



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

SKRIVELSE

2024-03-21

Ärendenummer:

NV-05515-23

Uppdaterade riktlinjer för beslut om skydds jakt på stora rovdjur

Redovisning av Naturvårdsverkets regeringsuppdrag
om att uppdatera riktlinjer för skydds jakt efter varg

BESÖK: STOCKHOLM – VIRKESVÄGEN 2

ÖSTERSUND – FORSKARENS VÄG 5, HUS UB

POST: 106 48 STOCKHOLM

TEL: 010-698 10 00

E-POST: REGISTRATOR@NATURVARDSVERKET.SE

INTERNET: WWW.NATURVARDSVERKET.SE

Innehåll

SAMMANFATTNING	3
1. UPPDRAGET OCH DESS GENOMFÖRANDE	6
1.1 Uppdraget	6
1.2 Inriktning för uppdragets genomförande	7
1.3 Former för uppdragets genomförande	7
2. BAKGRUND	8
2.1 Juridiska förutsättningar	8
2.2 Viltskadecenters tumregler från 2006–2007	11
2.3 Naturvårdsverkets tidigare analyser 2015 och 2023	12
2.4 Rovdjursangrepp på tamdjur och hundar – utveckling över tid	14
2.5 Antal ansökningar om skydds jakt på varg och antal fällda vargar	15
2.6 Vargpopulationens utveckling över tid	17
3. ALLMÄNNA SYNPUNKTER PÅ SKYDDSJAKTSRIKTLINJER	18
3.1 Länsstyrelserna	18
3.2 Nationella rovdjursrådet	19
3.3 Konsultation med samiska företrädare	21
4. VILTSKADECENTERS ANALYS OCH BEDÖMNINGAR	23
4.1 Viltskadecenters förslag om nya mål	23
4.2 Kriterier för skydds jakt som skulle bidra till att målen nås	24
5. NATURVÅRDSVERKETS BEDÖMNINGAR	26
5.1 Syftet med uppdatering av riktlinjerna	26
5.2 Uppdaterade riktlinjer för beslut om skydds jakt efter olika slags angrepp	31
5.3 Samordning med andra förebyggande åtgärder	40
5.4 Skydds jakt när vargar skapar oro och otrygghet	41
5.5 Bedömning om 28 § jaktförordningen	43

Sammanfattning

I skrivelsen redovisas Naturvårdsverkets regeringsuppdrag att uppdatera riktlinjer för skydds jakt efter varg. Uppdateringen är inriktad mot de tumregler som Viltskadecenter vid Sveriges lantbruksuniversitet tog fram 2006 och som avser skydds jaktbeslut efter angrepp på tamdjur (får, get, nöt och häst) respektive hund. Uppdraget har inte inriktats mot att uppdatera riktlinjer som berör skydds jaktbeslut efter angrepp på ren.

Uppdraget avser uppdaterade riktlinjer för skydds jakt på *varg*. Naturvårdsverket har bedömt att uppdateringen bör genomföras i myndighetens befintliga riktlinjer för beslut om skydds jakt på *stora rovdjur*, vilket medför att de uppdaterade riktlinjerna avser beslut om skydds jakt på, utöver varg, också lodjur och björn.

Ett syfte med en uppdatering av riktlinjerna är att förbättra förutsättningarna för att beslut om skydds jakt på stora rovdjur ska kunna fattas tidigare än i dagsläget, samtidigt som de stora rovdjuren ska uppnå och bibehålla gynnsam bevarandestatus. I förlängningen syftar detta till att det ska ske färre rovdjursangrepp på tamdjur och hund och därmed till att förhindra allvarlig skada.

Riktlinjerna för efter hur många angrepp av olika typer som skydds jakt kan beviljas ska inte omsättas med automatik i länsstyrelsernas beslutsfattande. Beslut om skydds jakt förutsätter att ett flertal andra aspekter och villkor är beaktade och uppfyllda. Länsstyrelsen ska bland annat beakta, och i sitt beslut redogöra för, vilken inverkan skydds jakten får på ett lokalt bestånd för att kunna bedöma vilken inverkan jakten får för bevarandestatusen på nationell nivå.

Ett beslut om skydds jakt är framåtsyftande. De uppdaterade riktlinjerna utformas så att skydds jakt kan beslutas baserat på sannolikheten för ytterligare angrepp i området. Det gör att Naturvårdsverket ser skäl att sänka nivån för när skydds jakt kan beviljas efter angrepp på får och get, från fyra angrepp i befintliga tumregler till två angrepp under en 12-månadersperiod inom ett område motsvarande storleken på ett genomsnittligt revir eller hemområde. Likaså bör skydds jakt kunna beviljas efter två angrepp på hund, med samma tidsmässiga och geografiska avgränsning. I ett flertal angivna situationer anger de uppdaterade riktlinjerna att skydds jakt kan beviljas efter *ett* angrepp på tamdjur respektive hund. De befintliga tumreglernas uppmärksammande av ”problemindivider” bland vargarna ligger inte till grund för de uppdaterade riktlinjerna.

De uppdaterade riktlinjerna är indelade i beslut om skydds jakt efter angrepp på tamdjur, efter angrepp på hund respektive skydds jakt på invandrad varg (individ med östligt ursprung som invandrat till Sverige eller Norge).

Riktlinjer för skydds jakt efter angrepp på tamdjur

- Skydds jakt kan beviljas i det fall det under en 12-månadersperiod har dokumenterats *två* eller fler angrepp av varg, av lo eller av björn på får

eller get inom ett område motsvarande storleken på ett genomsnittligt revir eller hemområde.

- Skydds jakt kan beviljas i det fall det har skett *ett* angrepp på nöt eller häst.
- Skydds jakt kan beviljas i det fall *ett* angrepp har skett innanför ett rovdjursavvisande stängsel.

Riktlinjer för skydds jakt efter angrepp på hund

- Skydds jakt kan beviljas i det fall det under en 12-månadersperiod har dokumenterats *två* eller fler angrepp av björn, varg eller lodjur på hund inom ett område motsvarande storleken på ett genomsnittligt revir eller hemområde.
- Skydds jakt kan beviljas i det fall *ett* angrepp har skett på hund bärande skyddsväst, hund som förs i koppel, hund under uppsikt i en trädgård, eller på hund under pågående eftersök på trafikskadat vilt.

Riktlinjer för skydds jakt på invandrad varg

- Skydds jakt kan beviljas i det fall det under en 12-månadersperiod har dokumenterats *fyra* eller fler angrepp av invandrad varg på får eller get inom ett område motsvarande storleken på ett genomsnittligt revir eller hemområde.
- Skydds jakt kan beviljas i det fall det under en 12-månadersperiod har dokumenterats *två* eller fler angrepp av invandrad varg på nöt eller häst inom ett område motsvarande storleken på ett genomsnittligt revir eller hemområde.
- Skydds jakt kan beviljas i det fall det under en 12-månadersperiod har dokumenterats *fyra* eller fler angrepp av invandrad varg på hund inom ett område motsvarande storleken på ett genomsnittligt revir eller hemområde.
- Skydds jakt kan beviljas i det fall det under en 12-månadersperiod har dokumenterats *två* angrepp av invandrad varg på hund bärande skyddsväst inom ett område motsvarande storleken på ett genomsnittligt revir eller hemområde.
- Skydds jakt kan beviljas i det fall *ett* angrepp av invandrad varg har skett innanför ett rovdjursavvisande stängsel.
- Skydds jakt kan beviljas i det fall *ett* angrepp av invandrad varg har skett på hund som förs i koppel, på hund under uppsikt i en trädgård eller på hund under pågående eftersök på trafikskadat vilt.

Sannolikheten för att ett angrepp följs av ett andra respektive tredje angrepp varierar mellan olika områden, vilket gör att vissa typer av områden kan ses som sårbara. Områden med intensiv fårskötsel respektive med fler jakt dagar med löshund är generellt områden som är sårbara för angrepp. Det är framför allt i sådana områden som riktlinjernas nivåer för antal angrepp kan förväntas överskridas och beslut om skydds jakt därmed fattas i tidigare skede än i dagsläget.

Naturvårdsverket utesluter inte att allvarlig skada kan uppstå i en fårbesättning redan efter *ett* angrepp av varg, och att ett beslut om skydds jakt skulle kunna fattas redan i detta skede, om omständigheterna i övrigt talar för en hög sannolikhet för ett nytt angrepp och möjligheterna att vidta förebyggande åtgärder är svårare att finna. Det rör sig då om *särskilt* sårbara områden med exempelvis hög täthet av fårbesättningar, i skärgårdar eller områden med fåbodbruk.

Naturvårdsverket bedömer att ett ökat antal beslut om skydds jakt är en sannolik konsekvens av de uppdaterade riktlinjerna i och med att de innebär att skydds jakt kan beslutas vid ett lägre antal angrepp än vad som anges i befintliga tumregler. Utvecklingen för antalet beslut om skydds jakt är dock beroende av en rad andra faktorer, bl.a. avseende etablering av vargar i olika delar av landet, tillämpning av licensjakt och vidtagande av andra förebyggande åtgärder för att förhindra angrepp. Naturvårdsverket ser därför inga förutsättningar att kvantifiera hur antalet beslut om skydds jakt, eller antalet rovdjursangrepp påverkas av de uppdaterade riktlinjerna. Allt annat lika, kan det dock antas att en uppdatering av riktlinjerna, som medför att beslut om skydds jakt kan fattas tidigare, innebär att fler rovdjur än idag kommer att fällas på skydds jakt, att fler upprepade angrepp förhindras och att det totala antalet angrepp minskar.

Naturvårdsverkets bedömer att för en samordning med andra förebyggande åtgärder kan de uppdaterade riktlinjerna för skydds jakt föranleda en tydligare prioritering av viltskadeanslagets användning. Möjligheterna att höja ersättningen för rovdjursavvisande stängsel och bidrag till skyddsväst för hund i revir med etablerad invandrad varg bör analyseras närmare, med beaktande av EU:s statsstödsregler.

Naturvårdsverket bedömer att länsstyrelserna redan idag hanterar vargar nära bebyggelse och människor på ett sätt som håller risken för angrepp av varg på människor på en så låg nivå som det går. Det är vargars beteende som styr ett beslut om skydds jakt där oro kan vara en del av den reaktion människor kan ge utlopp för. Själva oron som sådan kan enligt Naturvårdsverket inte ligga till grund för ett beslut om skydds jakt.

Naturvårdsverket anser inte att det är förenligt med art- och habitatdirektivet att ändra 28 § jaktförordningen på ett sätt som gör det möjligt för enskild att under vissa situationer förfölja en varg i syfte att döda vargen utan att ett sådant beslut fattats av behörig myndighet. Naturvårdsverket anser att vägledning kring bestämmelsen skulle kunna underlätta bedömningen kring vad som kan krävas av den enskilde för att uppfylla kriterierna i 28 § 3 stycket jaktförordningen.

1. Uppdraget och dess genomförande

1.1 Uppdraget

Regeringen gav den 13 juli 2023 Naturvårdsverket i uppdrag (LI2023/02914) att utifrån dagens förhållanden ta fram uppdaterade riktlinjer (så kallade tumregler) som kan användas vid skydds jakt efter varg.

Naturvårdsverket ska i uppdraget:

- Ta fram en bedömning av under vilka omständigheter skydds jakt efter varg skulle kunna beviljas redan efter ett eller enstaka angrepp på tamdjur eller hundar, eller när vargar skapar oro och otrygghet genom att befinna sig nära människor, tamdjur eller hundar. I detta ingår att bland annat beskriva olika exempel där myndigheten bedömer att det kan vara befogat med skydds jakt för att förhindra att allvarlig skada enligt 23 a § jaktförordningen (1987:905) inträffar. Här ska även beaktas om olika bedömningar kan göras vid olika populationsstorlek på vargstammen samt vilka konsekvenser det i så fall medför för möjligheten att uppnå de rovdjurspolitiska målen.

