 augusti 2011. Länk: <https://db.tt/LP1XfuGV>

²⁰ Presskonferens den 17 augusti 2011. Filmklippet kan laddas ner i sin helhet på följande länk: <http://ow.ly/s8pAc>, se 21 minuter och 20 sekunder in i klippet.

²¹ Kammarrätten i Stockholms dom den 14 november 2014 i mål nr 3273-13, länk: <https://db.tt/NxkO9fLJ>; samt dom den 26 oktober 2015 i mål nr 140-15, länk: <https://db.tt/a6xLMKoK>.

²² Landsbygdsminister Eskil Erlandsson i tidningen Svensk Jakt 8 september 2014. Länk: <https://db.tt/6DdgL57K>

58 § prövas för närvarande i Högsta Förvaltningsdomstolen.²³ EU-kommissionen har dessutom öppnat ett överträdelseärende enbart om frågan om det svenska överklagandeförbudet.²⁴

Att medlemslandet Sverige återigen genomförde en licensjakt och samtidigt stoppade domstolarnas möjlighet att pröva licensjaksbeslut medförde att EU-kommissionen återupptog överträdelseärendet om själva licensjakten som varit vilande sedan regeringen stoppade jakten i augusti 2011. I juni 2015 lämnade kommissionen ett kompletterat motiverat yttrande till svenska regeringen.²⁵

För en mer heltäckande genomgång av ärendegången och historik hänvisar vi till Naturskyddsföreningens kronologi över licensjakten, som innehåller länkar till de flesta centrala besluten, forskningsartiklarna och andra dokument ([bilaga 12](#)).²⁶

3.1 Vargens ekologiska betydelse

Vargen (*Canis lupus*) har en viktig ekologisk roll i naturen, i Sverige i första hand när det gäller påverkan på vargens vanligaste bytesdjur älgen, vars bete påverkar skogslandet i betydande grad. I Sverige inverkar inte vargarna på *antalet* älgar och andra bytesdjur tillnärmelsevis så mycket som den mänskliga jakten, i alla fall inte i de förhållandevis blygsamma antal som vargen förekommer idag. Vargens närvaro ger ändå upphov till ekologiska effekter.²⁷ Jämfört med den mänskliga jakten tar vargarna betydligt större andel bytesdjur i sämre kondition.²⁸ Vargarnas närvaro kan därmed påverka det naturliga urvalet. Forskning om vargens återkomst till Yellowstone i USA visar vidare på att vargarna gynnade arter som förr var ovanligare. Detta berodde inte bara på att bytesdjuren minskade i antal, utan också på bytesdjurens förändrade betesmönster.²⁹ En faktor som inte ska underskattas är slutligen effekterna av att vargen lämnar rester av fällda bytesdjur i naturen året runt. Detta gynnar i Sverige bland annat skogsmård, korp, duvhök, kungsörn och förmodligen även järv, som återkoloniserat skogsområden i Mel-

²³ Högsta Förvaltningsdomstolen, beslut 28 januari 2015 om prövningstillstånd i mål nr 312-15. <https://db.tt/NI4v2Zwx>

²⁴ EU-kommissionen, formell underrättelse den 11 juli 2014, överträdelseärende 2014/2178. Länk: <https://db.tt/1KwtC32E>

²⁵ EU-kommissionen, motiverat yttrande den 19 juni 2015, överträdelseärende 2010/4200. Länk: <https://db.tt/iMsAeZqN>

²⁶ Alarik, *Rättsfallen om licensjakt efter varg - bakgrund och kronologi*, Naturskyddsföreningen 2015. Länk: <https://db.tt/ioznOujP>

²⁷ Vargar lever till mer än 95 procent av älg, och en vargflock tar i genomsnitt ungefär 120 (±20) älgar per år. Andren, H; Sand, H et. al. *Ekosystemaspekter för älgförvaltning med stora rovdjur*, SLU 2011, sidan 23. <http://ow.ly/s7VRk>

²⁸ Sand, H; Wikenros, C et.al. *Comparing body condition of moose (Alces alces) selected by wolves (Canis lupus) and human hunters: consequences for the extent of compensatory mortality*, Canadian Journal of Zoology 2012. <http://ow.ly/s887T>

²⁹ Ripple, W, Beschta R, *Trophic cascades in Yellowstone: The first 15 years after wolf reintroduction*, Biological Conservation 145, 2012, sidan 209. <http://ow.ly/s7VVs>

lansverige inom områden som överlappar vargens nya utbredningsområde.³⁰ Dessutom gynnar lämningarna småfåglar under vintern och många insekter.

3.2 Vargens skydd i lagstiftningen

Vargen är klassificerad som ”sårbar” i den nationella rödlistan, som upprätthålls av ArtDatabanken vid Sveriges Lantbruksuniversitet.³¹ ArtDatabanken tar fram och sköter rödlistan på uppdrag av Naturvårdsverket, baserat på internationellt vedertagna kriterier från Internationella Naturvårdsunionen, IUCN.

Vargen som art omfattas av ett strikt skydd och är klassificerad som en prioriterad art enligt EU:s art- och habitatdirektiv. Som huvudregel är det förbjudet att fånga eller döda varg i naturen. Det är dessutom förbjudet att avsiktligt störa arten.

Dessa skyddsregler återspeglas av fridlysningsbestämmelserna i den svenska artskyddsförordningen 4 §. Fridlysningsen gäller emellertid inte vid jakt, då motsvarande regler i jaktförordningen blir tillämpliga, närmare bestämt 23 c och 23 d §§.

3.3 Vargstammens allvarliga tillstånd

Den svenska vargstammen härstammar från endast 5 individer som vandrat in i landet sedan 80-talet, vilket har medfört en hög inavelsgrad.³² I genomsnitt är svenska vargar lika mycket släkt som avkommer av syskon, med en inavelsgrad på 0,25.³³ Det finns indikationer på att den höga inavelsgraden också börjat ge upphov till fysiska skador i stammen i form av missbildningar av olika slag.³⁴ Det kan vara frågan om en pågående inavelsdepression i stammen, med färre valpar från högt inavlade vargpar.

Orsaken till att den svenska vargstammen inte får in nya gener från grannpopulationerna i Finland och Ryssland är att varg inte tillåts etablera sig i norra delen av Sverige på grund av rennä-

³⁰ Andren, H; Sand, H et. al. *Ekosystemaspekter för älgförvaltning med stora rovdjur*, SLU 2011, sidan 30. Se även Wikenros, C, *The Return of the Wolf, Effects on Prey, Competitors and Scavengers*, SLU 2011, sidan 34. <http://ow.ly/s7W59>

³¹ ArtDatabanken, *Canis lupus lupus*, varg, SLU 2013. <http://ow.ly/s7UjT>

³² Ytterligare två vargar till har vandrat in över gränsen, de så kallade Tivedenvargarna. Enligt Naturvårdsverket har man emellertid *inte* kunnat påvisa att dessa reproducerat sig med inhemska vargar. Det är först när detta inträffar som de immigrerande vargarna bidrar till genpoolen. Naturvårdsverket, Delredovisning av regeringsuppdraget att utreda gynnsam bevarandestatus för varg, Ärendenr: NV-02945-15, 6 oktober 2015, sidan 9. Länk: <https://db.tt/9V6TCd0B>. Vad värre är att det inte verkar gå så bra för reviret. Minst 6 av vargparets 9 valpar har dött genom trafik eller skydds jakt (webbnyhet, Naturvårdsverket, Länk: <https://db.tt/wA7sEkLn>) och hanen har inte påträffats under den senaste inventeringen (bilaga 7, sidan 17, Länk: <https://db.tt/Z5JwZNYu>).

³³ Viltskadecenter, Inventering av varg vintern 2014/15, slutlig rapport 2015, sidan 7, (bilaga 7). Länk: <https://db.tt/Z5JwZNYu>.

³⁴ Räikkönen, J et al. *What the Inbred Scandinavian Wolf Population Tells Us about the Nature of Conservation*, PLoS ONE 8(6), 2012. <https://db.tt/Z7BsXpj4>

ringen. Det gör att avståndet till grannpopulationen blir långt. Att praktiskt taget alla vargar som vandrar in i renskötselområdet förr eller senare skjuts i skydds jakt bidrar till att upprätthålla isoleringen.

Effekterna av isolering och hög inavelsgrad får snabbare genomslag i en liten vargstam.³⁵ Det är ett av skälen till att det är viktigt att inte begränsa vargstammen ytterligare. Ett andra skäl är att en liten, isolerad vargstam lätt kan ta stor skada av sjukdomar, olyckor, illegal jakt och demografisk slump.

Trots den svenska vargstammens erkänt svåra belägenhet, genomdrev den föregående regeringen ett beslut i riksdagen i december 2013 om att den svenska vargstammen uppnått *gynnsam bevarandestatus*, det mått på en arts livskraft som genomsyrar art- och habitatdirektivet.³⁶ Detta utan hänsyn till att ett antal forskarrapporter förordat en betydligt större stam, bättre spridning i landet och en inavelsgrad som mest 0,1 innan den svenska vargstammen uppnått gynnsam bevarandestatus.³⁷

I den proposition som föregick riksdagsbeslutet, hänvisas till en så kallad *Population Viability Analysis* (PVA) som Skandulv genomförde på uppdrag av Naturvårdsverket i juni 2012.³⁸ Det är det enda vetenskapliga underlag regeringen hänvisade till i propositionen som grund för ställningstagandet om att vargstammen uppnått gynnsam bevarandestatus och ett mål om 170-270 vargar i landet.

Av sårbarhetsanalysen framgår emellertid tydligt att analysen var alltför begränsad för att kunna läggas till grund för bedömningar om hur stor populationen ska vara för att vara livskraftig, eftersom de genetiska aspekterna inte omfattades av analysen:

“Readers of this report should bear in mind that all our models presented here relied on the assumption – as stated by the assignment – that genetic issues – including their demographic consequences – have been resolved, which is not yet the case”.

Naturvårdsverket levererade resultaten av sårbarhetsanalysen till regeringen i juli 2012 och kommenterade de genetiska aspekterna och studiens tillämpbarhet när det gäller bedömning vargstammens livskraft som följer (våra kursiveringar):

”Beräkningarna av minsta livskraftiga population av varg i denna redovisning *inbegriper inte genetiska effekters påverkan på vargpopulationens livskraft.*” (...) ”Naturvårdsverket vill understryka att resultaten i den bilagda forskarrapporten *gäller under förutsättning att de genetiska problem, som idag är betydande för vargstammen, är lösta.* För en livskraftig vargstam i Skandinavien är det centralt att säkerställa att det sker ett tillräckligt stort genetiskt utbyte med andra populationer”.³⁹

³⁵ Forslund, P: Delredovisning av uppdrag rörande rovdjursförvaltningen (dnr 235-3697-10), SLU 2012. <https://db.tt/oqSbp33C>

³⁶ Prop. 2012/13:191, En hållbar rovdjurspolitik.

³⁷ Se till exempel Laikre, L, Jansson, M, et al, *Hunting Effects on Favourable Conservation Status of Highly Inbred Swedish Wolves*, Conservation Biology 2012. <https://db.tt/NimXvbPq>. Se även den internationella forskningspanels slutsatser i SOU 2011:37, Rovdjurens bevarandestatus, sidan 111.

³⁸ Chapron, G, Andrén, H et al. *Demographic Viability of the Scandinavian Wolf Population*, Skandulv juni 2012. <https://db.tt/VR6E1cCw>

³⁹ Naturvårdsverket, Regeringsuppdrag att presentera sårbarhetsanalyser för varg, björn, järv och lo - delredovisning varg, 2012-07-02, ärendenr: NV-05519-12, sidan 1.

”Den framtagna siffran är det minsta antal vargar som behöver finnas i Skandinavien på kort sikt om alla problem med inavel skulle vara lösta på ett varaktigt sätt och om den relativa dödligheten i vargstammen, till exempel på grund av katastrofer, jakt och sjukdomar, inte skulle vara större än idag.”(...) ”Samtidigt vill Naturvårdsverket liksom forskarna påtala *analysresultatets begränsningar* som enligt forskarna *inte går att använda för att avgöra om den nuvarande skandinaviska vargstammen är livskraftig*. För att uttala sig om detta måste analysen inkludera även genetiska aspekter. Denna delredovisning är ett första steg i att ta fram underlag för beräkningar av referensvärden för gynnsam bevarandestatus för vargpopulationen i Skandinavien.”⁴⁰

I propositionen kommenterades bristerna i underlaget endast med att ”[d]et har visat sig vara svårt att redovisa vetenskapligt hållbara data för att komplettera sårbarhetsanalysen med genetiska aspekter” (sidan 37).

Huvudförfattaren till analysen, docent Guillaume Chapron, verksam vid Grimsö Viltforskningsstation, är kritisk till hur hans forskning använts för att motivera den svenska vargjakten, och publicerade i december 2014 en artikel med i den ansedda vetenskapstidskriften Nature med rubriken ”Challenge the abuse of science in setting policy”:⁴¹

“Despite vitriolic letters from the European Commission calling on Sweden to make sure that the wolf population reaches Favourable Conservation Status (FCS) — a mandatory benchmark of a recovered and thriving population — the Swedish government did not give up. Late last year, it ditched its genetic concerns — the only reason it had given to support the hunt just twelve months before — and simply declared that the wolves had reached FCS.

This is where my research was misused. In 2012, the Swedish government gave me 30 days to prepare a population viability analysis of the wolves. This is a demographic measure of how close the population is to extinction, and crucially, is a separate measure from FCS, which relates to recovery. To avoid misinterpretation of my work, which excluded genetic aspects, I made sure to write on multiple occasions in the report that it could not be used to estimate FCS. Several reviewers of the report also stressed this point. Yet the government still misused my report to claim that the wolf population in Sweden had reached FCS, as a cover to permit further hunting.”

Uppgifterna i de överklagade besluten om att den svenska vargstammen uppnått gynnsam bevarandestatus och att 270 vargar kan räcka för detta ändamål stämmer alltså inte enligt föreningarnas mening. Det betyder också att utrymmet för jakt är mycket litet och att större krav på restriktivitet vid undantag från förbudet föreligger.

Att 270 vargar var alltför lite har senare bekräftats genom det regeringsuppdrag om gynnsam bevarandestatus som Naturvårdsverket genomfört under 2015, som utmynnat i slutsatsen att det åtminstone behövs 300 vargar för att uppnå kriteriet om *Favourable Reference Population* (FRP, ett av flera kriterier för gynnsam bevarandestatus). De två forskargrupperna som genomförde uppdraget var emellertid inte ense om hur stor den svenska vargstammen behöver vara för att uppnå det överordnade kravet i direktivet om gynnsam bevarandestatus. Den amerikanska forskargruppen och en av forskarna från den svenska forskargruppen hävdade att det enligt deras preliminära uppskattning behövdes cirka 600 vargar för att art- och habitatdirektivets krav

⁴⁰ Naturvårdsverket, Regeringsuppdrag att presentera sårbarhetsanalyser för varg, björn, järv och lo - delredovisning varg, 2012-07-02, ärendenr: NV-05519-12, sidan 2.