Naturvårdsverket ska också redovisa följande:

- Hur antalet angrepp på tamdjur och hundar samt människors otrygghet i möte med vargar nära människor kan minskas genom att beslut om skydds jakt fattas till exempel vid ett tidigare skede efter att ett eller flera angrepp har konstaterats.
- Om och hur möjligheten att uppnå de rovdjurspolitiska målen påverkas av ett beslut om skydds jakt fattas i ett tidigare eller senare skede efter att ett eller flera angrepp har konstaterats i olika delar av landet eller om det är i tätbefolkade eller glesbefolkade områden.
- Möjligheterna för ägare eller vårdare av tamdjur att med stöd av 28 § jaktförordningen i nuvarande lydelse, eller genom ändringar i bestämmelsen, spåra upp och avliva en skadegörande varg i direkt anslutning till ett angrepp på tamdjur eller hund samt se över om fler hjälpmedel bör tillåtas för att få till stånd ett snabbt avlivande av en sådan varg.
- Förslag på hur skydds jakt kan samordnas med andra förebyggande åtgärder på ett sätt som bidrar till att uppnå de rovdjurspolitiska målen.

I uppdraget har Naturvårdsverket också kunnat föreslå andra åtgärder, inklusive författningsändringar för att bidra till de rovdjurspolitiska målen.

1.2 Inriktning för uppdragets genomförande

Under *Skälen för regeringens beslut* i uppdraget till Naturvårdsverket fokuserar regeringen på de ”tumregler” som 2006 togs fram av Viltskadecenter vid Sveriges lantbruksuniversitet och på behovet att uppdatera dessa. Regeringen hänvisar till den styrande verkan som Viltskadecenters riktlinjer/tumregler fått för länsstyrelsernas beslut om skydds jakt och för den domstolspraxis som utvecklats. Regeringen anför att riktlinjerna riskerat att leda till oönskade effekter och konstaterar att det gått 17 år sedan riktlinjerna togs fram och att den svenska vargstammen i dagsläget är ungefär tre gånger så stor som då.

Med utgångspunkt i de anförda skälen till regeringens beslut, och baserat på de synpunkter som i uppdraget initialt inhämtades från länsstyrelserna och Nationella rovdjursrådet, har Naturvårdsverket i dialog med Regeringskansliet valt att inrikta uppdragets genomförande mot att uppdatera de tumregler som Viltskadecenter tog fram 2006 och som avser skydds jaktbeslut efter angrepp på tamdjur (får, get, nöt och häst) respektive hund. Uppdraget har således inte inriktats mot att uppdatera riktlinjer som berör skydds jaktbeslut efter angrepp på ren.

Uppdraget avser, enligt regeringens beslut, uppdaterade riktlinjer för skydds jakt efter *varg*. Naturvårdsverket ser att uppdateringen av Viltskadecenters tidigare tumregler bör implementeras i myndighetens befintliga dokument *Riktlinjer för beslut om skydds jakt på stora rovdjur*. Det medför att den uppdatering som redovisas i skrivelsen, utöver *varg*, också omfattar beslut om skydds jakt på björn och lodjur, dock inte järv och örn.

De olika punkter som anges i uppdraget har analyserats och bedömts i syfte att ligga till grund för en sådan uppdatering av tumreglerna/riktlinjerna.

1.3 Former för uppdragets genomförande

Uppdraget har genomförts i form av ett projekt inom Naturvårdsverket. Som en del av uppdragets genomförande har Naturvårdsverket uppdragit till Viltskadecenter vid Sveriges lantbruksuniversitet att analysera de frågor som uppdraget omfattat, inklusive en uppdatering av befintliga riktlinjer/tumregler för beslut om skydds jakt.

Under uppdraget har synpunkter vid upprepade tillfällen inhämtats från länsstyrelserna och från Nationella rovdjursrådet. Konsultation har genomförts med Sametinget och Svenska Samernas Riksförbund.

I dialog med Regeringskansliet har klargjorts att själva dokumentet med Naturvårdsverkets riktlinjer för skydds jakt på stora rovdjur inte kommer att vara uppdaterat till 31 mars 2024, utan att det ska göras efter uppdragets redovisning till Regeringskansliet. I denna skrivelse med uppdragets redovisning framgår hur Naturvårdsverket avser att uppdatera riktlinjerna.

2. Bakgrund

2.1 Juridiska förutsättningar

2.1.1 EU-lagstiftning

Varg är strikt skyddad enligt artikel 12 i art- och habitatdirektivet. Det strikta skyddet innebär ett förbud mot att bland annat avsiktligt fånga, döda eller störa de arter som är upptagna i bilaga 4 a till direktivet. I fråga om jakt efter vilt är skyddet genomfört i svensk lagstiftning genom bestämmelser i jaktlagen och jaktförordningen. I fråga om andra situationer, exempelvis störning, är skyddet genomfört genom miljöbalken (1998:808) och artskyddsförordningen (2007:845).

Enligt art- och habitatdirektivet kan undantag från det strikta skyddet tillåtas under vissa förutsättningar som anges i artikel 16.1. Undantagen från det strikta skyddet har i svensk rätt genomförts i två olika regelverk. I fråga om jakt på vilt har delar av undantaget genomförts som skydds jakt enligt 23 a § jaktförordningen. Åtgärder som inte kan härröras till jakt efter vilt hanteras i artskyddsförordningen.

Tolkningen av EU-direktiv sker i första hand med stöd av EU-domstolens praxis. Utöver den är kommissionens vägledningar till direktiven av stort värde. I fråga om de två naturvårdsdirektiven finns ett antal avgöranden i EU-domstolen. Flera av dem rör det strikta skyddet och undantag från detta skydd. Eftersom direktiven till stor del överensstämmer med varandra i det avseendet kan EU-rättslig praxis rörande fågeldirektivet vara av värde även för tolkningen av art- och habitatdirektivet och vice versa. I fråga om arter som är skyddade enligt naturvårdsdirektiven får de svenska bestämmelserna om skydds jakt inte tolkas på ett sätt som strider mot direktiven.

Enligt EU-domstolens praxis avseende de två naturvårdsdirektiven gäller bland annat följande:

- Undantag kan enbart medges i konkreta enskilda fall och för att uppfylla klart definierade behov.¹
- Åtgärder ska stå i proportion till de behov som motiverar undantaget.²
- Beslutande myndighet har bevisbördan för att förutsättningar finns för undantag.³
- Beslut ska vara noggrant och tillräckligt motiverade.⁴
- Undantagen ska tillämpas restriktivt.⁵

¹ Europadomstolen, mål C-118/94 punkt 21.

² Kommissionen mot Malta, mål C-76/08 punkt 57.

³ Kommissionen mot Finland, mål C-342/05 punkt 25.

⁴ Kommissionen mot Finland, mål C-342/05 punkt 25.

⁵ Kommissionen mot Finland, mål C-342/05 punkt 25.

- Målen med ett beslut om skyddsjakt ska anges på ett klart, tydligt och underbyggt sätt och hänsyn ska tas till upprätthållande av gynnsam bevarandestatus på lokal nivå.⁶
- All jakt på strikt skyddade arter måste ske selektivt och i begränsad omfattning avseende ett begränsat och fastställt individantal under strängt kontrollerade förhållanden.⁷

2.1.2 Tillämpning av bestämmelserna i jaktförordningen

Ett beslut om skyddsjakt på varg grundar sig i nationell rätt på 23 a § jaktförordningen. Av bestämmelsen framgår följande:

Om det inte finns någon annan lämplig lösning, och om det inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde, får beslut om jakt som avses i 23 b, 24, 25 och 29 §§ meddelas

1. av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet eller av andra tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön,
2. av hänsyn till flygsäkerheten,
3. för att förhindra allvarlig skada, särskilt på gröda, boskap, skog, fiske, vatten eller annan egendom, eller
4. för att skydda vilda djur eller växter eller bevara livsmiljöer för sådana djur eller växter.

Som framgår av 23 a § jaktförordningen ska tre förutsättningar vara uppfyllda för att skyddsjakt ska kunna medges:

- ett av de fyra skälen (punkt 1–4) ska föreligga,
- skyddsjakten får inte försvåra upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus för den aktuella artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde, och
- det får inte finnas någon annan lämplig lösning för att lösa problemet.

Vid ett angrepp på tamdjur eller hund är det i första hand punkten 3, att förhindra allvarlig skada, som beslutet om skyddsjakt grundas på. För att skälet ska anses vara uppfyllt krävs att det är sannolikt att en allvarlig skada kommer att inträffa. I de fall skadan redan har nått en allvarlig nivå ska det också vara sannolikt att skadan förvärras ytterligare genom förnyade skador. Utöver detta behöver en bedömning göras av om det finns andra lämpliga lösningar än jakt för att förebygga skador samt även en bedömning kring om jakten försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus för arten.

⁶ Kommissionen mot Finland, mål C-674/17 punkt 41 och 59.

⁷ Kommissionen mot Finland, mål C-674/17 punkt 80.

Med stöd av 23 b § jaktförordningen kan skydds jakt även medges om skadorna ännu inte har inträffat men då det konstaterats att det finns en stor sannolikhet för att allvarlig skada kommer att uppstå.

Av 23 a § punkten 1 jaktförordningen framgår att ett beslut om skydds jakt kan fattas av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet eller av andra tvingande skäl som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön. Av formuleringen framgår att det inte enbart ska vara frågan om ett allmänintresse utan att det även ska vara tvingande och allt överskuggande. Även intressen som har betydelsefulla konsekvenser för miljön samt sådana av social eller ekonomisk karaktär ska vara tvingande och allt överskuggande allmänintressen.

Genom 28 § jaktförordningen ges enskilda en möjlighet att i vissa situationer skydda tamdjur från rovdjursangrepp. Av paragrafen framgår följande:

Om något av rovdjuren björn, varg, järv eller lo angriper tamdjur eller om det finns skälig anledning att befara ett sådant angrepp, får åtgärder vidtas för att skrämma bort rovdjuret.

Rovdjur som avses i första stycket får dödas av ett tamdjurs ägare eller vårdare för att skydda tamdjuret

- 1. när rovdjuret angriper och skadar tamdjuret eller om det är uppenbart att ett sådant angrepp är omedelbart förestående,*
- 2. om det finns skälig anledning att befara ett angrepp på tamdjuret och dödandet sker i omedelbar anslutning till att rovdjuret har angripit och skadat eller dödat tamdjur, eller*
- 3. om rovdjuret befinner sig inom inhägnat område avsett för skötsel av tamdjuret och det finns skälig anledning att befara ett angrepp där.*

Rovdjuret får bara dödas när det inte går att skrämma bort rovdjuret eller på något annat lämpligt sätt avbryta eller avvärja angreppet.

Åtgärder enligt andra stycket 3 får, när det gäller lo, vidtas även för att skydda vilt som hålls i vilthägn eller liknande anläggning enligt 41 a §.

Av 28 a § jaktförordningen framgår att åtgärder enligt 28 § 2–4 st. jaktförordningen även får vidtas av annan som handlar på uppdrag av ägaren eller vårdaren för att bland annat skydda jakthund som används i jaktlag eller tamdjur som befinner sig inom inhägnat område avsett för skötsel av tamdjuret. Detsamma gäller när uppdrag saknas men den som vidtar åtgärden har skälig anledning att anta att ett sådant skulle ha lämnats om det funnits möjlighet till det.

2.2 Viltskadecenters tumregler från 2006–2007

I samband med Rovdjursutredningen 2006 tog Viltskadecenter vid SLU fram tumregler för beslut om skydds jakt på varg, vilka publicerades 2007 som en del av bilagorna i SOU 2007:89.⁸

De tumregler som Viltskadecenter sedan dess använt då de yttrar sig efter förfrågningar från Naturvårdsverket eller länsstyrelsen i skydds jaktens ärenden är följande.

Skydds jakt kan beviljas om åtminstone ett av nedanstående kriterier uppfyllts under de senaste 12 månaderna:

- *Minst 4 dokumenterade angrepp av samma varg/par/familjegrupp på tamdjur.*
- *Minst 3 dokumenterade angrepp på hund av samma varg/par eller minst 4 dokumenterade angrepp på hund av samma familjegrupp.*
- *En varg som angripit en hund som rastas i koppel av människa.*

I Naturvårdsverkets delredovisning av regeringsuppdraget att utveckla vargförvaltningen, från mars 2023, beskrevs bakgrunden och konsekvenserna av Viltskadecenters tumregler på följande sätt:

”Viltskadecenters tumregler (som även har kallats riktlinjer eller rekommendationer) togs fram för första gången i samband med rovdjursutredningen 2006. Syftet med tumreglerna då de togs fram, var att minimera antalet vargangripna tamdjur och hundar utan att uttaget i form av skydds jakt skulle påverka gynnsam bevarandestatus för vargstammen. I framtagandet av tumreglerna har Viltskadecenter även beaktat möjligheten för länsstyrelsen att kunna besluta om licensjakt.