⁴¹ Chapron, G, *Challenge the abuse of science in setting policy*, Nature vol. 516, December 2014. <https://db.tt/6zwStX9c>

på ”*ecological viability*” ska uppfyllas.⁴² De menade alltså att vargstammen enligt direktivet behövde bli större än idag för att vargen ska kunna spela sin ekologiska roll inom sitt utbredningsområde (bilaga 13).⁴³

3.4 Skador orsakade av varg

Flera av länsstyrelserna hänvisar till de skador vargstammen orsakar. Dessa är dock begränsade, vilket framgår tydligt av den offentliga statistiken från Viltskadecenter vid SLU.

3.4.1 Viltskadestatistik

Vargens inverkan på fårnäringen. Fårnäringen är den verksamhet som drabbas av de i särklass flesta angreppen av varg. Under kalenderåret 2014 dödades 326 får av varg (bilaga 14). I det svenska lantbruket finns det emellertid cirka 588 752 får,⁴⁴ vilket betyder att mindre än en tusendel dödades av varg detta år. Angreppen från varg har stabiliserats de senaste åren, vilket enligt föreningarnas mening är ett tecken på att rovdjursstängsel och andra insatser från lantbrukarna har god effekt.⁴⁵

Det hör till saken att fårnäringen ökat med cirka 35 procent i Sverige sedan sekelskiftet, det vill säga under tiden som den svenska vargstammen etablerat sig. Antalet gårdar med svin och nötboskap har däremot minskat de senaste tio åren, trots att dessa tamdjurslag är utsatta för angrepp av varg i ännu mindre utsträckning.⁴⁶

Bilden av att fårnäringen är på tillväxt står sig även om man ser till de län som beslutat om licensjakt. Under perioden 2000-2014 har antalet tackor och baggar i det mellersta rovdjursförvaltningsområdet ökat från 71 488 till 105 252 djur eller motsvarande 47,2 procent för hela området.⁴⁷

Gävleborg har ökat med 97,1 procent och Dalarna med 43,3 procent, Västmanland 68,3 procent, Örebro 118,9 procent. Bara Värmland har minskat, men bara med 0,4 procent.

⁴² Art- och habitatdirektivet, artikel 1 i): ”The conservation status will be taken as ‘favourable’ when: – population dynamics data on the species concerned indicate that it is maintaining itself on a long-term basis as a viable component of its natural habitats”.

⁴³ Mills, S, et al: *Joint statement by the experts commissioned by the Swedish Environmental Protection Agency to provide an updated synthesis on appropriate science-based criteria for “favourable reference population” of the Scandinavian wolf (Canis lupus) population* (NV-03602-15), September 3, 2015, sidan 2 Länk: <https://db.tt/yhbUu16G>

⁴⁴ Jordbruksstatistisk årsbok 2014. Länk: <https://db.tt/BT3bUOaQ>

⁴⁵ Viltskadecentrum, Viltskadestatistik 2014, Skador av fredat vilt på tamdjur, hundar och gröda, SLU, 11 mars 2015 (tabell 2 och figur 7). Länk: <https://db.tt/wOkRSHbL>

⁴⁶ Jordbruksstatistisk årsbok 2014. Länk: <https://db.tt/BT3bUOaQ>

⁴⁷ Jordbruksstatistisk årsbok 2000-2014.

När man studerat fårbesättningar i Värmlands och Örebro län har man inte kunnat se någon skillnad i nedläggning och nyetablering i och utanför vargrevir.⁴⁸

Angrepp på hundar. Antalet vargangrepp 2014 resulterade i 23 döda och 19 skadade hundar enligt viltskadestatistiken.⁴⁹ Dessa siffror kan jämföras med Agrias uppgift från samma år om att 544 hundar skadades eller dödes i trafiken samma år, 25 skadades eller dödades av skott och 149 av vildsvin (bilaga 15).⁵⁰ Agria försäkrar cirka 40 procent av de 815 678 hundar som 2015 fanns registrerade i landet.⁵¹

Föreningarna vill på grundval av den bilagda statistiken visa att skadorna som vargstammen ger upphov till i landet är högst begränsade och har en marginell påverkan på lantbruksnäringen och tamhundar.

3.4.2 Kopplingen mellan licensjakten och skadenivåer

Det finns inte någon närmare utredning från någon av länsstyrelserna om och i så fall hur jakten skulle minska antalet angrepp. Enligt en nyligen publicerad forskningsartikel där forskare studerat 25 års beståndsbegränsande vargjakt i tre delstater i USA, kunde man fastställa att jakten i sådana proportioner som i de nu aktuella besluten ledde till *fler* angrepp på tamdjur (bilaga 16). Forskarna nämner att en orsak till detta förhållande kan vara att jakten splittrar vargens familjegrupper.⁵² Det kan alltså mycket väl vara så att den beslutade licensjakten leder till ökade skador och därför minskad tolerans – och därmed direkt motverkar de syften som länsstyrelserna anger i besluten.

Att beståndsbegränsande jakt kan leda till ökade skador har betydelse för bedömningen av samtliga länsstyrelsebeslut.

3.4.3. Licensjaksbesluten i förhållande till var skadorna sker

Länsstyrelsernas beslut om licensjakt har en dålig träffbild när det gäller var någonstans i landet skador av varg uppstår på tamdjur. Besluten innehåller generellt endast allmänna resonemang om att ”risken för olägenheter och socioekonomiska konsekvenser ökar i områden där förekomsten av varg är tät”, och liknande.

⁴⁸ Viltskadecentrum, *Effekter av vargförekomst på antalet fårbesättningar i Värmlands och Örebro län*, 2013: ”Vi hittade inga skillnader mellan andelen nedlagda fårbesättningar i respektive utanför vargrevir, och inte heller före respektive efter etablering av vargrevir. Andelen nyetablerade fårbesättningar i och utanför vargrevir var lika stor”.

⁴⁹ Viltskadecentrum, Viltskadestatistik 2014, Skador av fredat vilt på tamdjur, hundar och gröda, SLU, 11 mars 2015 (tabell 7). Länk: <https://db.tt/wOkRSHbL>

⁵⁰ Agria Djurförsäkringar, statistik 2014, 20 maj 2015. <https://db.tt/4L4BMPGs>

⁵¹ Jordbruksverkets hundregister: www.jordbruksverket.se/amnesomraden/djur/olikaslagsdjur/hundarochkatter/hundregistret/statistik

⁵² Wielgus RB, Peebles KA (2014) *Effects of Wolf Mortality on Livestock Depredations*. PLoS ONE 9(12): e113505. doi:10.1371/journal.pone.0113505. Länk: <https://db.tt/MR37FWem>

Som vi går närmare in på i avsnitt 5.1.2, finns det en rapport som visar att det inte finns något samband mellan täthet av varg och skador på får. Det sker helt inte fler angrepp på får i vargrevir än utanför.

Att det *inte* skett särskilt många attacker på får, hund och andra tamdjur i de revir som det ska jagas varg i enligt länsstyrelsernas beslut är därför vad som kunde förväntas. Anmärkningsvärt få vargattacker har skett i anslutning till dessa revir under 2015.

Enligt vad som framgår av besluten, svar på våra direkta skriftliga frågor till länsstyrelserna och de underlag de skickat har det endast skett sammanlagt elva (11) attacker på tamdjur i anslutning till licensjaksreviren. I sju (7) fall av dessa har attackerna skett *utanför* reviren, och det är osäkert om det verkligen varit den vargflock som finns i reviret som var orsaken. I ett fall i Brattforsreviret, dödades vargen dessutom i samband med attacken genom skydds jakt efter enskilds initiativ (jaktförordningen § 28). I tre av reviren har det över huvud taget inte skett några angrepp på tamdjur vare sig i reviren eller utanför under 2015.

Endast en av de elva attackerna under året innebar att ett större antal tamdjur dödades, och det var en attack öster om Färnareviret då 26 får dog på en liten ö, ”Holmen” i Kolbäckån. Ön har dock bara landkontakt via en bro till *andra* sidan än från reviret sett. Länsstyrelsen meddelade per e-post den 13 november att de inte visste om vargen som rev fåren på ön hörde till Färnareviret; ”vi har inget DNA så vi kan inte säga något med säkerhet”.

Närmare redogörelser för skadebilden återfinns nedan i avsnitt 6 uppdelat på respektive län.

3.5 Närmare om art- och habitatdirektivet och gällande rätt

Sverige blev genom sin anslutning till EU den 1 januari 1995 skyldig att genomföra art- och habitatdirektivet.⁵³ Art- och habitatdirektivets regler om artskydd har som framgått ovan införlivats i svensk rätt bland annat genom bestämmelser i artskyddsförordningen (2007:845), jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen (1987:905).

Länsstyrelsernas beslut innebär jakt på en art som omfattas av ett strikt skydd och är klassificerad som en prioriterad art enligt EU:s art- och habitatdirektiv artikel 12.1 och bilaga IV. Som huvudregel är det förbjudet att fånga eller döda varg i naturen. Det är dessutom förbjudet att avsiktligt störa arten, särskilt under parnings-, uppfödning-, övervintrings- och flyttperioder.

Ett antal undantag till förbuden anges i artikel 16 art- och habitatdirektivet. Dessa undantag ska tolkas *restriktivt* enligt EU-domstolen.⁵⁴

Undantag kan enligt artikel 16.1 göras förutsatt att ”det inte finns någon annan lämplig lösning” och att ”undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus”. Dessa krav måste båda uppfyllas var och en för sig.

⁵³ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter

⁵⁴ EU-domstolens dom C 342/05, den 14 juni 2007 Europeiska kommissionen mot Republiken Finland, punkt 25. <http://ow.ly/smQ94>

Dessutom måste beslutet uppfylla kraven i någon av de fem undantagsregler som följer under 16.1 a) - e). Här skiljer sig grunden för besluten mellan länsstyrelserna, som vi berört ovan:

Länsstyrelserna baserar sina beslut på den undantagsregel som samtliga tidigare licensjaksbeslut grundat sig på, artikel 16.1 e): *”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”*.

3.6 Föregående års licensjaksbeslut

Vargen har varit fridlyst i Sverige sedan slutet av 60-talet, och har inte jagats bortsett från skydds jakt efter problemindivider. Det första avsteget från denna ordning skedde vintern 2010, när dåvarande regeringen genomdrev licensjakt om 27 vargar för att öka ”acceptansen” för vargpolitiken, vilket ledde till hård kritik från EU-kommissionen. Året därpå beslöts återigen om licensjakt, denna gång efter 20 vargar. Eftersom regeringen inte hörsammade kommissionens kritik, beslöt kommissionen sommaren 2011 om ett *motiverat yttrande*, med en uppmaning att Sverige måste avhålla sig från storskalig jakt efter varg.⁵⁵ I augusti samma år drog regeringen därför tillbaka planerna och införde ett tillfälligt förbud mot licensjakt i jaktförordningen. EU-kommissionen lät därför överträdelseärendet vara vilande, med förhoppningen att det svenska rättssystemet förmår upprätthålla direktivets förbud.

I januari 2013 återupptogs licensjakten, genom Naturvårdsverkets beslut om ”riktad och selektiv jakt” efter 16 vargar, denna gång med hänvisning till att man behövde minska inaveln i vargstammen. Jakten stoppades av Kammarrätten i Stockholm genom inhibition. Tre vargar hann skjutas. I november 2014 meddelade kammarrätten dom i sakfrågan: 2013 års jaktbeslut var felaktigt, bland annat på grund av det proportionellt sett höga antalet vargar i kombination med osäkerheten om jakten var ändamålsenlig. Domen har som sagt inte överklagats.⁵⁶

I december 2013 beslöt verket återigen om licensjakt, denna gång med syftet att uppfylla målsättningarna i 2013 års rovdjursproposition om minskad täthet i vargstammen och minskade socioekonomiska konsekvenser. Man hänvisade också till att jakten kunde minska konflikterna mellan varg och människa och öka toleransen. Även i detta fall stoppade domstolarna jakten. Denna gång var det förvaltningsrätten som beslutade om inhibition innan några vargar hann skjutas.⁵⁷ Naturvårdsverket överklagade till Kammarrätten i Stockholm, som avslög även detta överklagande.⁵⁸

Att regeringen inte lyckats åstadkomma någon vargjakt på tre år medförde att man organiserade om beslutsorganisationen och delegerade besluten till länsstyrelserna. På det viset hoppades

⁵⁵ Motiverat yttrande, Överträdelse nr 2010/4200, SG-Greffe(2011)D/9725, EU-kommissionen 17 juni 2011. <http://ow.ly/s8jSs>

⁵⁶ Kammarrätten i Stockholm, dom den 14 november 2014 i mål nr 3273-13. <https://db.tt/NxkO9fLJ>

⁵⁷ Förvaltningsrätten i Stockholm, mål nr: 598-14

⁵⁸ Kammarrätten i Stockholms dom den 26 oktober 2015 i mål nr 140-15, länk: <https://db.tt/a6xLMKoK>. Kammarrätten prövade dock inte målet i sak. Naturvårdsverket överklagade inte.

man att kunna undvika domstolsprocesser, då länsstyrelsebeslut om jakt bara kan överklagas till Naturvårdsverket (och inte vidare till förvaltningsrätten enligt jaktförordningen 58 §). Att detta verkligen var avsikten framgår av en debattartikel i tidningen Svensk Jakt, författad av dåvarande landsbygdsminister Eskil Erlandsson kort innan valet i september 2014 (bilaga 17).⁵⁹

Den nya beslutsordning som lades fast i 2013 års rovdjursproposition (2012/13:191) angav också intervall för så kallade ”minimivåer” för varg på 170-270 djur, som sedan preciserades av Naturvårdsverket till 27 föryngringar om året (motsvarande 270 vargar). Vad man kan utläsa av propositionen ska minimivån uppfattas som ett referensvärde för gynnsam bevarandestatus som inte får underskridas; men också ett slags ”mål” som förvaltningen av vargstammen ska styras mot (sidan 35). Regeringen angav också att man ansåg att vargen uppnått gynnsam bevarandestatus, trots isoleringen och de genetiska problem vargstammen lider av. Som framgått ovan vilade denna slutsats på en rapport som inte var relevant för en sådan bedömning enligt Naturvårdsverket och rapportförfattarna själva (vilket beskrivits ovan i avsnitt 3.3).