I de områden där de flesta vargrevir finns idag inträffar vanligen 0–2 vargangrepp på tamdjur per revir och år. Viltskadecenters tumregler syftade till att avliva vargar som angriper tamdjur oftare än genomsnittsvargen, oavsett om de aktuella vargarna har etablerat sig i ett område med särskilt hög täthet av fårbesättningar. En tillämpning av ovanstående tumregler för skydds jakt leder över tid till att vargar som etablerar sig i områden med få fårbesättningar har större sannolikhet att överleva och reproducera sig än vargar som etablerar sig i mer fårtäta områden eller vargar som angriper tamdjur i större utsträckning än genomsnittsvargen.

En tillämpning av ovanstående tumregler för skydds jakt leder över tid även till att vargar som etablerar sig i områden med få jakt dagar med löshund har större sannolikhet att överleva och reproducera sig än vargar som etablerar sig i

⁸ Viltskadecenter, VSC (2006) Rovdjur, tamdjur, hundar och människor. PM till rovdjursutredningen

områden där det är mer jakt med löshund eller vargar som angriper hundar i större utsträckning än genomsnittsvargen.

Viltskadecenters tumregler pekar ut vargar som är mer benägna än genomsnittsvargen att angripa tamdjur eller hundar, inte allvarlig skada. Vissa länsstyrelser har tolkat tumreglerna som en definition av begreppet ”allvarlig skada” eftersom det saknas definition av detta begrepp. Tumreglerna har kritiserats av vissa länsstyrelser och intresseorganisationer eftersom de har minskat flexibiliteten i varje enskilt fall då viss domstolspraxis har utvecklats i enlighet med tumreglerna.”⁹

2.3 Naturvårdsverkets tidigare analyser 2015 och 2023

2.3.1 Analys från 2015

2015 fick Naturvårdsverket i uppdrag av regering att utreda om, och i så fall hur, kriterier för, och utformning av, skydds jakt efter varg kan tillämpas eller utvecklas för att bättre bidra till vargpolitikens övergripande syfte. Uppdraget redovisades i skrivelse till Regeringskansliet den 6 oktober 2015.

Av redovisningen framgår bland annat att tätheten av fårgårdar, oavsett tätheten av vargrevir, är den variabel som har den starkaste korrelationen med antalet vargangrepp. Revirtätheten i sig påverkar således inte antalet förväntade angrepp på får. Var i landet nya vargrevir etableras har stor betydelse för antalet förväntade vargangrepp på får. Ju längre söderut vargrevir etableras desto fler vargangrepp på får kan förväntas eftersom tätheten av fårbesättningar är större i de mer sydliga delarna av landet. I redovisningen konstaterades även att det rovdjurspolitiska målet att vargstammens koncentration ska minska där den är som tätast och att spridning av vargstammen ska fortsätta, kan motverka arbetet med att nå det rovdjurspolitiska målet att inte påtagligt försvåra tamdjurshållningen.

Naturvårdsverket pekade på flera möjliga utvecklingsområden för vägledning om skydds jakt på varg, exempelvis differentierade kriterier för bedömning av förhindrande av allvarlig skada, hantering av närgångna vargar och om användning av medel ur viltskadeanslaget. Naturvårdsverket föreslog inte några författningsändringar i redovisningen, men påtalade att behovet av en översyn av jakt- och artskyddsregleringen kvarstod. Bland annat påtalades att det inte bör finnas några legala hinder mot att använda störningsåtgärder där sådana bedöms kunna vara effektiva, eftersom sådana åtgärder kan utgöra ”annan lämplig lösning” enligt artikel 16.1 art- och habitatdirektivet. Vidare ansåg Naturvårdsverket att förekomsten av hot och trakasserier, i kombination med avsaknaden av möjligheter att kunna skydda uppgifter om enskilda, kan försvåra eller t.o.m. förhindra genomförande av berättigad skydds jakt efter varg.

⁹ Delredovisning av regeringsuppdrag att utveckla vargförvaltningen (NV-05942-22)

I arbetet med uppdraget identifierades flera behov av fördjupad analys och forskning så som:

- Analys av effekterna av tillämpning av differentierade kriterier för bedömning av kriteriet ”förhindra allvarlig skada”.
- Analys av hur förutsättningarna för tamdjurshållare att sätta upp rovdjursavvisande stängsel bör hanteras i fråga om bedömningen av annan lämplig lösning i ärenden om skydds jakt.
- Biologiska och ekologiska effekter på vargpopulationen av skydds jakt och andra skadeförebyggande åtgärder och om och hur acceptansen för varg och vargförvaltningen förändras till följd av dessa förvaltningsåtgärder.
- Forskning om hur rädsla och oro för varg påverkar hälsan hos människor.

2.3.2 Analys från 2023

I delredovisningen av regeringsuppdraget att utveckla vargförvaltningen, från mars 2023, bedömde Naturvårdsverket att det finns ett behov av att utveckla skydds jakten så att skydds jakt bättre bidrar till uppfyllandet av de rovdjurspolitiska målen. Regleringen av skydds jakt har varit näst intill oförändrad under lång tid. Domstolspraxis har utvecklats i enlighet med de beslut som har fattats under det senaste decenniet.

Naturvårdsverket bedömde att det har funnits behov av en översyn av myndighetens riktlinjer för beslut om skydds jakt som togs fram 2012, vilket även berörda myndigheter och intresseorganisationer påtalat. Nya riktlinjer för skydds jakt på stora rovdjur beslutades därför parallellt med att regeringsuppdraget redovisades, bl.a. genom att ny kunskap och domstolspraxis som tillkommit efter 2012 arbetades in i riktlinjerna.

Naturvårdsverket konstaterade att viss utveckling av skydds jakten har skett sedan regeringsuppdraget om skydds jakt på varg 2015. Exempelvis får 28 § jaktförordningen användas inom nationalpark för att förhindra angrepp på ren och Naturvårdsverket har föreslagit författningsändringar i syfte att förebygga hot och trakasserier mot den som ansöker om skydds jakt eller genomför sådan jakt. Naturvårdsverket konstaterar att utvärdering av skydds jakten och dess effekter är svårt att genomföra då antalet beslut som fattas är begränsat och det saknas kontrollområden. En fortsatt dialog med berörda inför, under och efter beslut kan bidra till att utveckla skydds jakten och öka förståelsen för den förda förvaltningen.

I redovisningen konstaterades även att det rovdjurspolitiska målet att vargstammens koncentration ska minska där den är som tätast och att spridning av vargstammen ska fortsätta, kan motverka arbetet med att nå det rovdjurspolitiska målet att inte påtagligt försvåra tamdjurshållningen. Behovet av en översyn av jaktlagstiftningen kvarstår.

2.4 Rovdjursangrepp på tamdjur och hundar – utveckling över tid

I Viltskadecenters underlagsrapport som tagits fram inom ramen för regeringsuppdraget redovisas en omfattande statistik över antalet rovdjursangrepp och fördelningen av dessa per rovdjursart och geografiskt. Nedan redovisas översiktligt delar av denna statistik.

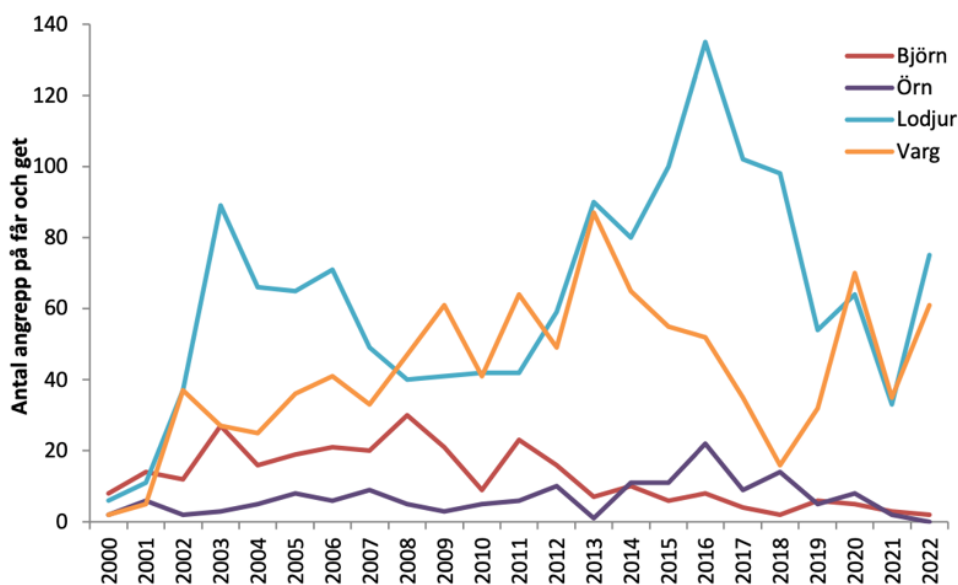
År 2022 dokumenterade länsstyrelserna 145 angrepp på tamdjur (får, get, nöt) av stora rovdjur i Sverige. Sammanlagt angreps vid dessa angrepp, strax över 400 tamdjur (tabell 1). Det totala antalet rovdjursangrepp har legat på ungefär samma nivå under de senaste tio åren. Variationen i antal angrepp mellan åren förklaras till viss del (i synnerhet under första delen av 2000-talet) av enskilda utvandrande rovdjursindivider som kommit in i områden med hög täthet av fårbesättningar.

Tabell 1. Antal dödade, skadade eller saknade tamdjur till följd av rovdjursangrepp i Sverige 2022

	Får			Nöt			Get			Totalt	
	Dödade	Skadade	Saknade	Dödade	Skadade	Saknade	Dödade	Skadade	Saknade	Antal angripna	Antal angrepp
Varg	209	30	12	3	2	-	4	-	-	260	66
Lodjur	113	7	9	-	-	-	6	1	-	136	75
Björn	10	-	-	1	-	-	-	-	-	11	3
Örn	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Järv	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Okänt rovdjur	1	-	1	-	-	-	-	-	-	2	1
Hela landet	333	37	22	4	2	-	10	1	-	409	145

Källa: Rovbase

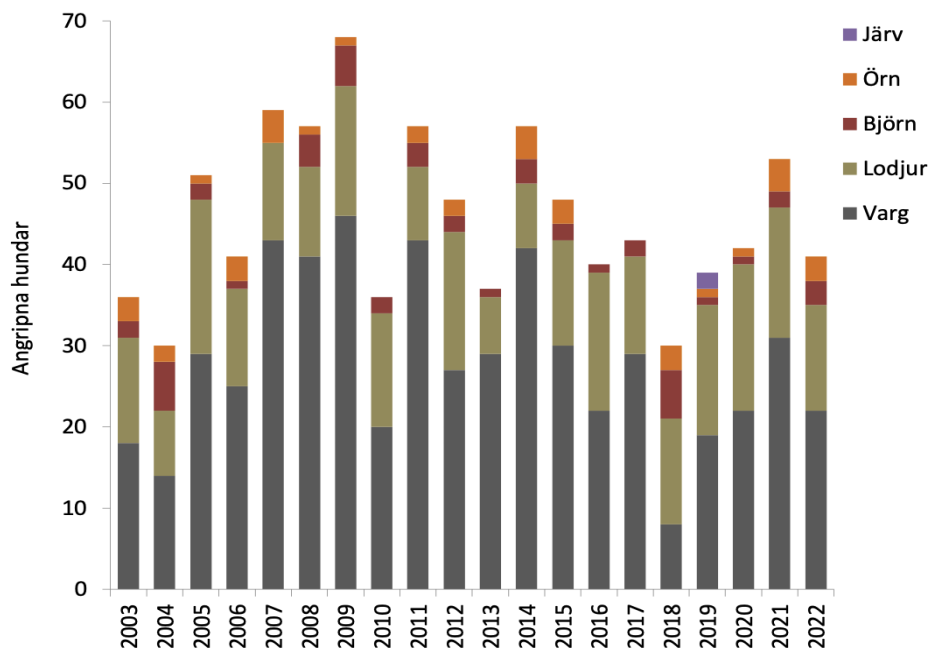
Figur 1. Antal rovdjursangrepp på får och getter i Sverige 2000–2022



Källa: SLU Viltskadecenter

Under 2022 angreps 22 hundar av varg i Sverige. Det är i huvudsak löshundar under jakt som angrips. Det är enligt Viltskadecenter svårt att utläsa någon trend över tid i antalet angrepp. Variationen mellan år är stor och kan till viss del bero av variation i antalet jakt dagar beroende på snöfall och snöföre. Djup snö och skare minskar antalet jakt dagar med löshund och därmed antalet tillfällen då hund och varg möts.

Figur 2. Antal dödade och skadade hundar till följd av rovdjursangrepp i Sverige 2003 - 2022



Källa: SLU Viltskadecenter

2.5 Antal ansökningar om skydds jakt på varg och antal fällda vargar

En stor andel av de beviljade skydds jaktarna sker i det norra förvaltningsområdet och kopplas till allvarlig skada på rennäringen. Utöver att vargen tar renar skapas merarbete eftersom renhjordar många gånger splittras vid vargens jakt. Vargens närvaro gör att renarna stressas och renhjordarna blir svåra att hantera. I mellersta förvaltningsområdet, där vargstammen är som tätast, inkommer flest antal skydds jaktansökningar, övervägande delen avslås. Orsaken till beviljade skydds jakt i mellersta är allvarlig skada på tamdjur, ren och hund. Under de senaste åren har antalet ärenden kopplat till oönskat beteende ökat. I samband med att vargstammen sprider sig till södra förvaltningsområdet har skydds jakt beviljats kopplat till allvarlig skada på tamdjur.

I Tabell 2 framgår antalet ansökningar, beslut och fällda djur som länsstyrelserna rapporterat in till Naturvårdsverket för åren 2020–2023

Tabell 2. Antal beslut om skyddsjakt samt antal berörda och fällda vargar i respektive förvaltningsområdena under åren 2020–2023

2020–2023	Avslag	Bifall	Antal djur	Antal fällda
Norra förvaltningsområdet	12	45	51	24
Mellersta förvaltningsområdet	90	44	49	26
Södra förvaltningsområdet	3	16	16	4

Källa: Länsstyrelserna och Rovbase

Från 2002 till och med 2023 fälldes totalt 301 vargar vid skyddsjakt i Sverige. Av dessa fälldes 82 vargar med stöd av 28 § jaktförordningen och 219 vargar efter länsstyrelsens beslut om skyddsjakt. Ökningen av antalet fällda vargar över tid sammanfaller med att vargpopulationen har ökat i storlek.

Tabell 3. Antalet vargar fällda med stöd av 28 § jaktförordningen (JF) samt 23 b § JF, 27 § JF (upphörde 2009) och 9 § Jaktlagen (JL)

År	28 § JF	23 b och 27 §§ JF, 9 § JL	Total
2023	10	13	23
2022	3	14	17
2021	3	10	13
2020	5	17	22
2019	2	17	19
2018	1	10	11
2017	4	26	30
2016	1	17	18
2015	6	6	12
2014	8	15	23
2013	13	8	21
2012	4	17	21
2011	3	10	13
2010	3	13	16
2009	1	8	9
2008	2	10	12
2007	5	2	7
2006	3	2	5
2005	2	3	5
2004	1	1	2
2003	1	0	1
2002	1	0	1
Totalt	82	219	301

Källa: Rovbase

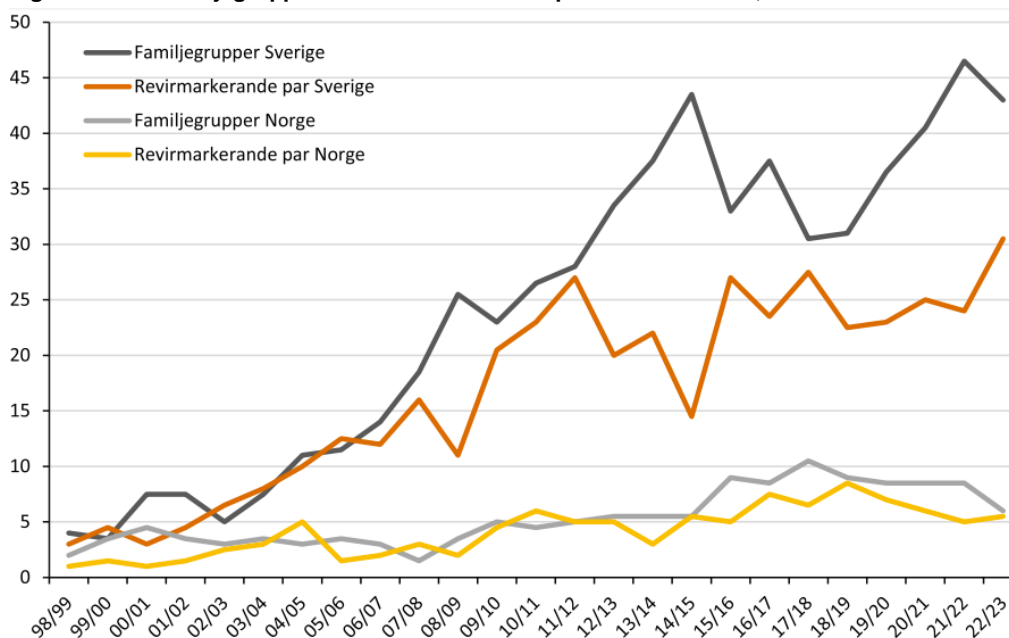
2.6 Vargpopulationens utveckling över tid

Vargstammen i Sverige och Norge utgör en gemensam skandinavisk population med utbredning över riksgränsen. Årliga inventeringar ska genomföras vintertid i respektive land enligt överenskommen gemensam inventeringsmetodik.

Utbredning, utveckling och storlek på vargstammen dokumenteras genom kartläggning av antal vargrevir med familjegrupper, revirmarkerande par samt förnygringar under inventeringsperioden 1 oktober–31 mars.

Under vintern 2022/23 dokumenterades 85 familjegrupper och revirmarkerande par (vargrevir) i Skandinavien. Det totala antalet vargar i Skandinavien under inventeringsperioden (1 oktober–31 mars) 2022/23 beräknades till cirka 510 inklusive de vargar som dött under samma period. Osäkerhetsfaktorn (konfidensintervallet) ligger mellan 403 och 663 vargar. I Sverige beräknades antalet vargar till cirka 450, med ett konfidensintervall mellan 356 och 585.¹⁰

Figur 3. Antal familjegrupper och revirmarkerande par i Skandinavien, 1998–2022



Källa: Rovdata och SLU Viltskadecenter

¹⁰ Rovdata och SLU Viltskadecenter, Inventering av varg vintern 2022-2023, Beståndsstus för stora rovdjur i Skandinavien 2023:1

3. Allmänna synpunkter på skyddsjaksriktlinjer

Under regeringsuppdragets genomförande har Naturvårdsverket i två omgångar inhämtat synpunkter från länsstyrelserna och Nationella rovdjursrådet. Konsultation har också genomförts med Sametinget och Svenska Samernas Riksförbund. I ett första skede, under oktober-november 2023, efterfrågade Naturvårdsverket allmänna synpunkter på behovet av och förutsättningarna för uppdaterade riktlinjer för skyddsjakt. Dessa inhämtade synpunkter redovisas översiktligt nedan i avsnitt 3.1–3.3. I ett andra skede, under januari 2024, efterfrågades synpunkter på innehållet i en underlagsrapport om uppdaterade riktlinjer som Viltskadecenter vid SLU tagit fram på uppdrag av Naturvårdsverket. Synpunkterna på Viltskadecenters underlagsrapport har legat till grund för Naturvårdsverkets bedömningar nedan i kapitel 5.

3.1 Länsstyrelserna

Länsstyrelsernas allmänna synpunkter på regeringsuppdraget lämnades skriftligen i oktober 2023 och följdes av en hearing 2023-10-27. Sammanlagt tio länsstyrelser inkom med skriftliga synpunkter.

Länsstyrelserna var över lag eniga om att riktlinjer om skyddsjakt är bra att ha i förvaltningen. Dessa får dock inte vara helt styrande då det behövs ett visst utrymme för att göra bedömningar i varje enskilt fall. Skyddsjakt efter endast ett angrepp anses inte vara lämpligt, framför allt då angreppen sällan upprepas på samma ställe och att det då kan ses mer som en vedergällning än att förhindra fortsatt allvarlig skada. Flera länsstyrelser anser att det bör vara skillnad på kriterierna både i olika delar av landet och i olika områden. Det kan vara lägre krav för skyddsjakt i känsliga områden så som vid fåbodrar, i skärgårdar och för renskötselområdet. Områden med nyetablering av varg lyfts som områden där kriterierna för skyddsjakt kan vara högre, då förebyggande åtgärder i dessa områden inte alltid finns i så stor utsträckning. Framför allt för att inte spridningen av vargstammen ska försvåras. Samtidigt pekar andra länsstyrelser på svårigheterna med att hantera vargförekomst i områden med nyetablering av varg med anledning av att det finns få rovdjursavvisande stängsel på plats och att det är ett arbete som tar tid. Framför allt i områden med hög täthet av fågårdar. Kriterierna för skyddsjakt på genetiskt viktiga vargar anser ett flertal länsstyrelser fortsatt bör vara striktare jämfört med för andra vargar. Påverkan på möjligt jaktuttag vid licensjakt på varg är något som många anser vara en viktig faktor att ta med i revideringen av nya riktlinjer, samt den ökade kostnad för bemanning hos länsstyrelserna som kommer i samband med att förvaltningen troligtvis får hantera fler skyddsjakter istället för att nå de rovdjurspolitiska målen genom licensjakt.

Gällande 28 § jaktförordningen är samtliga länsstyrelser överens om att den bör förbli en nödparagraf. Vid en ändring som innebär att djurägaren kan spåra och förfölja ett djur lyftes viktiga faktorer så som svårigheterna för länsstyrelserna att utöva tillsyn och bedöma användandet av paragrafen samt att det blir mer som en vedergällning än att förhindra fortsatt allvarlig skada. Detta då det sällan blir upprepade angrepp på samma ställe. Ett par länsstyrelser påtalar att det kan finnas skäl att stryka den del av 28 § som säger att *”Rovdjuret får bara dödas när det inte går att skrämma bort rovdjuret eller på något annat lämpligt sätt avbryta eller avvärja angreppet”*. Det är ofta svårt för länsstyrelserna att göra en bedömning av om detta skett eller ej och det kan även vara så att vissa situationer inte ger utrymme för skrämning. Några länsstyrelser har lyft att ett undantag för att få använda andra jaktmedel vid 28 §, så som till exempel mörkerriktmedel, kan underlätta i vissa situationer

Vid oro och rädsla för varg anser flera länsstyrelser att de kriterier som finns idag är tillräckliga och inte behöver ändras. Snabbare skyddsjaktsbeslut vid oro och rädsla kan ge signaler om att det finns risker som många gånger är ogrundade. Länsstyrelserna lyfter att det ofta kan vara svårt att kvalitetssäkra situationer där vargar varit nära människor, vilket kan påverka möjligheterna till att bedöma om skydds jakt är den åtgärd som krävs för att lösa problemet.

Övriga synpunkter från länsstyrelserna gäller bland annat möjligheten att använda 28 § vid angrepp på hund i nationalparker, ett tydligare stöd i lagen för att få skrämma rovdjur vid rovdjursangrepp på ren, utvecklandet av notiser till allmänheten vid angrepp på tamdjur, höjda bidrag för rovdjursavvisande stängsel och en ändring av 40 c § jaktförordningen för att möjliggöra spårning och avlivning av djurskyddsskäl.

3.2 Nationella rovdjursrådet

Det Nationella rovdjursrådet stöttar Naturvårdsverket i genomförandet av rovdjurspolitiken. Rådet består av representanter för jägar- och naturorganisationer, brukarorganisationer, Viltskadecenter och länsstyrelserna. Rådet har funnits sedan 2002.