Trots bristerna i vetenskapligt och EU-rättsligt hänseende har Naturvårdsverket och länsstyrelserna funnit sig bundna av riksdagsbeslutet, vilket ledde till att Naturvårdsverket den 30 oktober 2014 delegerade beslutanderätten för licensjakt till länsstyrelserna i det mellersta rovdjursförvaltningsområdet.⁶⁰ Samtidigt beslutade verket även om regionala minimivåer, som fördelade antalet vargar (angivet i antalet föryngringar) mellan länen.⁶¹

I november 2014 beslöt länsstyrelserna i Värmland och Örebro om en licensjakt efter varg, Dalarna något senare. Det stod klart att jakten skulle bli den mest omfattande hittills. Sammanlagt 44 vargar skulle fällas varav 24 i Värmland,⁶² 12 i Örebro⁶³ och 8 i Dalarna.⁶⁴

Besluten från länsstyrelserna följde mallen från Naturvårdsverkets beslut året innan, alla tre angav minskad täthet eller koncentration av vargstammen som syfte. Alla tre hänvisade också liksom i år till en rapport som Naturvårdsverket beställt av Skandulv, som innehöll beräkningar om hur många vargar som kunde fällas i Sverige för att stammen inte skulle öka. De tre modellerna utföll mellan 57 och 63 individer.⁶⁵ Ingen av länen presenterade några beräkningar om effekterna i övrigt på vargstammens bevarandestatus eller hur syftet med minskad täthet var tänkt att uppnås.

⁵⁹ Eskil Erlandsson, debattartikel i Svensk Jakt, den 8 september 2014. Länk: <https://db.tt/6DdgL57K>

⁶⁰ Naturvårdsverket, beslut om delegering om licensjakt efter varg till länsstyrelserna i mellersta rovdjursförvaltningsområdet, 30 oktober 2014. <https://db.tt/e5P3Ngfe>

⁶¹ Naturvårdsverket, Fastställande av minimivåer för varg och björn gällande rovdjursförvaltningsområden och län, 30 oktober 2014, <https://db.tt/29oBX2q8>

⁶² Länsstyrelsen i Värmland, beslut om licensjakt efter varg, 28 november 2014, referensnr. 218-8140-2014. <https://db.tt/VYXp1Rrs>

⁶³ Länsstyrelsen i Örebro län, beslut om licensjakt efter varg i Örebro län, 28 november 2014, Dnr 218-6634-2014. <https://db.tt/Hz4ydDZV>

⁶⁴ (Det senare, rättade beslutet:) Länsstyrelsen i Dalarnas län, beslut om licensjakt efter varg i Dalarnas län 2015, 16 januari 2015, Dnr 218-685-2015. <https://db.tt/kNwIo5Rg>

⁶⁵ Skandulv, Beskattning av den svenska vargpopulationen 2015, 5 december 2014. <https://db.tt/PCGaTbhM>

Naturskyddsföreningen, WWF och Rovdjursföreningen överklagade återigen besluten, väl medvetna om att det denna gång med största sannolikhet skulle vara fruktlöst. Naturvårdsverket avslog mycket riktigt överklagandena.⁶⁶ Föreningarna överklagade besluten till förvaltningsrätten. Trots det mycket tydliga överklagandeförbudet i jaktförordningen 58 § beslöt Förvaltningsrätten i Karlstad om inhibition för jakten i Värmland och Örebro län den 8 januari 2015, vilket innebar att licensjakten tillfälligt stoppades.⁶⁷

Beslutet om inhibition överklagades av länsstyrelserna och två jägareförbund till Kammarrätten i Göteborg, som menade att överklagandeförbudet skulle stå fast, och upphävde förvaltningsrättens inhibition.⁶⁸

Jakten kunde alltså komma igång igen efter den 15 januari 2015. Kammarrättens dom om att överklagandeförbudet skulle stå fast (och inhibitionen rivas upp) överklagades dock av miljöorganisationerna till Högsta förvaltningsdomstolen.⁶⁹ Vi hävdade att överklagandeförbudet strider mot EU:s principer om ändamålsenlighet och effektivitet.

Högsta förvaltningsdomstolen beslöt att ta upp frågan om överklagandeförbudet till prövning den 28 januari 2015.⁷⁰ HFD valde att endast pröva licensjakten i Värmland. När beslutet om prövningstillstånd kom var 42 av 44 vargar redan skjutna (bland annat alla i Värmland) och några dagar senare var även de sista två skjutna.

Målet i Högsta förvaltningsdomstolen om överklagandeförbudet ska upprätthållas pågår fortfarande. Under tiden ligger målen i sakfrågan (om själva licensjaksbesluten var lagliga eller ej) kvar i underrätterna.

4. Utvecklade grunder och omständigheter – skäl för inhibition

Föreningarna yrkar på inhibition av verkställighetsförordnandena i de överklagade besluten. Länsstyrelserna har i samtliga beslut förordnat om att dessa ska verkställas även om det överklagas, genom förordnanden med stöd av jaktförordningen 59 §.

Vårt viktigaste skäl för inhibition är att de 46 vargar som är föremål för besluten annars kommer att hinna fällas i jakt innan målet slutgiltigt avgjorts.

⁶⁶ Öväntat nog avslog faktiskt Naturvårdsverket Länsstyrelsens i Dalarnas (två) första beslut, men länsstyrelsen tog några veckor senare ett beslut som mer liknade dem i Värmlands och Örebro län. Detta beslut godkände Naturvårdsverket. Här är länkar till de slutgiltiga besluten i Värmland: <https://db.tt/44bMS5Di>; Örebro län: <https://db.tt/VEbrltxU>; och Dalarnas län: <https://db.tt/OQrKwCA>.

⁶⁷ Förvaltningsrätten i Karlstad, beslut om inhibition efter föreningen Nordulvs överklaganden den 8 januari i mål nr. 71-15 och 72-15. <https://db.tt/IHNsWq65> och <https://db.tt/hq2VUjGq>.

⁶⁸ Kammarrätten i Göteborg, dom den 15 januari i mål nr 129-15 (<https://db.tt/sUctUsIV>) respektive 130-15 (<https://db.tt/C1yyt72M>).

⁶⁹ Överklagande till Högsta förvaltningsdomstolen om överklagandeförbudet (överklagande av kammarrättens dom om att miljöorganisationer inte tilläts överklaga Naturvårdsverkets beslut): <https://db.tt/ZAkzEhCm>

⁷⁰ Högsta förvaltningsdomstolen prövningstillstånd 28 januari 2015 i mål nr. 312-15. <https://db.tt/NI4v2Zwx>

Det rör sig om en jakt på 11-14 procent av den svenska vargstammen. 46 vargar är en så stor andel av den förhållandevis begränsade populationen på högst 400 vargar att stammen kan vållas betydande skador. Detta gäller särskilt om jakten råkar sammanfalla med slumpartade händelser och sådana omständigheter som myndigheterna svårligen kan råda över, som illegal jakt, sjukdomsutbrott, trafikolyckor, tillfälliga nedgångar i reproduktionen och liknande.

Det är nödvändigt med ett skyndsamt beslut om inhibition. Vid de tidigare licensjakterna efter varg har en stor andel av tilldelningen skjutits kort efter det att jakten inletts. Under licensjakten efter vargar i januari 2010 fälldes 21 de tilldelade 27 vargarna de första två dyggen.⁷¹ Under jakten i januari 2011 sköts tilldelningen på 6 vargar i Dalarna på två dygn, och större delen av resten av vargarna under den första veckan av jakten.⁷² Under jakten i februari 2013, sköts tre vargar under de 2 första dagarna som förflöt innan kammarrätten beslöt om inhibition.⁷³

Föreningarna gör gällande att det inte föreligger någon fara för en konkret skada eller liknande som motiverar verkställighetsförordnandet. Det är av ovan anförda skäl så att risken för skada på viktiga skyddsobjekt – vargpopulationen – är betydligt större om licensjaksbeslutet verkställs. Jakt efter 46 vargar i landet kommer att försämra vargstammens bevarandestatus allvarligt. Det finns därför inte heller något hinder för att meddela inhibition.

Föreningarna anser att bestämmelsen i jaktförordningen 59 § kan vara motiverad att ta i bruk vid okontroversiella beslut om skyddsjakt, där egendom kan komma att förstöras om inte åtgärden genomförs omedelbart – till exempel när det är fråga om ett identifierat problemrovdjur utan särskilt genetiskt värdefullt ursprung som vid återkommande tillfällen rivit tamdjur, måsfåglar som ger upphov till fara för flygtrafiken, fladdermösskolonier som gör bostadshus obeboeliga och liknande.

I det överklagade ärendet finns ingen sådan skyddsaspekt specificerad. Ändå har länsstyrelserna beslutat att jakten ska gälla även om det överklagas. Föreningarna anser att vargstammens allvarliga belägenhet sedd i ljuset av allmänna förvaltningsrättsliga principer och den EU-rättsliga effektivitetsprincipen talar för att inhibition bör meddelas, vilket utvecklas i det följande.

Enligt 29 § förvaltningslagen kan en myndighet som har att pröva överklagande förordna om att det beslutet, om det annars skulle leda till rättelse omedelbart, tills vidare icke ska gälla.

”Utgångspunkten måste rimligen vara, att överklagandemöjligheten inte får bli helt illusorisk. Beslut, vilkas förverkligande förutsätter åtgärder, som inte kan bringas att återgå om beslutet senare skulle bli upphävt av högre instans, bör normalt inte kunna verkställas förrän laga kraft inträtt. (Se JO 2011/12 s 161 ang. avlivning av en hund.) Är beslutet så kontroversiellt att det finns en realistisk möjlighet att det kan bli upphävt efter ett överklagande, bör man, oavsett vad det gäller, avstå från omedelbar verkställighet.”⁷⁴

⁷¹ Naturvårdsverket, Licensjakten efter varg 2010 - genomförande och utfall, sidan 39. <http://ow.ly/sjx2V>

⁷² Naturvårdsverket, Uppföljning av licensjakten efter varg 2011, förhållandena under jakten, sidan 20. <http://ow.ly/sjxiT>

⁷³ Statens Veterinärmedicinska Anstalt (SVA), webbsida med uppföljning av licensjakten 2013. <http://ow.ly/sjzqw>

⁷⁴ Ragnemalm, H; *Förvaltningsprocessrättens grunder* 9 upplagan, Jure Förlag 2012, sidan 138.

Enligt litteraturen krävs för inhibition en relativt hög grad av sannolikhet för att överklagandet kommer att bifallas. Med tanke på att kammarrätten fann 2013 års licensjaksbeslut olagligt, och förvaltningsdomstolen i en lagakraftvunnet avgörande fann 2014 års licensjakt i strid mot art- och habitatdirektivet, bör detta krav för inhibition anses uppfyllt. Högsta Förvaltningsdomstolen har dessutom uttalat att kraven för inhibition är lägre om det överklagade beslutet är irreversibelt:

”Kraven för inhibition kan dock ställas lägre om det överklagade beslutet är av sådan karaktär att en verkställighet inte kan bringas att återgå vid bifall till besvaren”. (...) Inhibition bör sålunda kunna meddelas om utgången i målet framstår som oviss. En förutsättning härför bör dock vara att det inte finns något motstående intresse som talar för att beslutet likväl skall gälla omedelbart, t ex om det skulle föreligga en risk för att någon enskild kunde skadas av verksamheten om denna fick fortsätta i avvaktan på den slutliga prövningen”.⁷⁵

Enligt föreningarnas mening måste det anses högst sannolikt att länsstyrelsernas licensjaksbeslut kommer att upphävas i den kommande prövningen. Med tanke på att de grunder och omständigheter som kammarrätten upphävde beslutet om licensjakt 2014 i allt väsentligt även föreligger i de nu aktuella målen, bör utsikten för en liknande utgång vara betydande. Som föreningarna visar i den fortsatta framställningen finns det mycket starka skäl att tillgodose föreningarnas talan.

Det rör sig dessutom i allra högsta grad om irreversibla beslut som kan väntas leda till stort antal fällda vargar inom en kort tidsrymd. Besluten går inte att göra ogjort eller kompenseras.

Verkställighetsförordnanden prövades av Högsta Domstolen i ett mål 2012 om skydd av livsmiljöer och arter enligt art- och habitatdirektivet.⁷⁶ Högsta Domstolen uttalade att verkställighetsförordnanden bör ses som ett undantag (se punkt 13) och att det därför får ”läggas på verksamhetsutövaren att påvisa konkreta skäl för ett verkställighetsförordnande och ange vilka beaktansvärda nackdelar som är förknippade med att tillståndet inte kan tas i anspråk omedelbart och vad som kan bli följderna av att verksamheten förskjuts framåt i tiden”. Högsta Domstolen angav vidare att ”(d)et måste också krävas att verksamhetsutövarens intresse med viss marginal väger tyngre än de intressen som talar för att ett lagakraftvunnet avgörande bör föreligga innan tillståndet tas i anspråk”. Vidare ska särskild hänsyn tas till de skador på miljön som kan uppstå om tillståndet omedelbart tas i anspråk och de möjligheter som finns att läka sådana skador om tillståndsbeslutet upphävs eller ändras. Föreningarna anser att Högsta Domstolens sätt att resonera har relevans även för ärenden om licensjakt efter varg.

Länsstyrelsernas intresse av omedelbar verkställighet kan enligt föreningarnas mening inte anses väga tyngre än de intressen som talar för att ärendet ska prövas innan verkställighet får ske. Som ovan angetts är riskerna för skada på den känsliga vargpopulationen överhängande om jakten slutförs.

⁷⁵ RÅ 1990 ref. 82

⁷⁶ Högsta Domstolens avgörande 2012-10-15 i mål T 3158-12.

Sveriges åtaganden beträffande tillgången till effektiva rättsmedel när det gäller licensjakt är föremål för ett överträdelseärende som väckts av EU-kommissionen.⁷⁷ Ärendet inleddes med anledning av de ökade befogenheterna att delegera licensjaksbeslut till länsstyrelser i 2013 års proposition och ändringar i jaktförordningen, vilket kan innebära hinder för miljöorganisationer att driva frågan till domstol. EU:s regler om tillgång till effektiva rättsmedel är emellertid också högst relevanta när det gäller möjligheten att få till stånd en prövning i sak av beslut om licensjakt, och innebär därför stöd för att inhibition bör meddelas i målet.

Artikel 47 i Stadgan om grundläggande rättigheter ger var och en rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol. Av artikel 9 i Århuskonventionen, som både Sverige och EU ratificerat, framgår att denna rätt utsträcks även till miljöorganisationer. Detta förhållande fastställdes av EU-domstolens avgörande i mars 2011 om den i målet *Slovakiska Brunbjörnen*, C-240/09 (punkt 48 och 49):⁷⁸

”Såsom framgår av fast rättspraxis får de processuella regler som gäller för den talan som syftar till att säkerställa skyddet för enskildas rättigheter enligt unionsrätten varken vara mindre förmånliga än dem som avser liknande talan som grundar sig på nationell rätt (likvärdighetsprincipen) eller göra det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen).” (...) ”Bestämmelserna i artikel 9.3 i Århuskonventionen kan följaktligen inte, utan att unionsrättens effektiva miljöskydd äventyras, ges en tolkning som innebär att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av unionsrätten.”