Vid ett möte den 26 oktober 2023 informerades rådet om regeringsuppdraget. Efter mötet gavs möjlighet att inkomma med skriftliga synpunkter på regeringsuppdraget och under vilka omständigheter skydds jakt skulle kunna beviljas vid angrepp på tamdjur, hund och vid oro och otrygghet för varg, möjliga ändringar av 28 § jaktförordningen samt hur skydds jakt kan samordnas med andra förebyggande åtgärder. Skriftliga yttranden inkom under november 2023 från Svenska Jägareförbundet, Jägarnas riksförbund, Svenska Rovdjursföreningen, Lantbrukarnas Riksförbund, Naturskyddsföreningen och Världsnaturfonden. I samband med detta inkom även Sveriges Jordägareförbund med synpunkter på eget initiativ. Nedan redovisas översiktligt de skriftliga synpunkter som inkom.

3.2.1 Svenska Jägareförbundet

Jägareförbundet anser att det behövs en definition av allvarlig skada i stället för riktlinjer /tumregler för skyddsjakt. Allvarlig skada på jakträtten/jaktutövningen bör vara skyddsjaksgrundande och vad som räknas som allvarlig skada skiljer sig beroende på vilken art som blivit angripet. Angrepp på hund ska alltid räknas som allvarlig och skyddsjakt bör därför beviljas efter första angreppet. Det finns områden i landet där varg inte bör få etablera sig och skyddsjakt bör beviljas i ett tidigare skede i områden med hög vargtäthet. Skyddsjakt bör även medges snabbt i de fall där vargar regelbundet uppehåller sig i eller i direkt anslutning till samlad bebyggelse. Gällande 28 § jaktförordningen bör hund inkluderas i 28b §.

3.2.2 Jägarnas Riksförbund

Jägarnas Riksförbund anser att skyddsjakt är ett viktigt förvaltningsverktyg som ska kunna beviljas i ett mycket tidigt skede. Skador är allvarliga redan vid ett första angrepp och ska behandlas lika oavsett vilket djur som skadas. Rovdjur ska inte uppehålla sig för nära människor och tamdjur och de människor som drabbas av skador ska ha möjlighet att direkt påverka sin situation. En ändring av 28 § jaktförordningen föreslås genom att ge möjligt att spåra upp rovdjuret och avliva det.

3.2.3 Lantbrukarnas Riksförbund

I begreppet allvarlig skada bör enligt LRF även indirekt ekonomisk skada beaktas samt socio- och samhällsekonomiska effekter. Bedömningen av om annan lämplig lösning (utöver skyddsjakt) bör utvecklas. Viltförvaltningsdelegationerna bör inte ha mandat att fastställa regionala riktlinjer för skyddsjakt. Ett förtydligande av begreppet allvarlig skada och innebörden av förebyggande åtgärder anses nödvändigt. Förtydligande önskas även gällande skyddsjakt och allvarlig skada orsakade av en genetiskt viktig varg. En ändring av § 28 jaktförordningen anses inte möjlig men önskemål finns om att rovdjur ska få fällas om den befinner sig i nära anslutning till område eller hägn där ett angrepp skett.

3.2.4 Svenska rovdjursföreningen

Rovdjursföreningen anser att det inte behövs uppdaterade riktlinjer och inte heller någon tolkning av allvarlig skada. Det är undantagen i art- och habitatdirektivet som styr och dessa måste tolkas restriktivt. Att bevilja skyddsjakt efter endast ett angrepp eller enbart på grund av oro är inte tänkbart. Inga ändringar anses nödvändiga i 28 § jaktförordningen.

3.2.5 Naturskyddsföreningen

Naturskyddsföreningen anser att skyddsjakt aldrig bör beviljas efter ett eller enstaka angrepp och inte vid oro och otrygghet samt att de genetiska aspekterna måste väga tungt i bedömningarna. Förebyggande åtgärder har stor betydelse och mer medel bör ges till länsstyrelserna för sådant arbete. Naturskyddsföreningen anser inte att det ska göras någon förändring av 28 § jaktförordningen.

3.2.6 WWF Världsnaturfonden

WWF uttrycker en oro för riktlinjernas påverka på gynnsam bevarandestatus. Det är viktigt att hanteringen av skydds jaktbeslut är tydliga, snabba och säkra ur både ett juridiskt och genomförandeperspektiv, men beslut efter endast ett eller enstaka angrepp förordas inte. Rädsla och oro för varg är inte skäl nog för att bevilja skydds jakt på vargar nära människor eller bebyggelse. I dessa situationer behövs det ett förtydligande om myndigheters olika roller och ansvar. Förebyggande åtgärder och ekonomiskt stöd till tamdjursägare bör prioriteras.

3.2.7 Sveriges Jordägareförbund

Sveriges Jordägareförbund betonar vikten av att skydds jakt beviljas skyndsamt och med villkor som ger förutsättningar att uppnå syftet med jakten. Förbundet anser att tröskelvärdet för skydds jakt bör generellt vara lägre än vid nuvarande riktlinjer, men att omständigheterna i det enskilda fallet ska vara överordnat vid varje beslut. Det ska vara möjligt att besluta om skydds jakt vid ett angrepp på tamdjur eller hund samt vid återkommande dokumenterad oro och otrygghet, förutsatt att övriga omständigheter stödjer det.

Förbundet är positiva till utökade möjligheter att skydda tamdjur med stöd av 28 § jaktförordningen, men ser inte att det i nuvarande lydelse finns stöd för att spåra upp och avliva en skadegörande varg i direkt anslutning till ett angrepp på tamdjur eller hund.

Jordägareförbundet efterfrågar högre ersättning för rovdjursavvisande stängsel.

3.3 Konsultation med samiska företrädare

För genomförandet av regeringsuppdraget har Naturvårdsverket sett skäl att konsultera samiska företrädare i enlighet med bestämmelserna i lag (2022:66) om konsultation i frågor som rör det samiska folket. En förfrågan om konsultation skickades 2023-10-20 till Sametinget respektive Svenska Samernas Riksförbund (SSR). Både Sametinget och SSR meddelade att de efterfrågade konsultation med anledning av regeringsuppdraget.

3.3.1 Konsultation om uppdraget i stort

Muntliga möten med anledning av uppdraget hölls 2023-11-30 med Sametinget respektive 2023-12-05 med SSR.

MÖTE MED SAMETINGET

Sametinget undrade om uppdateringen av riktlinjer var tänkt att omfatta beslut om skydds jakt efter angrepp på ren, vilket Sametinget efterfrågade. Naturvårdsverkets besked var att uppdraget tydligt är inriktat på att uppdatera de tumregler om skydds jaktbeslut efter angrepp på tamdjuren får, get och nöt respektive på hund som Viltskadecenter tog fram 2006 och att ingen förändring av riktlinjerna med särskild betydelse för rennäringen var att vänta.

Sametinget framförde också att det finnas skäl att se över 28 § i jaktförordningen, men lämnade inga specifika synpunkter eller förslag gällande den bestämmelsen.

Sametinget efterfrågade också återkoppling på frågor som tagits upp i samband med tidigare regeringsuppdrag som redovisades i mars 2023. Naturvårdsverket redogjorde med anledning av detta för ett antal justeringar som också i mars 2023 gjordes i myndighetens riktlinjer för beslut om skydds jakt på stora rovdjur.

MÖTE MED SVENSKA SAMERNAS RIKSFÖRBUND

SSR påtalade att det givits flera parallella regeringsuppdrag kopplat till varg. Uppdragen interagerar med varandra och gör det svårt för SSR att få en samlad bild. SSR framförde att de i uppdraget saknade frågan om vilka villkor länsstyrelserna kan ställa i beslut avseende genomförandet av skydds jakt. Villkor i besluten som fattas är enligt SSR för begränsande med för korta tidsspann.

SSR efterfrågade att uppdateringen av riktlinjer också ska omfatta beslut om skydds jakt efter angrepp på ren, eftersom länsstyrelserna hanterar dessa ärenden på ett varierande sätt. Naturvårdsverkets besked var att uppdraget tydligt är inriktat på att uppdatera de tumregler om skydds jaktbeslut efter angrepp på tamdjur (får, get, nöt) respektive hund som Viltskadecenter tog fram 2006 och att ingen förändring av riktlinjerna med särskild betydelse för rennäringen var att vänta.

SSR framförde att eventuella ändringar i 28 § jaktförordningen inte bara kan gälla varg utan alla rovdjur. Ska den ändras behövs en klar och tydlig vägledning, där den enskilde inte hamnar i för stora riskbedömningar.

SSR ställde sig frågande till vilka andra förebyggande åtgärder skydds jakt kan samordnas med. För rennäringen är det svårt med andra förebyggande åtgärder som inte påverkar renskötseln.

SSR framförde också att ersättningen för skadeförebyggande åtgärder är för låg.

3.3.2 Konsultation om förslag till uppdaterade riktlinjer

Som en del i konsultationen gavs Sametinget och Svenska Samernas Riksförbund (SSR) möjlighet att lämna synpunkter på det underlag från Viltskadecenter, avseende uppdaterade riktlinjer för skydds jakt, som skickades ut på remiss i januari 2024. Sametinget meddelade 2023-02-06 att det inte fanns några synpunkter att lämna, medan SSR inte återkom med något besked om synpunkter.

3.3.3 Konsultationens avslutande

Konsultationen med Sametinget avslutades vid möte 2024-02-29, där Sametinget muntligen lämnade samtycke till den redovisade uppdateringen av riktlinjerna för skydds jakt på stora rovdjur.

Konsultationen med SSR avslutades vid möte 2024-03-05, där SSR deklarerade enighet och samtycke till den redovisade uppdateringen av riktlinjerna för skydds jakt på stora rovdjur.

4. Viltskadecenters analys och bedömningar

Naturvårdsverket har som en del av regeringsuppdraget lämnat ett uppdrag åt Viltskadecenter vid Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) att ta fram underlag i form av en revidering av den rapport från 2007 som hanterar nuvarande tumregler för vargangrepp på tamdjur och hundar.

Viltskadecenter redovisade i december 2023 en underlagsrapport som dels beskrev och analyserade utvecklingen över tid och över landet vad gäller rovdjursangrepp på tamdjur och hundar, dels lämnades bedömningar på mål och uppdaterade riktlinjer för beslut om skydds jakt på stora rovdjur. Viltskadecenters analys och bedömningar var inte avgränsade till vargar. I underlagsrapporten berördes i huvudsak nedanstående.

Viltskadecenter redovisade bland annat statistik över följande.

- Antal vargangrepp och andra rovdjursangrepp på tamdjur och hundar
- Geografisk spridning av får- och getbesättningar respektive vargrevir över landet
- Antal vargrevir som berörs av vargangrepp per år och hur de skulle beröras vid olika kriterier för skydds jakt
- Angrepp på tamdjur respektive hund i anslutning till ett första angrepp
- Simuleringar av förebyggda rovdjursangrepp vid olika kriterier för skydds jakt

Viltskadecenter redovisade också åtgärder för att minska risken för rovdjursangrepp på tamdjur och hundar, däribland skydds jakt och bidrag till rovdjursavvisande stängsel.

Viltskadecenter analyserade också frågor gällande genetiskt viktiga vargar, rädsla och oro för varg nära människor och bebyggelse samt förändring av § 28 i jaktförordningen

4.1 Viltskadecenters förslag om nya mål

Viltskadecenter framförde i sin underlagsrapport synpunkten att det som en del i en uppdatering av riktlinjerna för skydds jakt bör beslutas om mål, dels avseende antal rovdjursangrepp på tamdjur, dels avseende användningen och rastning av hundar.

Vad gäller tamdjur föreslog Viltskadecenter att målet ska vara att förhindra allvarlig skada till följd av rovdjursangrepp, definierat som att antalet dokumenterade rovdjursangrepp i ett län ska motsvara maximalt 1 procent av antalet får- och getbesättningar i länet.

Vad gäller hundar föreslog Viltskadecenter att målet ska vara dels en fortsatt tillgång till och användning av spår- och löshundar för eftersök av skadat vilt, dels

fortsatt möjlighet för människor att tryggt kunna rasta hundar i trädgård och andra platser inom ramen för lagen om tillsyn av hund och katt.

4.2 Kriterier för skydds jakt som skulle bidra till att målen nås

I underlagsrapporten till Naturvårdsverket redovisades uppdaterade kriterier som enligt Viltskadecenters bedömning bidrar till att förhindra allvarlig skada och till att de mål som Viltskadecenter föreslagit kan nås.