Enligt EU-rätten får inte den nationella tillämpningen medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen). Det framgår av EU-domstolens rättspraxis att en domstol som prövar en tvist som ska avgöras utifrån unionsrätten måste kunna bevilja interimistiska åtgärder. Detta för att säkerställa den fulla verkan av det senare domstolsavgörandet avseende förekomsten av de rättigheter som gjorts gällande på grundval av unionsrätten, se EU-domstolen avgörande i januari 2013 i *Križan* (C-416/10) punkt 107:

”Det framgår vidare av fast rättspraxis att en domstol som prövar en tvist som ska avgöras utifrån unionsrätten måste kunna bevilja interimistiska åtgärder för att säkerställa den fulla verkan av det senare domstolsavgörandet avseende förekomsten av de rättigheter som gjorts gällande på grundval av unionsrätten”.⁷⁹

EU-domstolen klargör i ovanstående avgörande även att bestämmelser om allmänhetens deltagande ska tolkas mot bakgrund av – och med beaktande av – bestämmelserna i Århuskonventionen (punkt 77).

Århuskonventionen stadgar att allmänheten, miljöorganisationer inbegripna, får tillgång till effektiva rättsliga mekanismer så att deras berättigade intressen skyddas och lagen följs. I artikel 9.4 framgår vad gäller rätten till rättslig prövning att ”De förfaranden som avses i punkterna 1–3

⁷⁷ Överträdelseärendet om bristande talerätt ledde i juli 2014 till att EU-kommissionen skickade en formell underrättelse till svenska regeringen (överträdelseärende nr 2014/2178) <https://db.tt/1KwtC32E>.

⁷⁸ EU-domstolens avgörande den 8 mars 2011 i mål nr C-240/09. <http://ow.ly/s8BSB>

⁷⁹ EU-domstolen avgörande 15 januari 2013 i mål Križan C-416/10. <http://ow.ly/slfsn>

skall, utan att det påverkar tillämpningen av punkt 1, erbjuda tillräckliga och effektiva rättsmedel, inbegripet förelägganden där så är lämpligt, och vara objektiva, rättvisa, snabba och inte oöverkomligt kostsamma”.

I den svenska versionen av konventionen har ”injunctive relief” översatts med ”förelägganden”, vilket inte är korrekt enligt en artikel 2009 av professor Jan Darpö:

”När det gäller de begrepp som konventionen använder – vilka är klart civilprocessuellt präglade – måste de förstås utifrån konventionens syfte och ändamål. Så ska det bl.a. vara möjligt för den berörda allmänheten att ta initiativ som medför att olagliga aktiviteter stoppas (artikel 9.3 och 9.4). När konventionen alltså talar om ”injunctive relief”, bör det i Sverige översättas till den förvaltningsprocessuella ordningen som råder. Hos oss blir det alltså fråga om möjligheten att begära verkställighetsförordnande och inhibition.⁸⁰

I Århuskonventionens handledning från 2013 förtydligas att tillgången till effektiva rättsmedel även inbegriper möjligheten till inhibition:

”Parties must ensure that the review bodies provide “adequate and effective” remedies, including injunctive relief as appropriate”. (...) “When initial or additional damage may still happen and the violation is continuing, or where prior damage can be reversed or mitigated, courts and administrative review bodies must be able to issue an order to stop or to undertake certain action. This order is called an “injunction” and the remedy achieved by it is called “injunctive relief” (...). “In practice, use of injunctive relief can be critical in an environmental case, since environmental disputes often involve future, proposed activities, or ongoing activities that present imminent threats to human health and the environment. In many cases, if left unchecked, the resulting damage to health or the environment would be irreversible and compensation in such cases may be inadequate.”⁸¹

Föreningarna vill här framhålla att länsstyrelserna i sina beslut att bevilja tillstånd till jakt på sammanlagt 46 vargar anger att besluten gäller utan hinder av att det överklagas enligt jaktförordningens 59 §. Att besluten fattas på detta vis uppställer ett allvarligt hinder för en effektiv prövning av besluten.

Av de skäl som föreningarna anfört ovan måste det i målet anses finnas tungt vägande skäl för att meddela inhibition av verkställigheten av länsstyrelsernas beslut om licensjakt efter varg 2016.

5. Utvecklade grunder – gemensamma grunder i länsstyrelsernas beslut

I följande avsnitt utvecklas grunderna för överklagandena i de avseenden som länsstyrelsernas beslut är identiska. I det följande avsnittet (avsnitt 6) tas de få aspekter som är specifika för respektive län upp.

⁸⁰ Darpö, J: *Justitieombudsmannen, de närboende och miljön*. Ur JO – lagarnas väktare. Riksdagstryckeriet 2009, sidan 78. <http://ow.ly/slWRm>

⁸¹ The Aarhus Convention, An Implementation Guide, United Nations Economic Commission for Europe, 2013, sidan 209-210. <http://ow.ly/slJjV>

Länsstyrelserna i Dalarnas, Värmlands, Västmanlands och Örebro län meddelade beslut om licensjakt den 11 november 2015, länsstyrelsen i Gävleborgs län den 10 november samma månad. Besluten innebär en licensjakt efter sammanlagt 46 vargar i sju revir i det mellansvenska rovdjursförvaltningsområdet län (bilaga 1-5):

- **Dalarna:** Lövsjöreviret, 8 vargar
- **Gävleborg:** Åmot/Ockelboreviret, 6 vargar
- **Värmland:** Vimyrenreviret, Brattforsreviret och Sandsjönreviret, 20 vargar
- **Västmanland:** Färnareviret, 6 vargar
- **Örebro/Värmland** (delat): Lokareviret, 6 vargar

Jakten ska bedrivas från den 2 januari till och med den 15 februari 2015 eller till dess länsstyrelserna avlyser jakten.

Besluten ställer som villkor för jakt att en jaktledare ska registrera sig inför licensjakten. Jaktledaren ansvarar för planering och ledning av jakten samt information till deltagarna. Jaktledaren ansvarar också för att avbryta jakten när en varg fällt och anmäla detta till länsstyrelsen. Besluten innehåller riktlinjer om att ungdjur ska i möjligaste mån fällas före föräldradjur. Om en genetiskt viktig varg uppehåller sig i jaktområden ska länsstyrelsen omedelbart avlysa jakten i dessa områden.

I besluten anges att länsstyrelserna grundat detta på jaktförordningen 23 c § och 23 d § samt undantagsregeln i art- och habitatdirektivet artikel 16.1 e). Därför redogör länsstyrelserna i besluten också för hur man anser sig ha uppfyllt kraven om gynnsam bevarandestatus, annan lämplig lösning, strängt kontrollerade former, selektivitet och begränsad mängd.

5.1 Syftet med licensjakten

Ändamålet eller syftet bakom besluten är synnerligen viktigt, eftersom syftet låg till grund för den enda vägledande avgörande som avkunnats av en svensk överrätt om licensjakt, domen från Kammarrätten i Stockholm från november 2014.⁸² Kammarrätten vägde i en proportionalitetsbedömning myndighetens bevisning för att syftet kunde uppnås mot undantagets omfattning, det vill säga antalet vargar som skulle fällas. Men syftet har även en annan viktig roll, nämligen som utgångspunkt i bedömningen av om länsstyrelserna i sina beslut levt upp till kraven i jaktförordningen 23 c § och art- och habitatdirektivets artikel 16.1 e) om att undantag från förbudet att döda skyddade arter endast får göras om det inte finns några andra lämpliga lösningar.

5.1.1 Möjligheten att ”minska koncentrationen” av varg där den är som störst

Som nämnts ovan är det huvudsyftet bakom samtliga länsstyrelser beslut att ”minska koncentrationen av varg i de delar av landet där den är som störst för att begränsa de socioekonomiska konsekvenserna och förbättra möjligheterna för tamdjurshållningen”

⁸² Kammarrätten i Stockholm, dom den 14 november 2014 i mål nr 3273-13. Länk: <https://db.tt/NxkO9fLJ>. Naturvårdsverket valde att inte överklaga.

I samtliga beslut nämns en strategi för att uppnå syftet, som består i att jakten ska inriktas mot att upplösa de utvalda reviren, vilket ”kan” (...) ”medföra” att föryngringar under nästkommande år uteblir. Detta jämte den valda jakttiden ”kan” också bidra till att områdena inte återbesätts. Redan av dessa formuleringar framgår det alltså att länsstyrelserna inte är säkra på att syftet kan uppnås.

Ingen av länsstyrelserna anger några underlag, rapporter eller vetenskapliga artiklar eller liknande som visar att jakten verkligen kommer att leda till minskad täthet av varg. Föreningarna gör gällande att en jakt inte nödvändigtvis får den effekten.

I en kunskapsöversikt om varg från Skandulv från 2014 refereras forskning som visar att det inte är så enkelt som att välja ut enstaka revir och tömma dem på varg, särskilt inte i områden som just har en hög koncentration av varg. Vargen är ett rörligt rovdjur som vandrar långa sträckor, och det finns en stark tendens att arten snabbt återbesätter övergivna revir:

”I de vargrevir som övergavs och där flockarna upplöstes, återetablerades dock reviren senare i tre fall av fyra, antingen av flockmedlemmar eller av andra vargar. Tiden till återetablering var i genomsnitt 2 år, men varierade från 1 till 7 år, med snabbare återetablering ju större det totala vargbeståndet i området var.”⁸³

Föreningarna gör gällande att det alltså är troligt att den effekt på vargkoncentrationen som uppstår efter en jakt avtar förhållandevis snart, i många fall redan efter ett eller två år.

Att det finns forskningsresultat som visar att det är svårt att åstadkomma en minskad koncentration just där vargbeståndet är koncentrerat gör att det är allvarligt att länsstyrelserna inte hänvisat till några underlag som visar hur de avser att lyckas med detta.

Att länsstyrelserna misslyckats med att underbygga sina beslut med underlag som visar att det är möjligt att nå det redovisade syftet med besluten, bör ha stor inverkan på den proportionalitetsbedömning som ska göras.

5.1.2 Möjligheten att ”begränsa de socioekonomiska konsekvenserna och förbättra möjligheterna för tamdjurshållningen”

I december 2014 avgjorde förvaltningsrätten målet om 2014 års jakt, som hade samma syfte som de nu överklagade besluten.⁸⁴ Förvaltningsrätten fann att syftet att minska tätheten av vargstammen över huvud taget inte kunde godtas:

”Syftet att minska förekomsten av varg bedömer förvaltningsrätten inte kunna utgöra ett självständigt syfte utan utgör snarare ett medel för att uppnå andra syften. Denna tolkning finner även stöd i proposition 2012/13:191 s. 38 där en minskning av vargstammens koncentration utgör ett medel för att uppnå det i propositionen angivna syftet, nämligen att begränsa de socioekonomiska konsekvenserna och förbättra möjligheterna att hålla tamdjur.

⁸³ Sand, H, Liberg, O et al: ”Den Skandinaviska Vargen, en sammanställning av kunskapsläget från det skandinaviska vargforskningsprojektet Skandulv1998-2014”, sidan 23. Länk: <https://db.tt/o7AHUFRG>

⁸⁴ Förvaltningsrätten i Stockholm, beslut den 23 december 2014 i mål nr 30966-13. Länk: <https://db.tt/UfIPAA6>. Avgörandet om 2014 års jakt överklagades av Naturvårdsverket till kammarrätten, utan framgång. Kammarrätten prövade dock inte sakfrågan (vilket de gjorde i målet 2013 års jakt).

Om Naturvårdsverket väljer att följa förvaltningsrättens bedömning ovan bör istället de höga beviskraven som EU-domstolen uttalat sig om tillämpas när det gäller socioekonomiska konsekvenser och förutsättningarna för förbättrad tamdjurshållning.

Ovan har vi redogjort för att länsstyrelserna inte har några grunder för att de revir som valts ut för jakt skulle kunna kopplas till några väsentliga problem för lantbruket eller tamdjurshållningen (avsnitt 3.4).

I samtliga överklagade beslut betonas vargarnas inverkan på älgförvaltningen: ”möjligheterna till jakt på älg påverkas negativt genom vargens inverkan på älgstammens storlek”. Föreningarna gör dock gällande att samtliga revir som är föremål för jakt ligger inom älgförvaltningsområden och älgskötselområden som redovisar höga färskas viltskador på tall och återkommande trafikolyckor. I de flera av planerna har därför också satts upp mål om att minska älgstammen. Inte i något område redovisar man ett mål om att öka älgstammen. Det rör sig alltså i flera fall om områden med för mycket älg, trots vargreviren.⁸⁵

	Mål öka/ minska älgstammen	Bedömning nuvarande älgstam sen- aste 3 åren	Färskas vilt- betesskador på tall	Trafik- olyckor med älg	Andel av vargrevir som berör området
Dalarna, Grangärde ÅSO 2015-17	Minska	Oförändrad	8 % för omfat- tande	9	Lövsjön 100 % Tansen 50 %
Gävleborg, Ödmorden ÅFO 2014-16	Minska	Oförändrad	19 % (2011) för omfat- tande	21	Åmot-Ockelbo 70 % Sjösveden 10 % Lingbo 90 %
Värmland, Bergslagskanalen ÅFO 2015-17	Oförändrad	Minskat	19 %	20	Loka 100 % Kungsskogen 80 % Brattfors 30 % Vismen 10 %
Värmland, Ljusnans ÅFO 2014-15	Minska	Minskat	14 % för omfat- tande	55 (2012)	Vimyren Medskogen Kläggen Kerto Gräsmark Rotna Skugghöjden
Värmland, Örtens ÅFO 2015-17	Oförändrad	Minskat	9 % för omfat- tande	17	Forshaga 100 % Brattfors 50 % Kungsskogen 20 %
Värmland, Wermlandsbergs ÅFO 2015-16	Oförändrad	Minskat	7 % för omfat- tande	12	Brattfors 50% Sandsjön 100 %
Västmanland Gunnilbo ÅFO 2013-15	Oföränd- rad/minska	Ökat	8 % för omfat- tande	5 (2012)	Färna Kölsta Aspafallet

Sammanställning av älgförvaltningsplaner och älgskötselplaner som är relevanta för de revir som omfattas av de överklagade licensjaksbesluten (dessa revir är markerade med kursiv i högerspalten). Inte någon plan har som mål att öka älgstammen i området, vilket sannolikt beror på trafikolyckorna och de betesskador på tall som redovisas. Orsaken till att Brattforsen förekommer till mer än 100 procent kan vara att reviren ändras med tiden och planerna har skrivits vid olika tidpunkter. **Källa:** älgförvaltningsplaner och älgskötselplaner för de områden som anges till vänster.

⁸⁵ Vi har samlat de älgförvaltningsplaner och älgskötselplaner som är relevanta för de sju revir som omfattas av licensjaksbesluten, länk: <https://db.tt/GsBL1tcd>

Naturvårdsverket har som framgått ovan i november presenterat en rapport om socioekonomiska effekter av vargen ([bilaga 11](#)), där verket bland annat kommer till följande slutsatser:⁸⁶

”Forskning om påverkan av vargförekomst på människors vardag såsom till exempel välmående, hälsa och livskvalité är fortfarande i sin linda. Därför anser vi att det inte är möjligt att dra några generella slutsatser utifrån nuvarande kunskapsläge”

”Vi bedömer därför att ekonomisk påverkan från vargförekomst på olika verksamheter på samhällsnivå inte är så omfattande att verksamheterna påtagligt försvåras”.

”För fårproducenter som dras med dålig lönsamhet kan ett vargangrepp eller överhängande risk för vargangrepp utgöra den sista droppen som får bägaren att rinna över och att verksamheter läggs ned med minskat naturbete som följd. Det kan inte uteslutas att sådana fall har funnits, men det ska samtidigt påpekas att fårnäringen, även i de flesta vargområden, visar på en god utveckling”.

”Utifrån den information Naturvårdsverket har haft tillgång till finns dock inga tydliga tecken på att en meningsfull jakt inte har kunnat förtgå. Generellt är älgtätheten i vargtäta områden hög”.

Av det vi anfört ovan anser föreningarna att det måste anses visat att länsstyrelserna inte levt upp till den bevisbörda som gäller för undantag från förbudet att döda skyddade arter enligt EU-domstolens fasta praxis när det gäller beslutens ändamålsenlighet.

Länsstyrelserna har inte skrivit tillräckligt noggranna och motiverade beslut. Dessutom visar officiell skadestatistik och Naturvårdsverkets rapport från i november att det inte finns några grunder för antagandet att licensjachtsbesluten skulle leda till några positiva konsekvenser för socioekonomi eller förbättra möjligheterna för tamdjurshållningen.

5.2 Ingen annan lämplig lösning

En av förutsättningarna för licensjakt i jaktförordningen 23 c § och för undantag från förbudet mot att döda skyddade arter som stadgas i art- och habitatdirektivet artikel 16.1 första stycket, är att det inte finns någon annan lämplig lösning.

Enligt de överklagade besluten är som sagt syftet med jakten att (1) minska koncentrationen av varg i de delar av landet där den är som störst för att (2) begränsa de socioekonomiska konsekvenserna och förbättra möjligheterna för tamdjurshållningen.

Föreningarna anser liksom förvaltningsrätten i målet om 2014 års licensjakt efter varg, som återgavs ovan i avsnitt 5.1.2 att syftet inte kan begränsas till det första ledet om att minska koncentrationen av varg, vilket snarast måste ses som en metod än ett ändamål. Länsstyrelserna hade således, i enlighet med EU-domstolens uttalande i domen om den finländska vargjakten, att ge en tillräckligt noggrann redogörelse även för andra lämpliga lösningar till det andra ledet

⁸⁶ Naturvårdsverket, Analys och redovisning av hur socioekonomin påverkas av en vargpopulation som har gynnsam bevarandestatus i Sverige, 30 november 2015, sid 9-11, Ärendenr: NV-02945-15. Länk: <https://db.tt/2NgOVkyz>

om socioekonomiska konsekvenser och förbättrade möjligheter för tamdjurhållningen. Så har inte skett.

En handbok till svenska artskyddsförordningen som givits ut av Naturvårdsverket ger vägledning om hur reglerna om annan lämplig lösning ska tolkas vid dispens från förordningens förbud. Eftersom artskyddsförordningen och jaktförordningen införlivar exakt samma regler från art- och habitatdirektivets artiklar 12 och 16, bör uttalandet ha relevans även för länsstyrelsernas beslut om licensjakt.⁸⁷

”Verksamhetsutövaren eller den som vill genomföra en åtgärd bör beskriva vilket problem som behöver lösas och sedan identifiera vilken åtgärd som kan lösa problemet och samtidigt ger den minsta påverkan på arten i fråga. Vilka olika alternativa lösningar till problemet som finns och hur de påverkar artens bevarandestatus bör ingå i en ansökan om dispens om det inte är uppenbart att det inte behövs. Om det finns andra lösningar bör det vara väl motiverat varför de inte är lämpliga. Alternativ kan handla om andra platser eller rutter för åtgärden, olika skalor eller typer av byggnationer samt alternativa åtgärder, processer och metoder. Med att ingen annan lämplig lösning finns bör avses att det är en sista utväg när ingen annan rimlig eller bättre lösning finns. Vad som är lämpligast bör avgöras på grundval av objektiva vetenskapliga och tekniska fakta. En lösning som är bättre för arten men som innebär ett nytt arbetssätt eller är besvärligare eller något dyrare kan inte ses som mindre lämplig. Åtgärden bör också begränsas så att den endast löser problemet, det vill säga att åtgärden inte görs mer ingripande än nödvändigt och dessutom innebär en så liten påverkan på artens status som möjligt.”

Föreningarna vill göra gällande att de andra lösningar för att minska koncentrationen av varg – eller de påstådda effekterna av koncentrationen – som angivits inte är tillräckligt väl redovisade för att nå upp till den nivå som framgår av handledningen och EU:s praxis. Det finns andra lösningar som är bättre lämpade att uppfylla dessa syften, som innebär betydligt mindre ingrepp i vargstammen.

När det gäller alternativet flyttning av varg, menar länsstyrelserna att åtgärden är riskabel och stressande för varg, och därtill personalintensiv och dyr. Föreningarna är – och detta bör understrykas – kritiskt inställda mot flyttåtgärder rent generellt. Inte desto mindre kan vi konstatera att det varit möjligt för Naturvårdsverket att flytta vargar med gott resultat tidigare, inte minst det vargpar av östligt ursprung som våren 2013 flyttades från Tornedalen till Tiveden, där de nu fått två kullar av valpar. Som framgår av Naturvårdsverkets handledning är det inte fråga om vilken åtgärd som är billigast och bekvämast för länsstyrelserna, utan den lösning som är bäst för arten. Flyttåtgärder passar dessutom väl in i politiken om utspridning av stammen över fler län.

Föreningarna vill dessutom anföra att det existerar ett antal väl kända åtgärder som länsstyrelserna inte belyst, som möjligheten att *förbättra information, höjd ersättning vid skada och förändringar av skyddsjaksrutiner*. Nedan anges några exempel på ytterligare lösningar som enligt föreningarnas mening skulle ha betydligt bättre förutsättningar för att begränsa eventuella konflikterna med anledning av varg och förbättra toleransen.

⁸⁷ Naturvårdsverket, Handbok för artskyddsförordningen del 1 – fridlysning och dispenser, 2009, sidan 35. <http://ow.ly/smQZH>

Anpassning av jakt på älg kan kompensera bortfall på grund av vargrevir. En av anledningarna till att det kan uppstå konflikter på grund av ökad vargtäthet är att markägare och jakträttsinnehavare kan erfara att de inte kan fälla lika många älgar om området överlappar ett vargrevir. Sett ur nationellt eller regionalt perspektiv dödar vargstammen en mindre andel av älgstammen, men enligt en kunskapsöversikt från Skandulv i december 2010, kan vargens jakt på älg bli kännbar för markägare på revirnivå, åtminstone om man inte tar hänsyn till effekten av kompenserande invandring av älg från angränsande områden.⁸⁸

Som redogjorts i föregående avsnitt, så föreligger det inte någon brist på älg i de älgförvaltningsområden som omfattas av de sju revir som valts ut för jakt. Men konkurrens om viltet kan förstås ändå uppkomma. Lösningen bör vara att finna ett system för viltförvaltningen i Sverige som tillgodoser såväl vargens behov av föda som jägarnas behov av klövviltsjakt. Här har även skogsnäringen ett stort ansvar och för att åstadkomma detta måste viltförvaltningen integreras bättre med skogsnäringen⁸⁹ och ta sin utgångspunkt i de komplexa sambanden mellan varg-älg-skogsbruk och jägare. Vargen behöver kunna tillgodose sitt födobehov, jägarna sitt jaktbehov och skogsnäringen sitt behov av hanterliga betesskador på skogen. Detta förutsätter anpassningar och förvaltningsmodeller som kan tillgodose samtliga intressen i rimlig utsträckning och även att dessa anpassas lokalt. Det finns flera förslag på lösningar på den komplexa problematiken, som t.ex. att plantera ut kronhjort (som orsakar färre betesskador) i vargtäta områden⁹⁰, men även förslag till förändrade förvaltnings- och jaktstrategier för att anpassa jakten till förhållandet att det åter finns rovdjur i de svenska skogarna. Forskarna till och med tog fram en webbsida som skulle kunna användas av jägare för att beräkna effekten av olika fördelningar av jaktuttaget av älgkor, tjurar, ungdjur m.m.⁹¹.

Förebyggande åtgärder för att skydda hundar. ”Hänsyn till löshundsjakten” anges som ett av skälen till vilka revir som valts ut för jakt i besluten. Enligt Agria Djurförsäkringar är det 3,4 hundar av 10 000 hundar (företrädesvis jakthundar), som skadas av varg i länen Värmland-Dalarna-Gävleborg, jämfört med 0,3 hundar i övriga landet. Risker är alltså relativt högre i Värmland-Dalarna-Gävleborg.⁹² Men jakthundar skadas av många andra vilda djur utöver varg, vilket är en del i riskbilden när man jagar med lös hund.

⁸⁸ Sand H, Liberg O, Aronson Å, Forslund P, Pedersen HC, Wabakken P, Brainerd S, Bensch S, Karlsson J och P Ahlqvist. *Den Skandinaviska Vargen en sammanställning av kunskapsläget 1998 – 2010* från det skandinaviska vargforskningsprojektet Skandulv, Grimsö forskningsstation, SLU, 2010. <http://ow.ly/sn0ye>

⁸⁹ Sveaskog 11-09-02. Sveaskog och SLU tar helhetsgrepp om skogen och viltet: www.sveaskog.se/press-och-nyheter/nyheter-och-pessmeddelanden/2011/sveaskog-och-slu-tar-helhetsgrepp-om-skogen-och-viltet/

⁹⁰ DN Debatt 2014-08-03 *Kronhjortar i vargområden kan minska jaktkonflikterna* www.dn.se/debatt/kronhjortar-i-vargomraden-kan-minska-jaktkonflikterna/

⁹¹ *Sharing the bounty—Adjusting harvest to predator return in the Scandinavian human-wolf-bear-moose system* Niclas Jonzén, Håkan Sand, Petter Wabakken, Jon E. Swenson, Jonas Kindberg, Olof Liberg, Guillaume Chapron. <https://db.tt/ildbrhyv>

⁹² Agria, Risken för skador av varg och vildsvin varierar i landet, <http://mobil.agria.se/agria/artikel/risk-for-vargmote-och-andra-olycksfall-for-hund>.

Vi har ovan i avsnitt 3.4 redogjort för statistiken när det gäller skador på hund.

Metoderna för att skydda jakthundar i vargrevir utvecklas allt mer, bland annat har olika former av skydd prövats. Ett initiativ från Viltskadecentrum är att anordna kurser för ägare till jakthundar, där hundarna övas i att *inte* följa vargspår. En del av problemet är nämligen att jakthundarna aktivt söker upp vargarna i reviren under löshunds jakt.⁹³ I en nypublicerad bok ”Älgjakt med ledhund” av Björn Ahlstedt beskrivs hur man jagar älg med hund i band och undviker därmed risken för att hunden att bli vargdödad.⁹⁴ Även om vargngrepp på jakthundar främst bör minskas genom förebyggande åtgärder, är skydds jakt en mer adekvat åtgärd om en varg angripit opropotionerligt många jakthundar än licensjakt på vargar som aldrig angripit några jakthundar överhuvudtaget.

Förebyggande åtgärder för att skydda boskap. Metoderna för att skydda framförallt fårbesättningar mot vargngrepp utvecklas också.⁹⁵ Kunskaperna om hur man stängslar på effektivaste sätt har förfinats, och handledningar och bidrag finns nu för detta. Rovdjursföreningen har verksamhet som innebär att föreningen hjälper till med stängsling i utsatta områden. Ersättningsarna skulle dock kunna täcka en större del av kostnaden för arbete och underhåll av stängsel för större inhägnader i viss terräng där detta arbete kan vara omfattande. När det gäller fall av upprepade angrepp på tamdjur är även skydds jakt en mer adekvat åtgärd än licensjakt eftersom den kan riktas mot de skadegörande djuren och därmed också leda till ökad acceptans. Enstaka vargar har vid flera tillfällen stått för opropotionerligt många angrepp och tas en sådan varg bort kan angreppen minska. Flest och störst skador sker i områden där vargen är relativ nykomling, vilket på senare år varit fallet i Sörmland, Östergötland, Småland, och Skåne och Blekinge. Det har då handlat om någon/några enstaka vargar som kan ha orsakat upp till mellan 30 och 40 procent av de totala skadorna i landet ett enskilt år. Noteras bör att den nu aktuella jakten ska ske i områden där vargen varit etablerad längst i landet, där stängslingen är god och fungerar och där skadorna på tamdjur är relativt begränsade.

Dessa exempel visar att det finns åtskilliga åtgärder är bättre lämpade att uppnå de angivna syftena bakom licensjaksbesluten. Enligt föreningarnas mening har inte länsstyrelserna förebringat något underlag som kan visa att den beslutade licensjakten verkligen leder till positiva konsekvenser för socioekonomin och tamdjurhållningen.

Sammanfattningsvis anför föreningarna att det finns andra lämpliga lösningar som på bättre sätt kan uppfylla de syften länsstyrelserna angivit. Föreningarna menar att mycket talar för att licensjakten på 46 vargar inte kommer att ha den avsedda effekten på koncentration, socioekonomi och tamdjurhållning. Länsstyrelsernas redovisning av andra lämpliga lösningar inte når de krav som uppställs i direktivet, EU-domstolens praxis och Naturvårdsverkets handledning. Det finns till yttermera visso flera andra lösningar som bättre skulle uppfylla de angivna syftena.

⁹³ Förebyggande åtgärder mot viltskador på hundar, Viltskadecenters webbsida, <http://ow.ly/sn2mW>

⁹⁴ www.adlibris.com/se/bok/algjakt-med-ledhund-9789175866505

⁹⁵ Förebyggande åtgärder mot viltskador på boskap, Viltskadecentrums webbsida. <http://ow.ly/sn2NF>

5.3 Försvårande av uppnående av gynnsam bevarandestatus

Länsstyrelserna hävdar i identiska skrivningar i beslutens avsnitt om gynnsam bevarandestatus att ”den svenska vargpopulationen kan beskattas i den omfattning som följer av detta beslut utan att upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus försvåras”. Länsstyrelsen i Gävleborgs län drar dock inte den slutsatsen, men nämner att ”populationen kan förväntas vara fortsatt livskraftig”.

5.3.1 Brister i underlagen till länsstyrelsernas beslut

De underlag som länsstyrelserna hänvisar till som grund för ståndpunkten är och (1) Naturvårdsverkets delredovisning av regeringsuppdraget om gynnsam bevarandestatus⁹⁶ och (2) den senaste inventeringen.⁹⁷ Dessutom har länsstyrelserna lagt stor tonvikt vid (3) en ”preliminär” beräkning av Skandulv hur mycket vargstammen i numerär påverkas av olika storlekar av jakten (bilaga 6)⁹⁸.

Varken Naturvårdsverkets delredovisning, inventeringen eller Skandulvs beräkning beskriver emellertid effekterna av länsstyrelsernas jakt, så som den utformats. Naturvårdsverkets delredovisning behandlar frågan om hur många vargarna måste vara för att uppnå gynnsam bevarandestatus, och inventeringen visar distributionen och storleken på vargstammen vintern 2014/15. Skandulvs beräkningar handlar bara om hur många vargar som kan bli kvar efter olika omfattningar på jakten. Inte någon av rapporterna visar hur jakten i de utpekade reviren kommer att påverka vargstammens populationsutveckling, utbredning eller genetik.