Kriterier för skydds jakt efter angrepp på tamdjur

- Skydds jakt bör beviljas i de fall det under en 12 månadersperiod har dokumenterats **två** eller fler angrepp av björn, **två** eller fler angrepp av varg, alternativt **två** eller fler angrepp av lodjur på får/get inom ett område motsvarande storleken på ett genomsnittligt revir eller hemområde. Ett angrepp av varg och ett angrepp av lodjur räcker således inte för att kriteriet ska vara uppfyllt.
- Skydds jakt bör beviljas i det fall **ett** angrepp av björn, varg eller lodjur på nöt har inträffat.
- Skydds jakt bör beviljas i det fall **ett** angrepp av björn, varg eller lodjur har skett innanför ett stängsel som uppfyller Viltskadecenters rekommendationer för rovdjursavvisande stängsel (RAS).

Kriterier för skydds jakt efter angrepp på hund

- Skydds jakt bör beviljas i det fall **ett** angrepp av björn, varg, eller lodjur på hund bärande skyddsväst (med piggar eller liknande) har inträffat.
- Skydds jakt bör beviljas i det fall **ett** angrepp av björn, varg eller lodjur har skett på hund som förs i koppel.
- Skydds jakt bör beviljas i det fall **ett** angrepp av björn, varg eller lodjur har skett på hund i ägarens trädgård.
- Skydds jakt bör beviljas i det fall **ett** angrepp av varg har skett på hund under pågående eftersök på skadat vilt.

Kriterier för skydds jakt och ersättning kopplat till invandrade vargar

Kriterier för skydds jakt på invandrad varg i samband med angrepp på tamdjur:

- Skydds jakt bör beviljas i de fall det under en 12 månadersperiod har dokumenterats **fyra** eller fler angrepp på får/get inom ett område motsvarande storleken på ett genomsnittligt revir eller hemområde som under det senaste året har sökt bidrag till RAS men ännu inte fått beslut eller haft möjlighet att sätta upp stängslet.
- Skydds jakt bör beviljas i det fall **tre** angrepp på nöt har inträffat.
- Skydds jakt bör beviljas i det fall **ett** angrepp av björn, varg eller lodjur har skett innanför ett stängsel som uppfyller Viltskadecenters rekommendationer för rovdjursavvisande stängsel (RAS).

Kriterier för skydds jakt på invandrad varg i samband med angrepp på hund:

- Skydds jakt bör beviljas i det fall **två** angrepp av varg på hund bärande skyddsväst (med piggar eller liknande) har inträffat.
- Skydds jakt bör beviljas i det fall **ett** angrepp av varg har skett på hund som förs i koppel.
- Skydds jakt bör beviljas i det fall **ett** angrepp av varg har skett på hund i ägarens trädgård.
- Skydds jakt bör beviljas i det fall **ett** angrepp av varg har skett på hund under pågående eftersök på skadat vilt.

Höjda bidragsnivåer då en invandrad varg är stationär i ett område:

- Höjning av summan för bidrag till rovdjursavvisande stängsel till max 200 kr/meter istället för 50 kr/meter för får-/getbesättningar i reviret.
- Höjning av summan för bidrag till skyddsväst för hund till 100 procent av inköpskostnaden (dock max 8 000 kr) till de som jagar med löshund i reviret.

5. Naturvårdsverkets bedömningar

5.1 Syftet med uppdatering av riktlinjerna

5.1.1 Varför riktlinjer?

Naturvårdsverkets riktlinjer för skydds jakt efter stora rovdjur ska vara ett stöd för länsstyrelsernas handläggning av ansökningar om skydds jakt på stora rovdjur. Riktlinjerna behandlar skydds jakt enligt 23 a och 23 b §§ jaktförordningen (1987:905). Riktlinjerna uppdaterades senast i mars 2023.

I Naturvårdsverkets dialog med länsstyrelserna inom ramen för regeringsuppdraget har framkommit att det efterfrågas tydliga exempel på när skydds jakt kan beviljas under olika förhållanden för att skapa en förutsägbarhet hos förvaltande myndigheter och allmänhet. Tydliga och förutsägbara riktlinjer önskas, samtidigt som det bör finnas en flexibilitet och möjlighet att göra bedömningar i det enskilda fallet.

I Naturvårdsverkets *Strategi för svensk viltförvaltning 2022–2029* framgår att handläggningen av ärenden om skydds jakt, oavsett omständigheter, behöver präglas av skyndsamhet, saklighet och tydlighet.¹¹

5.1.2 Varför en uppdatering – vilken effekt eftersträvas?

Viltskadecenters nuvarande tumregler togs fram för snart 20 år sedan och behovet av uppdaterad vägledning vid beslut om skydds jakt har uppmärksamats från flera håll. Sedan befintliga tumregler togs fram har vargstammen ökat och spridit sig till fler delar av landet. De nya riktlinjerna har därför arbetats fram utifrån aktuella förutsättningar.

Ett syfte med en uppdatering av riktlinjerna är att förbättra förutsättningarna för att beslut om skydds jakt på stora rovdjur ska kunna fattas tidigare än i dagsläget. I förlängningen syftar detta till att det ska ske färre rovdjursangrepp på tamdjur och hund och därmed till minskade skador.

De uppdaterade riktlinjerna ska bidra till att förebygga allvarlig skada och på så sätt ge goda förutsättningar för tamdjurshållning. Riktlinjerna är även tänkta att öka tryggheten för de som bedriver löshunds jakt och säkra fortsatt tillgång till och användning av spår- och löshundar för eftersök av skadat vilt vid trafikeftersök.

De uppdaterade riktlinjerna ska bidra till att beslut om skydds jakt på ett förutsägbart och transparent sätt följer den politiska inriktningen om att alla de

¹¹ Naturvårdsverket, *Strategi för svensk viltförvaltning 2022–2029*

stora rovdjuren ska uppnå och bibehålla gynnsam bevarandestatus, samtidigt som tamdjurshållning inte påtagligt försvåras. Samtidigt ska det finnas utrymme för länsstyrelserna att fatta beslut om skydds jakt av andra skäl än angrepp på tamdjur, t.ex. angrepp på renar eller rovdjur som uppträder nära människor. Det ska även finnas utrymme för länsstyrelserna att besluta om licensjakt.

Länsstyrelserna ska fortsatt ha möjlighet att fatta beslut i varje enskilt fall, då förutsättningarna kan skilja sig, t.ex. beroende på vilken kännedom länsstyrelsen har om varg i området och vilka andra lämpliga lösningar som finns. Då det finns många olika parametrar att ta i beaktande vid beslut om skydds jakt är ambitionen att riktlinjerna ska bidra till ett ökat förtroende för rovdjurspolitiken och en större acceptans för etablering av varg i flera delar av landet.

I riktlinjerna beaktar Naturvårdsverket att gynnsam bevarandestatus ska upprätthållas för björn, varg, järv och lodjur. Uppföljningar av skydds- och licensjakter, inventeringsresultat och beskattningsmodeller ska säkra att arternas gynnsamma bevarandestatus bibehålls.

5.1.3 Uppdaterade riktlinjer – men skydds jaktens roll och syfte ändras inte

Naturvårdsverket redovisar i avsnitt 5.2 en uppdatering av de tumregler från Viltskadecenter som tillämpats sedan 2006. Riktlinjerna för efter hur många angrepp av olika typer som skydds jakt kan beviljas ska inte omsättas med automatik i länsstyrelsernas beslutsfattande. Riktlinjerna anger att skydds jakt *kan* beviljas efter en viss mängd angrepp av viss typ, men inte att den då *ska* eller *bör* beviljas. Beslut om skydds jakt förutsätter att ett flertal andra aspekter och villkor är beaktade och uppfyllda.

Länsstyrelsen ska bland annat beakta, och i sitt beslut redogöra för, vilken inverkan skydds jakten får på ett lokalt bestånd för att kunna bedöma vilken inverkan jakten får för bevarandestatusen på nationell nivå.¹² Det gäller i synnerhet skydds jakt på invandrad varg men också första generationens avkomma till invandrad varg. Inför ett beslut om skydds jakt ska länsstyrelsen även göra en sammantagen bedömning av jaktens påverkan på stammen utifrån nationellt referensvärde, miniminivåer på förvaltningsområdesnivå och i förekommande fall på länsnivå och fastställda inventeringsresultat.

Det finns skäl att betona en rad olika aspekter av det breda perspektiv som behöver tillämpas vid beslut om skydds jakt, vilka framgår av Naturvårdsverkets befintliga riktlinjer för skydds jakt på stora rovdjur:

- *Länsstyrelserna har god kunskap om rovdjurens biologi, deras värde och deras socioekonomiska konsekvenser genom det regionala ansvar som de har för rovdjursförvaltningen. Det blir därmed viktigt för länsstyrelserna att i sina regionala förvaltningsplaner sätta egna mål för socioekonomisk hänsyn utifrån förutsättningarna i länet.*

¹² Kommissionen mot Finland, mål C-674/17 punkt 59.

- *Sverige har flertalet politiska beslut och strategier som syftar till att bibehålla en levande landsbygd med goda arbetsmöjligheter samt en fungerande livsmedelsförsörjning, vilket gör att länsstyrelserna bör ha ett brett perspektiv i sin regionala förvaltning av de stora rovdjuren.*
- *Skydds jakt med stöd av undantag från det strikta skyddet syftar till att förhindra allvarlig skada vilket innebär att den skydds jakt som sker alltid är förebyggande, för att förhindra framtida skada.*
- *Skydds jakt ska inte ses som en kompensation för redan uppkomna skador.*
- *Bedömning sker i varje enskilt fall och det finns inget krav på att exempelvis permanenta skadeförebyggande åtgärder ska ha vidtagits innan skydds jakt kan beviljas, även om åtgärden om undantag från det strikta skyddet ska ses som en sista åtgärd eftersom det behöver saknas andra lämpliga lösningar för ett beviljande.*
- *Det är viktigt att betrakta skydds jakt som en av flera förebyggande åtgärder.*

5.1.4 De rovdjurspolitiska målen är styrande för tillämpningen av riktlinjerna

Det övergripande och långsiktiga målet för rovdjurspolitiken är att varg, björn, järv, lodjur och kungsörn i Sverige ska uppnå och bibehålla gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet, samtidigt som tamdjurshållning inte påtagligt försvåras och socioekonomisk hänsyn tas. Toleransnivån för skador på ren orsakade av stora rovdjur ska vara maximalt 10 procent räknat på den aktuella samebyns faktiska renantal. Vargstammens koncentration ska minska där den är som tätast och att vargens förekomst i län med fäbodbruk, intensiv fårskötsel eller skärgårdar ska begränsas till de områden där den gör minst skada.¹³

Förvaltningsmyndigheternas uppdrag är att genomföra den beslutade politiken. De beslut som berörda myndigheter fattar, ska ha stöd i lagar och förordningar. Förvaltningens mål är att upprätthålla en balans mellan det allmänna intresset av livskraftiga rovdjursstammar och enskildas möjlighet att bedriva såväl näringsverksamhet som fritidsintressen och kulturell verksamhet. För att nå målet om att socioekonomisk hänsyn ska tas inom rovdjursförvaltningen behöver de regionala myndigheterna inklusive viltförvaltningsdelegationerna, utifrån den nationella rovdjurspolitikens ramar och rådande lagstiftning, ta fram lösningar som så långt möjligt tillgodoser samtliga berörda intressen. Olika socioekonomiska aspekter kan komma att stå emot varandra eller värderas olika beroende på hur olika verksamheter upplever att de påverkas av rovdjuren och deras förvaltning.

En delegering av beslutanderätten för skydds- och licensjakt är en åtgärd i enlighet med den svenska rovdjurspolitiken där rovdjursförvaltningen ska ske enligt subsidiaritetsprincipen, dvs. att besluten ska fattas så nära de som berörs som

¹³ Regeringens proposition 2012/13:191, En hållbar rovdjurspolitik

möjligt samt att de som berörs av besluten också ska kunna ha inflytande över beslutsprocessen.

Enligt den rovdjurpolitiska propositionen från 2013¹⁴ bör regionala förvaltningsplaner inkludera bedömningar av om det finns områden inom länet som är särskilt sårbara för förekomst av stora rovdjur. Exempel på sådana områden är enligt propositionen renskötselområdets kalvningsland under kalvningsperioden, områden med traditionellt fäbodbruk under betessäsongen, områden med särskilt hög täthet av tamdjursbesättningar samt skärgårdsöar med frigående betesdjur. Sådana områden bedöms ofta vara särskilt sårbara av den anledningen att det är svårt att sätta in verkningfulla förebyggande åtgärder. Den regionala förvaltningsplanen bör beskriva sådana särskilt sårbara områden och vilka förebyggande åtgärder som har vidtagits i dess områden. Betydande skador kan enligt propositionen undvikas i sådana områden genom att beslut i det enskilda fallet kan fattas med kort varsel baserat på väl genomarbetade underlag.