Naturvårdsverkets delredovisning är dessutom problematisk som underlag på grund av ett antal brister.

I Naturvårdsverkets delredovisning om gynnsam bevarandestatus kommer verket fram till slutsatsen att ”det behövs minst 300 vargar i Sverige” (sidan 7) och ”att vargen i Sverige för närvarande har gynnsam bevarandestatus” (sidan 8). Det framgår dock att antagandet grundar sig på ett minimikrav om att ”minst en ny immigrant från Finland eller Ryssland ska reproducera sig med de skandinaviska vargarna” (...) ”varje 5-årsperiod”. Annars anses vargen i Sverige inte ha uppnått gynnsam bevarandestatus.

Samtidigt medger Naturvårdsverket i delredovisningen (sidan 8) att man inte kunnat påvisa att någon sådan immigrant spridit sina gener i den inavlade svenska vargstammen den senaste femårsperioden. Naturvårdsverket sätter sitt hopp till att Tivedenvargarna, som vandrade in i Sverige 2013, kommer att åstadkomma det genetiska tillskott som behövs. Verket skriver att man ”bedömer” att det ”finns goda förutsättningar” för att någon av dessa immigranter kommer att reproducera sig med skandinaviska vargar.

⁹⁶ Naturvårdsverket, delredovisning av regeringsuppdraget att utreda gynnsam bevarandestatus för varg, 6 oktober 2015, Ärendenr: NV-02945-15. Länk: <https://db.tt/9V6TCd0B>

⁹⁷ Viltskadecenter, SLU och Rovdata, *Inventering av varg vintern 2014/15*, slutlig rapport maj 2015. Länk: <https://db.tt/Z5JwZNYu>

⁹⁸ Sand & Liberg, *Beskattning av den svenska vargpopulationen 2016, En preliminär rapport*, Skandulv 6 november 2015. Länk: <https://db.tt/PhPS59wg>

Naturvårdsverket baserar således sin bedömning om gynnsam bevarandestatus på en händelse som inte inträffat – och kanske inte heller kommer att inträffa. Verket nämner inte heller den bekymmersamma omständigheten att hanen i Tivedenparet inte påträffats under den senaste inventeringen (bilaga 7, sidan 17)⁹⁹, och inte heller att 6 av Tivedenparets 9 valpar har dokumenterats döda¹⁰⁰.

En annan brist i Naturvårdsverkets delredovisning om gynnsam bevarandestatus är de slutsatser man drar av underlagsrapporterna man beställt från en amerikansk forskargrupp (Mills & Feltner) och en svensk forskargrupp (Skandulv). Som nämndes inledningsvis i överklagandet, så var forskargrupperna oense om hur stor den svenska vargstammen behöver vara för att uppnå det överordnade kravet i direktivet om gynnsam bevarandestatus. Den amerikanska forskargruppen och en av forskarna från den svenska forskargruppen hävdade i forskargrupprens ”Joint Statement” att det enligt deras preliminära uppskattning behövdes cirka 600 vargar för att art- och habitatdirektivets krav på ”ecological viability” ska uppfyllas.¹⁰¹ De menade alltså att vargstammen enligt direktivet behövde bli större än idag för att vargen ska kunna spela sin ekologiska roll inom sitt utbredningsområde (bilaga 13).¹⁰²

I delredovisningen avfärdar Naturvårdsverket denna slutsats med att det råder ”oenighet” om ”huruvida ”ecological viability” är ett kriterium för referensvärdet för populationsstorlek” (sidan 11). Naturvårdsverket anlät advokat Karin Dunér vid Falkenborns advokatbyrå för att bedöma om kriteriet är tillämpligt (bilaga 5 till delredovisningen).¹⁰³ Advokat Dunér går i utlåtan- det igenom direktivet och de olika handledningar som finns, men avfärdar faktiskt inte att ”ecological viability” skulle vara ett giltigt kriterium för gynnsam bevarandestatus. Advokaten finner att begreppet finns upptaget i de så kallade LCIE-riktlinjerna, och drar slutsatsen att kriteriet är av mindre dignitet (sidan 6):

”Även om artens interagerande med andra arter erkänns som viktig av LCIE, som är den enda vägledning som vi har kunnat finna direkt nämner ekologisk livsduglighet, innebär inte detta med någon självklarhet att artens ekologiska livsduglighet ska bedömas som en självständig komponent vid bedömningen av FRP eller GYBS. Skrivningarna i LCIE framhåller dessutom att demografisk och genetisk livsduglighet ska beaktas under det ”att vikten av interagerande mellan arter (dvs. deras ekologiska livsduglighet) erkänns”. Det är alltså en skillnad i formuleringen som tyder på att större vikt bör fästas vid demografisk och genetisk livsduglighet”.

⁹⁹ Viltskadecenter, SLU och Rovdata, *Inventering av varg vintern 2014/15*, slutlig rapport maj 2015.

Länk: <https://db.tt/Z5JwZNYu>

¹⁰⁰ Webbnyhet, Naturvårdsverket. Länk: <https://db.tt/wA7sEkLn>

¹⁰¹ Art- och habitatdirektivet, artikel 1 i): ”The conservation status will be taken as ‘favourable’ when: – population dynamics data on the species concerned indicate that it is maintaining itself on a long-term basis as a viable component of its natural habitats”.

¹⁰² Mills, S, et al: *Joint statement by the experts commissioned by the Swedish Environmental Protection Agency to provide an updated synthesis on appropriate science-based criteria for “favourable reference population” of the Scandinavian wolf (Canis lupus) population (NV-03602-15)*, September 3, 2015, sidan 2 Länk: <https://db.tt/yhbUu16G>

¹⁰³ Dunér, K, Promemoria, Art- och habitatdirektivet (AHD) och gynnsam bevarandestatus (GYBS). Bilaga 5 till Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdrag om Gynnsam bevarandestatus. Länk: <https://db.tt/hMRx3gZw>

Föreningarna finner mot bakgrund av det som anförts ovan att det inte finns klara brister i underlagen som ska beskriva jaktens konsekvenser för vargens bevarandestatus. Det är allvarligt, eftersom myndigheter enligt fast praxis från EU-domstolen har den fulla bevisbördan för att ett undantag från förbudet mot jakt i art- och habitatdirektivet kan göras.

5.3.2 Den svenska vargstammens bevarandestatus

Den skandinaviska vargpopulationen har, tvärtemot vad som anges i de överklagade besluten *inte* uppnått en gynnsam bevarandestatus, utan utgör tvärtom ett alltför litet antal för att kunna anses som en livskraftig stam. Den panel av internationella forskare som knöts till den senaste rovdjursutredningen, rekommenderade 700 vargar i Sverige under förutsättning att vargstammen har tillräcklig genetisk kontakt med en större sammanhängande vargpopulation i flera länder. Rovdjursutredningen föreslog 450 vargar som ett provisoriskt värde för gynnsam bevarandestatus i Sverige, i avvaktan på att de genetiska förstärkningsåtgärderna som då fanns på agendan skulle få genomslag i populationen.¹⁰⁴ Naturvårdsverket kom själv fram till 380 vargar som minimum för gynnsam bevarandestatus i ett tillägg till vargförvaltningsplanen så sent som hösten 2012,¹⁰⁵ under förutsättning att minst 7 obesläktade vargar tillkom per tioårsperiod – utöver de planerade ”högst 20 obesläktade vargar” som riksdagen beslutat skulle tillföras till 2014.

Den nuvarande svenska populationen grundar sig som tidigare nämnts på endast fem individer, vilket medfört att allvarliga genetiska inavelsproblem uppstått. I genomsnitt har vargarna i Sverige en inavelsgrad som motsvarar avkomma från helsyskon (0,25). Det bör nämnas att Rovdjursutredningen föreslog en målsättning om inavelsgrad på 0,1 för att uppnå gynnsam bevarandestatus.¹⁰⁶

Vargen är i princip helt utestängd från den norra halvan av landet (renskötselområdet utgör cirka 54 procent av landets yta), eftersom arten inte tillåts etablera sig i området. Det medför också att i princip alla vargar som uppträder i den norra delen av landet skjuts i skydds jakt eller försvinner på annat sätt. Hela den norra halvan av landet är därför, förutom enstaka och tillfälligt förbi-passerade individer, helt vargtomma.

Detta förhållande utgör själva grundorsaken till vargstammens svåra genetiska belägenhet och innebär också betydande svårigheter att åstadkomma det helt nödvändiga genetiska utbytet mellan vargar från den skandinaviska delpopulationen och andra vargpopulationer i öster. Immigrationsbehovet är stort enligt de simuleringar som gjorts av Ryman och Laikre (2009)¹⁰⁷ samt

¹⁰⁴ Mål för rovdjuren, SOU 2012:22.

¹⁰⁵ Komplettering till förvaltningsplanen för varg, Populationsstorlek för gynnsam bevarandestatus för varg i Sverige, Naturvårdsverket 18 oktober 2012, Ärendenr: NV-05385-11. <http://ow.ly/s8uTE>

¹⁰⁶ Rovdjurens bevarandestatus, delbetänkande av Rovdjursutredningen, SOU 2011:37, sidan 33 och 43.

¹⁰⁷ Ryman, N. and Laikre, L. (2009). *Review av genetiskt kunskapsläge och bevarande-genetisk status hos dagens svenska vargpopulation*. In Liberg, O., et al. 2009. Förslag till åtgärder för att stärka den genetiska situationen för den svenska vargstammen. Redovisning av regeringsuppdrag (Dnr 429-8585-08), rapport från Naturvårdsverket.

Per Forslund (2010)¹⁰⁸ och den faktiska genetiska kontakten av *effektiv* immigration (immigrerade vargar som reproducerar sig) är otillräcklig, oregelbunden och slumpartad.

Den svenska vargstammen är därför genetiskt sårbar och svag och en omfattande licensjakt kan medföra betydande risker för vargens fortbestånd.¹⁰⁹

Någon närmare analys av vilka skadliga effekter en avlivning av 46 vargar i landet finns som anförts ovan inte att finna vare sig i besluten eller i rapporterna man hänvisar till som underlag. En problematik som inte finns belyst alls är vilka risker en minskad ökning i individantal kan medföra för möjligheterna att komma tillrätta med de genetiska problemen och kopplingen till utdöenderisker.

Att det saknas analys i dessa delar är bekymmersamt, eftersom en begränsning av vargstammens låga numerär påskyndar en inavelsökning i avsaknad av den genetiska förstärkning som Naturvårdsverket inte längre arbetar med. Det är som redovisades i föregående avsnitt högst osäkert om Tivedenvargarna kommer att kunna bidra till att den svenska vargstammens genetik förstärks.

Att den framtida immigrationen är mycket osäker visas av endast tre naturligt invandrande vargar lyckats nå fram till att reproducera sig i Sverige de senaste 20 åren. Försöken med inplantering av valpar från djurparkerna har övergivits. I en redovisning av ett regeringsuppdrag från december 2014 framgår att Naturvårdsverket nu anser att metoden är ogenomförbar utan vissa lagändringar m.m.¹¹⁰

De överklagande föreningarna vill här särskilt peka på den fasta rättspraxis i EU-domstolen som säger att undantag enligt artikel 16.1 i art- och habitatdirektivet endast får ske om det finns vetenskapligt hållbara underlag för att detta kan ske utan att förutsättningarna överträds. Bristen på vetenskapliga underlag till besluten är allvarligt, och innebär att det saknas nödvändiga underlag om effekterna av jakten på vargstammen och dess möjligheter att uppnå gynnsam bevarandestatus.

Sammanfattningsvis har inte länsstyrelserna visat att jakten inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde. Populationen måste enligt organisationernas mening ha uppnått eller åtminstone vara nära en gynnsam bevarandestatus i en strikt vetenskaplig bemärkelse innan ett undantag enligt artikel 16 art- och habitatdirektivet i ett fall som detta kan bli tillämpligt. När jakten avser en dokumenterat känslig population måste möjlighet till undantag tolkas ytterst restriktivt.

¹⁰⁸ Forslund, P. (2010). Delredovisning av uppdrag rörande rovdjursförvaltningen (dnr 235-3697-10); Naturvårdsverket.

¹⁰⁹ ”*Hunting to reduce wolf numbers in Sweden is currently not in line with national and EU policy agreements and will make genetically based FCS criteria less achievable for this species*”. Laikre, L; Jansson, M; Allendorf, F; Jakobsson, S, Ryman, N: Hunting Effects on Favourable Conservation Status of Highly Inbred Swedish Wolves, Conservation Biology, 2012. <http://ow.ly/seWIR>

¹¹⁰ Naturvårdsverket, Slutredovisning av regeringsuppdrag om genetisk förstärkning av vargstammen, 12 december 2014, ärenden: NV-10965-12. <https://db.tt/8C8b0WXO>

Föreningarna anser med hänvisning till ovanstående att besluten om jakt i detta läge innebär ett allvarligt försvårande av utvecklandet av en livskraftig vargstam i Sverige. Besluten är tagna i strid med art- och habitatdirektivet då det inte är visat att villkoren för undantag från förbudet mot vargjakt i artikel 16 art- och habitatdirektivet är uppfyllda.

5.3.3 Ny invandrad varg konstaterad

Det bör nämnas att det under november månad inkom rapporter om en ny immigrantvarg i Härjedalen, identifierad med DNA-test av urin. Vargen ifråga har senare identifierats på samma sätt i början av december i Dalarna.¹¹¹ Förhoppningen är att vargen ska ingå i aveln, men erfarenheten (till exempel Junselevargen, Tivedenhanen och Kynnavargen) visar att det är många immigrantvargar som förolyckas eller skjuts innan de hinner sprida sina gener i den svenska vargstammen. Den nya immigrantvargen har redan blivit föremål för en skyddsjaktsansökan.¹¹²

5.4 Begränsad mängd

I bestämmelserna om förutsättningar för licensjakt i jaktförordningen 23 c § anges att jakten måste vara ”lämplig med hänsyn till stammarnas storlek”. Uttryckssättet avviker från motsvarande undantagsregel i art- och habitatdirektivet i 16 1 c), om ”begränsad omfattning” och ”begränsad mängd” (”limited extent” och ”limited numbers” i den engelska versionen av direktivet). Föreningarna menar att direktivets regler i denna bemärkelse är betydligt striktare än jaktförordningens motsvarighet.¹¹³

Föreningarna gör gällande att jakt på 46 vargar i sig inte kan anses vara en ”begränsad mängd” enligt undantagsregeln i direktivet 16.1 e), det motsvarar minst 11 procent av den svenska vargstammen enligt den senaste inventeringen. Det är till yttermera visso betydligt fler vargar än vad kammarrätten befann vara alltför många i domen om licensjakt i november 2014.¹¹⁴ Det bör också beaktas att de vargar som varje enskilt beslut om licensjakt omfattar är en delmängd av de totalt 46 vargar som de länsstyrelserna tillsammans avsatt till licensjakt. Den sammanlagda negativa effekten blir alltså betydligt större.

Enligt Naturvårdsverkets handbok till artskyddsförordningen 2009, ska begränsningen till ”begränsad mängd” anges följande:¹¹⁵

¹¹¹ Webbnyhet, Naturvårdsverket. Länk: www.naturvardsverket.se/Nyheter-och-pressmeddelanden/Genetiskt-viktig-varg-i-rorelse/

¹¹² Svensk Jakt, nyhet 4 december 2015. Länk: <http://svenskjakt.se/Start/Nyheter/2015/12/invandrad-varg-staller-till-problem-for-sameby/>

¹¹³ I artskyddsförordningen 14 § f har samma krav översatts till ”i liten omfattning” och ”liten mängd”.

¹¹⁴ Kammarrätten i Stockholm, dom den 14 november 2014 i mål nr 3273-13. Domen överklagades inte av Naturvårdsverket.

¹¹⁵ Naturvårdsverket, Handbok för artskyddsförordningen del 1 – fridlysning och dispenser, 2009. <http://ow.ly/smQZH>

”Med begränsad mängd bör avses i förhållande till artens populationsnivå och dess bevarandestatus. Det är inte tillåtet att så många exemplar tas att det får en negativ effekt på artens population i kvantitativa eller kvalitativa termer. Om det kan bevisas att dispensen får en positiv eller neutral effekt på populationens status kan dispens medges. Beträffande dispenser för jakt på fåglar enligt jaktlagstiftningen har Kommissionens vägledning angett riktlinjer hur begreppet begränsad mängd bör tolkas. Där framgår att ett uttag som motsvarar ca 1 procent av artens årliga dödlighet kan accepteras för insamling och förvaring.

Föreningarna gör gällande att licensjakt på 24 vargar (och än mer 44 i hela riket) kommer att innebära en kraftigt negativ effekt både kvalitativt och kvantitativt. Uttaget övergår även den årliga mortaliteten med betydligt mer än 1 procent.

Det invänds ibland att vägledningens uttalande om uttag om maximalt 1 procent av den årliga mortaliteten härrör från ett uttalande från EU-domstolen i ett mål om fågeldirektivet,¹¹⁶ och att detta inte skulle vara överförbart till vargar på grund av att större däggdjur blir äldre än fåglar. Denna invändning stämmer dock inte, större fågelarter har inte en högre adult dödlighet än större däggdjur. Skiljelinjen går inte mellan däggdjur och fåglar.

Enligt dokumenterade fynd kan de arter som EU-domstolens dom omfattade uppnå förhållandevis hög ålder: Knipa (*Bucephala clangula*) kan bli 16 år. Vigg (*Aythya fuligula*) kan uppnå hela 45 års ålder.¹¹⁷ I jämförelse blir vargen i genomsnitt 3-4 år gammal, och i enstaka fall upp till 10 år.¹¹⁸

5.5 Selektivt och under strängt kontrollerade förhållanden

Följande tolkning av ”selektivt” och ”strängt kontrollerade former” anges i Naturvårdsverkets handledning till artskyddsförordningen:¹¹⁹

”Med strängt kontrollerade former avses att myndigheten som ger dispens måste vara mycket tydlig med vad dispensen avser i fråga om antal exemplar, vilka exemplar (kön, ålder med mera), plats och hur insamlingen får gå till. Metoderna som ska användas för insamlingen bör vara precisa och selektiva samt genomföras av dokumenterat kunniga personer. Med selektivt bör avses att åtgärden riktar sig mot och endast påverkar en art samt att metoden ska vara avsedd för infångande av enskilda individer”.

Länsstyrelsernas beslut innebär enligt föreningarnas mening att den licensjakten inte kommer att ske selektivt och inte heller under strängt kontrollerade former, vilket strider mot Jaktförordningen 23 c § och även mot undantagsregeln i art- och habitatdirektivet 16.1 e).

I besluten anges att på ungdjur i möjligaste mån ska fällas före föräldradjur. En sådan selektivitet är naturligtvis inte möjlig då man valt att genomföra jakten som licensjakt som allmänheten kan delta i. Vargarna är i praktiken oftast helt omöjliga att skilja från varandra i fält. De kla-

¹¹⁶ Mål nr C-344/03, Kommissionen mot Finland den 15 december 2005 om vårjakt på sjöfågel.

¹¹⁷ European Longevity Records, Länk: www.euring.org/data_and_codes/longevity-voous.htm

¹¹⁸ Viltskadecenter, webbsida, rovdjurens artbiologi. Länk: <http://ow.ly/VSIcc>

¹¹⁹ Naturvårdsverket, Handbok för artskyddsförordningen del 1 – fridlysning och dispenser, 2009, sidan 33-34. <http://ow.ly/smQZH>

gande organisationerna finner därför att länsstyrelserna inte utformat jakten på det sätt som bäst skulle ha genomdrivit den avsedda effekten, vilken man kunde ha gjort genom en planerad jakt med länsstyrelsernas professionella yrkesjägare. Det är tydligt att andra bevekelsegrunder bakom jakten än vargstammens bästa givit genomslag i hur denna utformats. Att länsstyrelserna i detta varit bunden av föreskrifter och delegationsbeslut förändrar inte bedömningen, eftersom den ska ske i EU-rättsligt perspektiv.

Att ett okänt antal oregistrerade personer ska delta i jakten innebär också problem med lagens krav på strängt kontrollerade former. Inga myndigheter kommer att följa licensjakten på nära håll, den kommer att ske på en mångfald platser samtidigt i flera län, utan krav på deltagande från myndigheter. Ingen vet hur många jägare som kommer att delta, och inte heller var de kommer att jaga. Endast jaktledaren behöver anmäla sig. Detta innebär ett stort avsteg från Naturvårdsverkets skrivningar i handledningen om ”dokumenterat sakkunniga personer”.

I besluten anges att jaktledaren ska informera sig om hur många djur som återstår av tilldelningen en gång i timmen. Samtidigt så framgår det av besluten att en fälld eller påskjuten varg inte behöver rapporteras in förrän ”senast samma dag” i enlighet med jaktförordningen 5 b §. Det innebär att den information som förmedlas till jaktledarna många gånger kan vara kraftigt inaktuell, vilket i sin tur kan leda till överavskjutning under olyckliga omständigheter.

Av ovan anförda skäl kan inte besluten anses efterleva kraven på selektivitet och strängt kontrollerade former.

5.6 Proportionalitetsbedömning

Inom ramen för prövningen av länsstyrelsernas beslut om licensjakt ska en proportionalitetsbedömning göras. Detta framgår tydligt av den lagakraftvunna domen från Kammarrätten i Stockholm i november om licensjakten 2013.¹²⁰ I domskälen uttalade kammarrätten:

”Mot denna bakgrund anser kammarrätten sammanfattningsvis att Naturvårdsverket inte i tillräcklig grad har visat att det beslutade undantaget skulle uppnå syftet att minska inavelsgraden i vargstammen, eller med andra ord, att undantaget var ändamålsenligt.

Det beslutade undantaget, jakt efter 16 vargar, måste dessutom betraktas som relativt omfattande. Detta i kombination med det svaga stödet för att syftet skulle uppnås, gör att beslutet vid en sådan restriktiv tolkning av undantagsmöjligheterna som måste göras, i vart fall inte kan anses vara proportionerligt.

Redan av den anledningen borde Naturvårdsverkets beslut ha upphävts.”

Prövningen av beslutens proportionalitet har alltså flera led. Först bör man bedöma om syftet i sig är godtagbart, i det här fallet att minska koncentrationen för att minska konflikterna och öka toleransen för varg. Därefter prövas om länsstyrelserna har visat att jakten verkligen kommer att uppnå detta syfte. Slutligen ska nyttan med besluten vägas mot skadan på vargstammen. Enligt kammarrätten så ska ett svagt stöd i underlagen för att syftet bakom jakten kan uppnås läggas till nackdel för beslutsmyndigheten i proportionalitetsbedömningen.

¹²⁰ Kammarrätten i Stockholm, dom den 14 november 2014 i mål nr 3273-13. <https://db.tt/NxkO9fLJ>

Enligt föreningarnas mening finns det starka skäl att ifrågasätta själva problembeskrivningen som ligger till grund det syfte som angivits för jakten; att minska vargstammens koncentration. Detta förutsätter att vargstammens koncentration i sig är ett problem som måste lösas. Men länsstyrelserna har inte hänvisat till något underlag som visar att just *koncentrationen* av varg skulle vara något problem eller att förekomsten av varg överhuvudtaget skulle ha några allvarligare konsekvenser vare sig för socioekonomi eller tamdjurshållningen. Det är visserligen troligt att ett fullständigt avlägsnande av vargarna i länet skulle undanröja själva konfliktorsaken. Men nu är ju inte besluten fullt så drastiska, huvuddelen av stammen kommer att finnas kvar efter jakten.

Föreningarna ifrågasätter även själva metoden att ”minska koncentrationen av varg i de delar av landet där den är som störst” och vad denna kan tänkas resultera i förhållande till de uppgivna syftena. I avsnitt 5.1.1 har vi redogjort för forskaruppgifter som talar för att de utvalda vargrevi- ren snart kan komma att fyllas med varg igen. Även Skandulvrapporten från december 2014 nämner detta: ”erfarenheten visar att gamla revir som av olika anledningar blivit ’vakanta’ oftast besätts inom kort av ett nytt vargpar”.¹²¹

Det finns som tidigare nämnts dessutom forskning som visar att konflikterna faktiskt skulle kunna trappas upp om licensjaksbesluten genomförs. Under avsnitt 3.4.2 refererades en amerikansk forskningsartikel som visade att jakt för att minska storleken på vargstammen kunde leda till *ökade* angrepp på tamdjur (bilaga 16).¹²²

Vi har också anfört en rad grunder till varför besluten inte kan anses bidra till syftesskrivningarna om socioekonomin och tamdjurshållning i avsnitt 5.1.2.

Sammanfattningsvis anser föreningarna att länsstyrelserna inte i tillräcklig grad har visat att det beslutade undantaget skulle uppnå syftet minska koncentrationen i vargstammen eller bidra till positiva konsekvenser för socioekonomi eller förbättrade möjligheter för tamdjurshållning.

Vid en proportionalitetsbedömning ska nyttan av licensjaksbesluten vägas mot ingreppen i vargstammen. Därvid ska man beakta att man ska göra en restriktiv tolkning av art- och habitatdirektivets undantagsmöjligheter. Enligt kommissionens handledning gäller dessutom att skärpan hos något av villkoren eller ”prövningarna” ökar i förhållande till hur allvarlig inverkan ett undantag kan få på arten/populationen.¹²³

Länsstyrelsernas beslut om jakt måste betraktas som ett stort ingrepp i vargstammen, då 46 vargar ska jagas i hela riket. Detta kan inte anses som proportionerligt med tanke på de stora osäkerheter som föreligger om licensjakten över huvud taget är ett verksamt medel för att uppnå de angivna syftena bakom jakten.

¹²¹ Sand, H, Liberg, O, Chapron, G, *Beskattning av den svenska vargpopulationen 2015*, Skandulv 2014-12-05 (bilaga 1 till rapporten). Länk: <https://db.tt/PCGaTbhM>

¹²² Wielgus RB, Peebles KA (2014) *Effects of Wolf Mortality on Livestock Depredations*. PLoS ONE 9(12): e113505. doi:10.1371/journal.pone.0113505. Länk: <https://db.tt/MR37FWem>

¹²³ EU-kommissionen, Guidance document Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC, sidan 53.

6. Utvecklade grunder – särskilda omständigheter i de enskilda länsstyrelsebesluten

I detta avslutande avsnitt redogör vi för sådana omständigheter som hänförs till de individuella besluten från länsstyrelserna, särskilt när det gäller skadenivåerna i länen och de revir som valts ut för jakt. Eftersom besluten i allt väsentligt är likalydande har de viktigaste invändningarna mot besluten samlats ovan. Avsnittet är alltså kompletterande.

<Ur det perspektivet är det underligt att rovdjursturism inte vägs med i beslutet om licensjakt på varg som inte bara ger arbetstillfällen utan även internationell uppmärksamhet som troligen är värd långt mer än vad jakten finansiellt ger i området. Att då besluta om att skjuta bort förutsättningarna på att driva rovdjursturism anser vi är oansvarigt.

- Det framgår av länets rovdjursförvaltningsplan (uppdaterad version 15.2) att rovdjurens angrepp minskat kraftigt fram till och med år 2013-2014 både när det gäller hundar, får och andra tamdjur.¹²⁴ Angreppen från varg har minskat till en tredjedel under 2013 och 2014 jämfört med de två åren tidigare. Det talar för att insatserna för förebygga rovdjursangrepp med rovdjursavvisande stängsel m.m. fungerar väl, och är en säkrare väg till minskade socioekonomiska kostnader än licensjakt.
- Det revir som valts ut för jakt, Lövsjöreviret, har funnits under en längre tid och har en låg historisk nivå av skador på tamdjur. Tre skadetillfällen har noterats enligt den karta som länsstyrelsen tillhandahållit, men alla tre ligger strax utanför reviret och det kan därför röra sig om varg från andra revir eller vandringsvargar.¹²⁵ Av kartan kan man också sluta sig till att Lövsjöreviret är beläget i en del av länet med mycket låg färtäthet, vilket talar för att reviret även i framtiden kommer att ge upphov till få skadeincidenter, se SLU-rapporten som visar att det *inte* finns något samband mellan koncentrationen av varg och skador på får (bilaga 10).¹²⁶
- Hela reviret ingår i Grangärde älgskötselområde (ÄSO). Trots att Dalarnas länsstyrelse vill minska predationstrycket på älg i licensjaksbeslutet, så anges det i 2015 års älgskötselplan att målsättningen är att antalet älgar ska ”minska” (sidan 3). Orsaken till det kan man läsa på sidan 7, en ökande trend av skador på tall, att 8 procent av tallarna förevisar färsk viltbetesskador, vilket betecknas som ”för omfattande”. På sidan 8 framgår också att man registrerat 9 vilttrafikolyckor med älg i Grangärde ÄSO under 2014. Man kan också läsa att avskjutningen ökat de senaste åren, 2012 (192 fällda äl-

¹²⁴ Länsstyrelsen Dalarna, Förvaltningsplan för stora rovdjur i Dalarna reviderad upplaga, 2015, sidan 17, bilaga 4. Länk: <https://db.tt/uInWYDpW>

¹²⁵ Länsstyrelsen Dalarna, karta vargangrepp. Länk: <https://db.tt/TjCwCPRx>

¹²⁶ Frank J, Svensson L, et al. *Analys av sambandet mellan vargtäthet och antalet fårbesättningar*, Viltskadecenter, SLU 2015-09-30, sidan 2 och 14. Länk: <https://db.tt/82eLPfO0>

gar), 2013 (194 fällda älgar), 2014 (254 fällda älgar) (sidan 4). På sidan 6 bedöms älgstammen som ”oförändrad”, och att kalvvikterna ”ökat”.¹²⁷