Rovdjursförvaltningen påverkas inte bara av lagstiftning och politiska mål kopplat till viltförvaltningen. Några områden som kan nämnas (utan inbördes ordning) är livsmedelsstrategin, levande landsbygd, skogsnäring, jordbruk, rennäring och djurskydd.

5.1.5 Jaktförordningens begrepp ”allvarlig skada”

Syftet med regeln om skyddsjakt med stöd av 23 a § 1 stycket 3 punkten jaktförordningen är att förhindra allvarlig skada – inte att kompensera för redan inträffade skador. Bedömningen av om skälet i bestämmelsen föreligger innehåller därför två delar:

- vad som bedöms som allvarlig skada, och
- sannolikheten för att en sådan allvarlig skada inträffar eller förvärras.

VAD ÄR ALLVARLIG SKADA?

Med skada bör avses påverkan av vilt på egendom som medför ekonomiska förluster eller ökade kostnader. I begreppet skada bör förluster och kostnader på kort sikt samt långsiktiga konsekvenser inkluderas. Det krävs att skadan är allvarlig för att skälet ska vara uppfyllt. Av 23 § 1 stycket 3 punkten jaktförordningen framgår att bestämmelsen tar sikte på att förhindra allvarlig skada *särskilt* på gröda, boskap, skog, fiske, vatten eller annan egendom. Det betyder att även annan typ av skada kan omfattas även om det inte uttryckligen framgår av bestämmelsen.

Rena olägenheter samt skador som, enligt EU-kommissionens vägledning och utifrån dom i Kammarrätten, får anses vara en normal affärsrisk för verksamheten bör inte omfattas av vad som är att betrakta som allvarlig skada.¹⁵ Kammarrätten har slagit fast att som normal affärsrisk bör anses sådana skador som förekomsten av en viss art normalt leder till på en viss typ av verksamhet och som får anses

¹⁴ Regeringens proposition 2012/13:191, En hållbar rovdjurspolitik

¹⁵ EU-kommissionens vägledning 3.2.1 Punkt 3–23 samt Kammarrätten i Sundsvall mål nr 1935-22

ligga inom den nivå som den enskilde bör tåla¹⁶. Vad som är normal risk varierar beroende på vilken art och vilken verksamhet det är frågan om. För att skadan ska anses vara allvarlig bör den överstiga vad som kan anses normalt eller rimligt att tolerera.

BEDÖMNING AV SANNOLIKHETEN FÖR ALLVARLIG SKADA

Viltskadecenter anger i sitt underlag att det är svårt att använda antalet angripna djur som ett mått på allvarlig skada eftersom det är omöjligt att förutse när ett angrepp kommer att resultera i många eller få angripna djur. Viltskadecenter uppger vidare att det i dagsläget inte finns något praktiskt användbart alternativ till antalet angrepp som enhet för vad som kan anses vara allvarlig skada om syftet är att genom länsstyrelsernas enskilda beslut om skydds jakt uppnå syftet att undvika allvarlig skada.¹⁷

Ett beslut om skydds jakt är framåtsyftande. Det avgörande för om ett beslut om jakt kan fattas är om jakten kan förhindra allvarlig skada eller, när en skada ännu inte inträffat, när det finns en stor sannolikhet för att allvarlig skada kommer att uppstå. Naturvårdsverket gör i denna skrivelse inte en bedömning kring om ett visst antal angrepp automatiskt leder till, eller ska likställas med, allvarlig skada. De bedömningar som redogörs för kopplat till antalet angrepp rör enbart sannolikheten för när ett nytt angrepp kan uppstå. Däremot ökar risken för att en allvarlig skada ska uppstå ju fler angrepp från varg som sker. Därför har antal angrepp ofta betydelse, även i relation till begreppet allvarlig skada.¹⁸

Naturvårdsverket utesluter inte att allvarlig skada kan uppstå i en fårbesättning redan efter *ett* angrepp av varg och att ett beslut om skydds jakt skulle kunna fattas redan i detta skede, om omständigheterna i övrigt talar för en hög sannolikhet för ett nytt angrepp och möjligheterna att vidta förebyggande åtgärder är svårare att genomföra. Det rör sig då om särskilt sårbara områden med exempelvis hög täthet av fårbesättningar, i skärgårdar eller områden med fäbodbruk. En jämförelse kan göras med rennaringen där skydds jakt i vissa fall beviljas i ett tidigt skede, ibland innan ett angrepp har skett.¹⁹

Naturvårdsverket bedömer däremot att det i de allra flesta fall kan bli aktuellt med ett skydds jaks beslut först efter att fler än ett angrepp har skett. Vanligen krävs fler angrepp för att kunna bedöma sannolikheten för ett nytt angrepp. Utöver detta ställs andra krav på ett beslut om skydds jakt, exempelvis att andra lämpliga lösningar än jakt har uttömts. Det krävs då att åtgärder vidas över tid och att det säkerställs att dessa inte fungerar för att minska skadorna. Detta kan leda till att ytterligare angrepp sker innan den beslutande myndigheten bedömer att andra lämpliga lösningar är uppfyllt.

¹⁶ Kammarrätten i Sundsvall mål nr 1935-22.

¹⁷ Viltskadecenter, Underlag för diskussion om skydds jaks riktlinjer för varg, 2023-12-04

¹⁸ Jmf Kammarrätten i Sundsvall, mål nr 2103-16.

¹⁹ Förvaltningsrätten i Luleå mål nr 992-21.

5.1.6 Inga nya mål föreslås eller beslutas av Naturvårdsverket

I uppdraget till Naturvårdsverket har inte ingått att lämna förslag till nya mål för rovdjurspolitiken.

I den underlagsrapport som Viltskadecenter inom ramen för regeringsuppdraget tagit fram på uppdrag av Naturvårdsverket lämnades förslag om nya mål dels avseende maximal andel angripna får- och getbesättningar per län, dels avseende användningen och rastning av hundar (se avsnitt 4.1).

Naturvårdsverket har inte sett skäl att i redovisningen av uppdraget lämna förslag till regeringen om nya mål för rovdjurspolitiken. Naturvårdsverket avser heller inte att som en del av regeringsuppdraget komplettera myndighetens riktlinjer för skyddsjakt med sådana mål.

De mål som Viltskadecenter föreslog var direkt kopplade till de uppdaterade kriterier för beslut om skyddsjakt som Viltskadecenter samtidigt redovisade. Viltskadecenters underlag, inklusive analysen om nya mål, har därmed legat till grund för Naturvårdsverkets bedömningar om hur riktlinjerna för skyddsjakt bör uppdateras. Däremot har Naturvårdsverket inte tagit ställning till den målnivå avseende maximal andel angripna får- och getbesättningar som Viltskadecenter föreslagit.

5.2 Uppdaterade riktlinjer för beslut om skyddsjakt efter olika slags angrepp

Naturvårdsverkets bedömning

Naturvårdsverkets riktlinjer för beslut om skyddsjakt på stora rovdjur bör kompletteras med en kvantifierade angivelse av efter hur många angrepp av olika typer som skyddsjakt kan beviljas. Med ”angrepp” avses av länsstyrelsen dokumenterade angrepp där tamdjur eller hund dödats, skadats eller saknas. Dessa riktlinjer bör ersätta de tumregler som 2006 togs fram av Viltskadecenter vid Sveriges lantbruksuniversitet.

Riktlinjerna för efter hur många angrepp av olika typ som skyddsjakt kan beviljas ska inte omsättas med automatik i länsstyrelsernas beslutsfattande. Beslut om skyddsjakt förutsätter att ett flertal andra aspekter och villkor är beaktade och uppfyllda. Länsstyrelsen ska bland annat beakta, och i sitt beslut redogöra för, vilken inverkan skyddsjakten får på ett lokalt bestånd för att kunna bedöma vilken inverkan jakten får för bevarandestatusen på nationell nivå.

Ett beslut om skyddsjakt är framåtsyftande. Riktlinjerna för skyddsjakt efter olika typer av angrepp utgår från sannolikheten för att ett nytt angrepp kan ske.

Naturvårdsverket bedömer att myndighetens riktlinjer bör kompletteras med följande kriterier för beslut om skyddsjakt efter olika typer av angrepp.

Riktlinjer för skydds jakt efter angrepp på tamdjur

- Skydds jakt kan beviljas i det fall det under en 12-månadersperiod har dokumenterats *två* eller fler angrepp av björn, två eller fler angrepp av varg, alternativt två eller fler angrepp av lodjur på får eller get inom ett område motsvarande storleken på ett genomsnittligt revir eller hemområde. Ett angrepp av varg och ett angrepp av lodjur räcker således inte för att villkoret ska vara uppfyllt.
- Skydds jakt kan beviljas i det fall det har skett *ett* angrepp av björn, varg eller lodjur på nöt eller häst.
- Skydds jakt kan beviljas i det fall *ett* angrepp av björn, varg eller lodjur har skett innanför ett stängsel som uppfyller Viltskadecenters rekommendationer för rovdjursavvisande stängsel (RAS).

Riktlinjer för skydds jakt efter angrepp på hund

- Skydds jakt kan beviljas i det fall det under en 12-månadersperiod har dokumenterats *två* eller fler angrepp av björn, varg eller lodjur på hund inom ett område motsvarande storleken på ett genomsnittligt revir eller hemområde.
- Skydds jakt kan beviljas i det fall *ett* angrepp av björn, varg, eller lodjur på hund bärande skyddsväst (med piggar eller liknande) har inträffat.
- Skydds jakt kan beviljas i det fall *ett* angrepp av björn, varg eller lodjur har skett på hund som förs i koppel.
- Skydds jakt kan beviljas i det fall *ett* angrepp av björn, varg eller lodjur har skett på hund under uppsikt i en trädgård.
- Skydds jakt kan beviljas i det fall *ett* angrepp av varg har skett på hund under pågående eftersök på trafikskadat vilt.

Riktlinjer för skydds jakt på invandrad varg

Med invandrad varg avses en individ med östligt ursprung som invandrat till Sverige eller Norge.

- Skydds jakt kan beviljas i det fall det under en 12-månadersperiod har dokumenterats *fyra* eller fler angrepp av invandrad varg på får eller get inom ett område motsvarande storleken på ett genomsnittligt revir eller hemområde.
- Skydds jakt kan beviljas i det fall det under en 12-månadersperiod har dokumenterats *två* eller fler angrepp av invandrad varg på nöt eller häst inom ett område motsvarande storleken på ett genomsnittligt revir eller hemområde.
- Skydds jakt kan beviljas i det fall det under en 12-månadersperiod har dokumenterats *fyra* eller fler angrepp av invandrad varg på hund inom ett område motsvarande storleken på ett genomsnittligt revir eller hemområde.
- Skydds jakt kan beviljas i det fall det under en 12-månadersperiod har dokumenterats *två* angrepp av invandrad varg på hund bärande skyddsväst inom ett område motsvarande storleken på ett genomsnittligt revir eller hemområde.

- Skydds jakt kan beviljas i det fall *ett* angrepp av invandrad varg har skett innanför ett stängsel som uppfyller Viltskadecenters rekommendationer för rovdjursavvisande stängsel (RAS).
- Skydds jakt kan beviljas i det fall *ett* angrepp av invandrad varg har skett på hund som förs i koppel.
- Skydds jakt kan beviljas i det fall *ett* angrepp av invandrad varg har skett på hund under uppsikt i en trädgård.
- Skydds jakt kan beviljas i det fall *ett* angrepp av invandrad varg har skett på hund under pågående eftersök på trafikskadat vilt.

5.2.1 Fokus på sårbara områden, inte ”problemindivider” bland vargarna

De uppdaterade riktlinjerna ska bidra till att förebygga allvarlig skada. Riktlinjerna för skydds jakt efter olika typer av angrepp utgår därför från sannolikheten för att ett nytt angrepp kan ske. Beslut om skydds jakt förutsätter att ett flertal andra aspekter och villkor är beaktade och uppfyllda. Länsstyrelsen ska bland annat beakta, och i sitt beslut redogöra för, vilken inverkan skydds jakten får på ett lokalt bestånd för att kunna bedöma vilken inverkan jakten får för bevarandestatusen på nationell nivå (se ovan avsnitt 5.1.3–5.1.5).