6.2 Länsstyrelsen i Gävleborgs län

- När besluten om miniminivåer fastställdes av Naturvårdsverket fanns det bara två vargrevir med föryngringar i länet. Eftersom verkets instruktioner inte medgav en högre miniminivå än vad som faktiskt existerade vid denna tid, tilldelades länet en låg miniminivå, bara två föryngringar. Inriktning inom perioden ska dock vara 4 vargar. Denna nivå uppnåddes vid vinterns inventeringar motsvarande 4,7 revir med valpar födda under reproduktionscykeln 2014, varav tre länsegna föryngringar och tre som delas med angränsande län. Ett av de delade reviren (Tandsjö) är bortskjutet genom skydds jakt under inventeringsperioden, vilket innebär att länet för gällande inventeringsperiod riskerar att underskrida periodens inriktningsmål om fyra föryngringar.
- I licensjaksbeslutet skriver länsstyrelsen att ”de kriterier som använts för att välja reviret Åmot/Ockelbo är täthet/koncentration av vargrevir i länet, historik gällande skador och oönskade beteenden samt förekomst av tamdjursbesättningar och bebyggelse inom vargrevir” (sidan 18). Trots kontakter med länsstyrelsen har vi emellertid inte fått ta del av någon statistik om historiken eller aktuella skadorna i länet som helhet, och det är därför tveksamt om länsstyrelsen hade sådana uppgifter som underlag till beslutet. Länsstyrelsens rovdjursförvaltningsplan är från september 2013, och innehåller bara statistik fram till 2012. Av denna kan man dock sluta sig till att antalet angrepp på tamdjur minskat kraftigt mellan 2011 och 2012.¹²⁸
- Länsstyrelsen har valt ut Åmot/Ockelboreviret för jakt, med hänvisning till länsstyrelsens två beslut om skydds jakt i reviret, som inte resulterat i några fällda vargar. Beslutet grundas på två vargdödade hundar, en dödad kviga och en incident då 30 kor skrämts ur sin hage. Länsstyrelsen anser det också bekymmersamt att vargarna syns ofta och är närgångna. Det senaste beslutet om skydds jakt förlängdes till den 16 december. Trots att det rör sig om förhållandevis få attacker, avslag Naturvårdsverket ett överklagande med en kontroversiell hänvisning till att skydds jakten var nödvändig med hänsyn till tvingande skäl av social karaktär som har ett allt överskuggande samhällsintresse. Det var framförallt de många rapporterna om oro över närgångna vargar som fällde avgörandet.¹²⁹
- Rovdjursföreningen har granskat de vargobservationer som rapporterats in på Rovobs.se, och konstaterar att det rör sig övervägande observationer långt bort från bebyggelse. Vargarna är alltså inte särskilt närgångna. Få observationer har skett i central-

¹²⁷ Grangärde Älgskötselplan, daterat ankommen 27 maj 2015, Dnr 210–5639-2015. Länk: <https://db.tt/wwVRXnBa>

¹²⁸ Förvaltningsplan för stora rovdjur i Gävleborgs län, 2013-2017. Länk: <https://db.tt/vwapwnpk>

¹²⁹ Naturvårdsverket, beslut den 17 april 2015, Ärendenr NV 02333-15 m.fl.

orten, direkt anslutning till fastigheter i byar eller i glest bebyggd jordbrukslandskap. Det förekommer dock en del observationer nära eller i anslutning till ensligt belägna hus i skogen.¹³⁰

- 70 procent av reviret ingår i Ödmordens älgförvaltningsområde. Enligt älgförvaltningsplanen har älgstammen varit oförändrad de senaste tre åren, trots att området berörs av tre vargrevir.¹³¹ Antalet älgar minskas, vilket nog kan förklaras av att man har registrerat 21 trafikolyckor med älg och alltför omfattande betesskador på tall (19 procent 2011). När Naturvårdsverket bedömer länsstyrelsens skrivningar om vargförekomstens inverkan på älgstammens storlek (sidan 10) bör det beaktas att älgstammens storlek alltså ändå ska minskas enligt planerna.

6.3 Länsstyrelsen i Värmlands län

- De revir som valts ut av länsstyrelsen för licensjakt – Brattfors, Sandsjön och Vimyren – är alla placerade inom de delar av länet där tätheten av får och get är förhållandevis låg. Det framgår av revirens placering jämfört med får- och getgårdarnas lokalisering.¹³² Man kan därför förvänta att dessa revir inte heller i framtiden kommer att ha några större problem med angrepp på lantbruken, se SLU-rapporten som visar att det *inte* finns något samband mellan koncentrationen av varg och skador på får (*bilaga 10*).¹³³
- Endast ett angrepp på tamdjur har skett under 2015 i de revir som länsstyrelsen valt ut för licensjakt, nämligen Brattforsen. Det framgår av den karta över vargskador 2015 som länsstyrelsen sammanställt.¹³⁴ I det fallet fälldes den angripande vargen med så kallat skydds jakt på enskilt initiativ (jaktförordningen 28 §).
- Det totala antalet angrepp på tamdjur i Värmlands län har varit lågt under året, 12 st. Det är anmärkningsvärt med tanke på den stora andel av landets vargpopulation som finns i Värmland.
- Som framgår av tabellen i avsnitt 5.1.2 om älgförvaltningsplaner, så har älgbestånden minskat i de områden som de utpekade reviren finns i. I två av områdena planerar man för att hålla älgstammen oförändrad (Örtens och Wermlandsbergs ÄFO), och i ett område ska man minska älgstammen (Ljunsjans ÄFO). De olika älgförvaltningsområdena uppvisar 7-14 procents färskas skador på tall och 12-55 trafikolyckor med älg per område.

¹³⁰ Ekholm, Vargar i Ockelbo kmn enligt Rovobs.se från 2015-01-01. Länk: <https://db.tt/a2xtnbBF>

¹³¹ Ödmorden Älgförvaltningsplan 16 april 2014. Länk: <https://db.tt/e3WXA5OU>

¹³² Karta över får- och getgårdar med licensjaksreviren ungefärligt placerade. Länk: <https://db.tt/PgsnMgqt>

¹³³ Frank J, Svensson L, et al. *Analys av sambandet mellan vargtäthet och antalet fårbesättningar*, Viltskadecenter, SLU 2015-09-30, sidan 2 och 14. Länk: <https://db.tt/82eLPfO0>

¹³⁴ Länsstyrelsen i Värmlands län, karta över vargskador under 2015, <https://db.tt/dvjQtAN5>

6.4 Länsstyrelsen i Västmanlands län

- Länsstyrelsen i Västmanlands län har valt ut Färnareviret för licensjakt. I beslutet nämns inte att Färnareviret har stor betydelse för vildmarksturismen och är utgångspunkten för Wild Sweden's varglyssningsturer. Wild Sweden belönades med Tillväxtverkets Stora Turismpris 2015.¹³⁵ Wild Sweden's verksamhet bidrar till att förmedla kunskap om varg på ett sådant sätt att det minskar konflikterna. Dessutom innebär verksamheten socioekonomiska positiva konsekvenser i form av arbetstillfällen i området och att området drar till sig utländsk uppmärksamhet, som har stor potential att bidra positivt till bygden. Jaktbeslutet kan därför vara negativt för socioekonomin. Det är märkligt att rovdjursturismen inte vägts in i beslutet om licensjakt på varg, eftersom den inte bara ger arbetstillfällen utan även internationell uppmärksamhet.
- Uppgiften om att man tagit hänsyn till färnäringsens täthet när man tog fram minimivår och förvaltning stämmer dåligt med beslutets innehåll, eftersom Färnareviret ligger i en del av länet där färnäringsen inte är tät.¹³⁶ Det framgår av länsstyrelsens underlagskarta. Kartan – som visar färtätheten i hela Mellansverige – är en smula svåra att hitta i. Det kan underlätta att leta upp Fagersta, som är utsatt i kartorna. Färnareviret ligger strax söder om Fagersta. Som framgår av den tidigare nämnda SLU-rapporten (bilaga 10) så sker vargngrepp statistiskt *inte* där tätheten av varg är stor, utan där tätheten av får är stor.
- I Färnareviret ingår flera Natura 2000-områdena Kulflyten, Slåttermossen, Stora Flyten och Stormossen. Det största Natura 2000-området, Lappland, är uteslutet från jaktområdet. Föreningarna anser att det inte är klart olämpligt att bedriva jakt efter hotade arter i reservat.
- Enligt ett annat underlag vi erhållit från länsstyrelsen har endast ett mindre antal angrepp skett på får och hund de senaste två åren i anslutning till reviret, samtliga förmodligen utanför reviret.¹³⁷ Samtliga platser som angreppen skett ligger utanför det beslutade jaktområdet (som ju ska överensstämma med reviret).¹³⁸ Det kan därför röra sig om problem med vargar från andra revir. Beträffande det enda större angreppet på 26 får öster om reviret, på ön Holmen i Kolbäcksån norr om Ramsnäs, fanns det vid denna det enligt länsstyrelsen ett nyetablerat revir öster om ån, Kärrgångsreviret. Det bildades av en hona från Färnareviret och en annan hane. Det kan anmärkas på att det vid denna tid var öppet vatten i ån och att det fanns en landförbindelse till den östra sidan, men inte den västra sidan av ån. Det kan alltså inte uteslutas att det var varg från grannreviret

¹³⁵ Tillväxtverkets webbplats: <http://ow.ly/VT8ms>

¹³⁶ Länsstyrelsen i Västmanlands län, karta: får per kvadratkilometer i Mellersta Rovdjursförvaltningsområdet. Länk: <https://db.tt/A90dDL10>

¹³⁷ Länsstyrelsen i Västmanlands län, karta: vargattacker i anslutning till Färnareviret 2014-15. Länk: <https://db.tt/zeVv6Kfc>

¹³⁸ Länsstyrelsen i Västmanlands län, karta: Jaktområdet i Färnareviret. Länk: <https://db.tt/D1rlABuO>

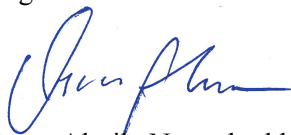
som var orsaken till det enda mer omfattande angreppet på tamdjur i området under de senaste två åren.

- Varghonan i Färnareviret har en särskild egenskap vilket innebär att hon är extra skyddsvärd. Tiken föder nämligen valpar senare än normalt i vargstammen, mer i fas med djurparksvargarna. Därför skulle honan kunna vara extra värdefull vid en utsättning av valpar från djurparkerna som en del i förstärkningen av vargstammens genetik. Detta nämns inte i beslutet.

6.5 Länsstyrelsen i Örebro län

- Länsstyrelsen i Örebro har beslutat om licensjakt i Lokareviret tillsammans med Länsstyrelsen i Värmland. Reviret ligger till största delen i Örebro län, men en del av reviret ligger i Värmlands län.
- Det framgår av den karta som länsstyrelsen använt som underlag till beslutet att Lokareviret *inte* ligger i ett område som har hög fårtäthet.¹³⁹ Det styrks även av översiktskartan över fårtäthet i hela Mellersta rovdjursförvaltningsområdet (Lokareviret ligger precis norr om Karlskoga).¹⁴⁰ Uppgiften i licensjaksbeslutet om att ”delar av det utpekade jaktområdet har höga tätheter av fårbesättningar” (sidan 14) förefaller inte stämma. Som framgår av den tidigare nämnda SLU-rapporten (bilaga 10) så sker vargangrepp statistiskt *inte* där tätheten av varg är stor, utan där tätheten av får är stor.
- Enligt länsstyrelsen har inte några angrepp på boskap eller tamdjur skett i anslutning till reviret de senaste två åren. Däremot har det vid tre tillfällen kommit in rapporter om oskygga vargar.¹⁴¹
- Lokareviret ligger helt inom Bergslagskanalens älgförvaltningsområde (som också berörs av tre andra vargrevir). I områdets älgförvaltningsplan anges att målet är att hålla älgstammen oförändrad, trots synnerligen höga fårska viltbetesskador på tall (19 procent). Älgstammen i området har dock minskat den senaste treårsperioden. I planen redovisades 20 trafikolyckor med älg.¹⁴²

Dag som ovan



Oscar Alarik, Naturskyddsföreningen

¹³⁹ Länsstyrelsen i Örebro län, karta: djurhållning i anslutning till Lokareviret. Länk: <https://db.tt/MQJdglR7>

¹⁴⁰ Länsstyrelsen i Västmanlands län, karta: får per kvadratkilometer i Mellersta rovdjursförvaltningsområdet. Länk: <https://db.tt/A90dDL10>

¹⁴¹ Epost från länsstyrelsen i Örebro län den 26 november 2015.

¹⁴² Bergslagskanalens älgförvaltningsområde, Älgförvaltningsplan 2015-17. Länk: <https://db.tt/zpEicU6C>

Bilagor:

1. Länsstyrelsen Värmlands läns beslut om licensjakt efter varg den 11 november 2015.
2. Länsstyrelserna i Örebro och Värmlands läns beslut om licensjakt varg den 11 november 2015
3. Länsstyrelsen Dalarnas läns beslut om licensjakt efter varg den 11 november 2015
4. Länsstyrelsen Västmanland läns beslut om licensjakt efter varg den 11 november 2015
5. Länsstyrelsen Gävleborgs läns beslut om licensjakt efter varg den 10 november 2015
6. Fullmakter för Naturskyddsföreningen, Världsnaturfonden WWF och Rovdjursföreningen.
7. Viltskadecenter, SLU och Rovdata varginventering vintern 2014/15, slutlig rapport maj 2015.
8. Beskattning av den svenska vargpopulationen 2016, En preliminär rapport, Skandulv 6 november 2015.
9. Den Skandinaviska Vargen, en sammanställning av kunskapsläget från det skandinaviska vargforskningsprojektet Skandulv, 1998-2010.
10. Frank, J, Svensson, L, et al. Analys av sambandet mellan vargtäthet och antalet fårbesättningar, Viltskadecenter, SLU 2015-09-30.
11. Naturvårdsverket, Analys och redovisning av hur socioekonomin påverkas av en vargpopulation som har gynnsam bevarandestatus i Sverige, 30 november 2015, Ärenden: NV-02945-15.
12. Alarik, Rättsfallen om licensjakt efter varg - bakgrund och kronologi, Naturskyddsföreningen 2015.
13. Mills, S, et al: Joint statement by the experts commissioned by the Swedish Environmental Protection Agency to provide an updated synthesis on appropriate science-based criteria for "favourable reference population" of the Scandinavian wolf (*Canis lupus*) population (NV-03602-15), September 3, 2015.
14. Viltskadecentrum, Viltskadestatistik 2014, Skador av fredat vilt på tamdjur, hundar och gröda, SLU, 11 mars 2015.
15. Agria djurförsäkringar, statistik skador på hund 2014, maj 2015.
16. Wielgus, RB, Peebles KA Effects of Wolf Mortality on Livestock Depredations. PLoS ONE 9(12), 2014.
17. Eskil Erlandsson, debattartikel, Svensk Jakt 8 september 2014.