Viltskadecenters tumregler från 2006 avser vargar som är ”mer benägna än genomsnittsvargen” att angripa tamdjur eller hundar. Dessa vargar kallas i tumreglerna för ”problemindivider”. Viltskadecenter har under uppdraget framfört att uppdaterade riktlinjer inte bör utgå från begreppet ”problemindivider” och synsättet att vissa vargar är mer benägna att angripa än andra. Det finns enligt Viltskadecenter inga data som visar på att vissa individer eller familjegrupper skulle vara mer benägna än andra att angripa hundar. Att vissa vargar står för fler angrepp än genomsnittsvargen beror inte på att de som individer är mer benägna att angripa tamdjur och hundar, utan på att de etablerat eller befinner sig i ett område med särskilt hög täthet av fårbesättningar eller fler jakt dagar med löshund. I Viltskadecenters underlagsrapport från december 2023 konstateras att eftersom ”problemindivider” är mycket sällsynta, kommer en modell som bygger på att avliva problemindivider inte att ha någon märkbar effekt vad gäller att hålla ned det totala antalet angrepp.

Sannolikheten för att ett angrepp följs av ett andra respektive tredje angrepp varierar mellan olika områden, vilket gör att vissa typer av områden kan ses som sårbara. Områden med intensiv fårskötsel respektive med fler jakt dagar med löshund är generellt områden som är sårbara för angrepp. I och med att syftet med de uppdaterade riktlinjerna är att förhindra ytterligare angrepp, bör riktlinjerna utformas så att beslut om skydds jakt kan fattas baserat på sannolikheten för ytterligare angrepp i området. Detta kan förväntas medföra att riktlinjernas nivåer

för antal angrepp överskrids framför allt i sårbara områden och att det därmed främst är där det kan fattas beslut om skydds jakt i tidigare skede än i dagsläget.

2006 års tumregler bygger på antalet angrepp av *samma varg/par/familjegrupp*. Naturvårdsverkets uppdaterade riktlinjer bygger i stället på antalet angrepp inom ett visst område som motsvarar ett genomsnittligt revir/hemområde.

För varg beräknas ett genomsnittligt revir sträcka sig 17 km från revirets centrum (916 km²). För lodjur bör samma dynamiska avståndskriterier som vid inventeringen användas. Länsstyrelsen kan ha kännedom om annan information än genomsnittet i avstånd oavsett art, vilket i så fall motiveras i beslutet.

Gällande upprepade angrepp, bör samma tidsmässiga avgränsning som i dagsläget användas, dvs en 12-månadersperiod. Länsstyrelserna kan ha kännedom från området som gör det lämpligt att använda en kortare tidsperiod för att bedöma risken för fortsatta skador.

5.2.2 Riktlinjer för skydds jakt efter angrepp på tamdjur

För att minska skador på tamdjur på ett effektivt sätt bör beslut om skydds jakt i första hand riktas mot områden med höga tätheter av fårbesättningar. Användningen av rovdjursavvisande stängsel (RAS) är generellt mer kostnadseffektivt i områden med fast förekomst av varg och låg täthet av fårbesättningar. Viltskadecenter har tagit fram ett underlag till länsstyrelserna över vilka områden som har hög täthet av fårbesättningar. Genom att rikta skydds jakterna till områden med hög täthet av fårbesättningar och RAS till områden med låg täthet av fårbesättningar samt fast förekomst av varg så kan dessa två förebyggande åtgärder komplettera varandra.

Då riktlinjerna utformas så att beslut om skydds jakt kan fattas baserat på sannolikheten för ytterligare angrepp i området, bedömer Naturvårdsverket att det finns skäl till att sänka riktlinjernas nivå för när skydds jakt kan beviljas efter angrepp på får och get, från dagens fyra angrepp till två angrepp. Naturvårdsverket ser inte skäl att, som i tumreglerna från 2006, göra skillnad på familjegrupp, revirmarkerande par eller vandringsvargar, eftersom fokus nu flyttats från problemindivider till sårbara områden.

Bland de sårbara områdena kan vissa betraktas som *särskilt* sårbara (se ovan i avsnitt 5.1.4–5.1.5). Inom geografiska områden med särskilt hänsynskrävande näringar, där förebyggande åtgärder är särskilt svåra att åstadkomma eller får begränsad effekt i förhållande till investerade resurser, bör risken för skador kunna sättas högre än i normalfallet. Ett sådant synsätt skulle innebära att skydds jakt skulle kunna medges mer generöst inom områden som bedöms *särskilt* sårbara, exempelvis med hög täthet²⁰ av fårbesättningar, i skärgårdar eller områden med fåbodbruk, då risken för allvarlig skada är större när andra lämpliga lösningar saknas. En förutsättning för att kunna tillämpa en sådan differentierad bedömning

²⁰ Det finns ingen definition för vad som utgör "hög täthet" i form av antal fårbesättningar per kvadratmil. Viltskadecenter har dock i sin underlagsrapport till detta regeringsuppdrag tagit fram ett underlag som visar på olika färtätheter i landet.

bör vara att områden med fåbodbruk eller skärgårdar definieras, så att det blir tydligt inom vilka områden kriteriet andra lämpliga lösningar är svårare att uppfylla. Skärgårdsområden med bete bör avgränsas i berörda länsstyrelsers förvaltningsplaner.

Vid angrepp på nöt och häst finns i praktiken inga lämpliga åtgärder för att förebygga ytterligare angrepp. Lapptyg, nattfällor eller nattintag är ofta rimliga förebyggande åtgärder vid angrepp på får eller get men betesmarkernas storlek gör det oftast orimligt att vidta samma åtgärder för nöt och häst. Bidrag till RAS prioriteras vanligtvis inte för nöt och häst. Därför bör riktlinjernas nivå för när skydds jakt kan beviljas sättas lägre för angrepp på nöt och häst än för angrepp på får eller get. Skydds jakt ska därmed kunna beviljas efter *ett* angrepp på nöt eller häst.

Riktlinjernas nivå för när skydds jakt kan beviljas efter angrepp som skett inom rovdjursavvisande stängsel bör också sättas lägre, till *ett* angrepp. Alla typer av stängsel minskar risken för vargangrepp men Viltskadecenter har gjort bedömningen att ett rovdjursavvisande stängsel är bättre än övriga stängsel. Om stängslet godkänts av länsstyrelsen och det under besiktningen efter ett angrepp uppfyller kraven på ett rovdjursavvisande stängsel, anser Naturvårdsverket att brukaren gjort vad som krävs gällande förebyggande åtgärder och att det inte finns några andra lämpliga lösningar att tillgå.

5.2.3 Riktlinjer för skydds jakt efter angrepp på hund

För att skydds jakt ska kunna beviljas måste det först göras en bedömning om det finns en risk för fortsatt allvarlig skada och att det inte finns någon annan lämplig lösning. Att bevilja skydds jakt efter endast ett angrepp på hund där inga förebyggande åtgärder har gjorts uppfyller således inte kraven i 23 a § jaktförordningen. Att använda skyddsväst på hund under jakt kan likställas med en förebyggande åtgärd och i vissa fall även den enda tillämpbara. Naturvårdsverket anser därför att skydds jakt bör kunna beviljas efter ett angrepp på hund med skyddsväst.

Viltskadecenter menar i det underlag som tagits fram inom uppdraget att det inte finns stöd för att anta att vissa individer eller familjegrupper skulle vara mer benägna än andra att angripa hundar, eller att skydds jakt skulle ha någon större effekt när det gäller att minska vargangrepp på hundar. Vid skador på hundar har kammarrätten uttalat att uppgifter om löshunds jaktens utbredning i det aktuella området är av betydelse vid bedömning av risk för allvarlig skada.²¹ Det är viktigt att inte låsa möjligheterna att även fatta beslut om skydds jakt i det enskilda fallet, när länsstyrelsen bedömer att kriterierna i 23 a § jaktförordningen är uppfyllda. Antalet jaktdagar i området kan därför tillsammans med andra förebyggande åtgärder så som användning av GPS, SMS-kedjor och avspårning samt befintlig kunskap om varg i området och historisk problembild, ligga till grund för ett beslut

²¹ Kammarrätten i Sundsvall mål nr 1935-22.

om skydds jakt. Detta för att skyddsväst inte alltid är lämpligt att använda på alla hundar och vid alla jaktformer.

I samband med angrepp på jakthund i ett revir minskar eller upphör oftast hundanvändningen i området och att det kan vara en förklaring till att angreppen upphör.

Det är svårt att utläsa någon trend över tid i antalet angrepp på jakthundar. Variationen mellan år är stor och kan till viss del bero av variation i antalet jakt dagar beroende på snöfall och snöföre. Djup snö och skare minskar antalet jakt dagar med löshund och därmed antalet tillfällen då hund och varg möts. Snö ger dessutom möjligheter att spåra av runt jaktområdet för att se om vargar finns i eller nära området och därefter fatta beslut om man vill släppa hundar eller inte i området, vilket också kan minska risken för vargangrepp på hund.

Riktlinjernas nivå för efter hur många angrepp på hund som skydds jakt kan beviljas (två i normalfallet) är satt utifrån den statistik Viltskadecenter redovisat i sin underlagsrapport till Naturvårdsverket. Tre angrepp på hund i samma revir under samma jaktsäsong eller 12-månadersperiod förekom under perioden 2020–2022 i fyra revir per år i genomsnitt. Fler än tre angrepp på hund i samma revir är inget som förekommer ens var femte år.

Det finns svårigheter med att ta fram exakta siffror på löshunds jaktens utbredning, men antalet angrepp kan användas som ett mått på löshunds jaktens utbredning i det aktuella området. Två angrepp på hund utan väst ger ett mått på att löshunds jakten är relativt stor i området och att det finns en risk för fortsatt allvarlig skada. Eftersom sannolikheten för angrepp på hund inte är större i revir med angrepp på tamdjur och vice versa, bör riktlinjerna hålla isär angrepp på tamdjur respektive angrepp på hund. En varg som har angripit får vid ett tillfälle har inte större sannolikhet att angripa hundar än en varg som inte har angripit får. Därför ska skydds jakt enligt riktlinjerna inte beslutas efter *ett* angrepp på hund och *ett* angrepp på tamdjur i samma revir då skydds jakt kan beviljas efter två angrepp.

För att fånga upp om ett angrepp sker i slutet av en jaktsäsong och ett i början av nästa, används en 12-månaders period som tidsmässig avgränsning för antalet angrepp. Länsstyrelsernas kan ha kännedom från området som gör det lämpligt att använda en kortare tidsperiod för att bedöma risken för fortsatta skador.

Skydds jakt kan beviljas efter endast ett angrepp på hund i koppel och i de fall hunden befinner sig i en trädgård och hundägaren är i nära anslutning till hunden. I dessa situationer kan det bedömas som att djurägaren gjort vad som krävs gällande andra lämpliga lösningar. Rovdjuret kan även bedömas ha ett oönskat beteende då den kommer så pass nära en hund som har människa /människor nära sig och trots det inte går att skrämja bort. Vad som ingår i begreppet trädgård bör vara en bedömning som länsstyrelsernas besiktningspersoner gör på plats.

Skydds jakt bör även beviljas efter ett angrepp på hund under pågående eftersök av trafikskadat vilt. Detta då det är av stor vikt att dessa eftersök fortsatt ska kunna utföras på ett effektivt och säkert sätt.

5.2.4 Riktlinjer för skydds jakt på invandrad varg efter angrepp

Att det tillförs genetisk variation och relativt obesläktade gener är en förutsättning för att upprätthålla en livskraftig vargstam i Sverige. Det innebär att invandrade vargar med östligt ursprung, så kallade F0:or, måste ges en möjlighet att etablera sig och få avkommor. De striktare riktlinjerna för skydds jakt på invandrade vargar ska ge förutsättningar för dessa vargar att etablera sig samtidigt som det fortsatt ska finnas en möjlighet att begränsa eventuella skador som kan uppstå.

I Naturvårdsverkets befintliga riktlinjer för beslut om skydds jakt på stora rovdjur hänvisas till ”genetiskt viktiga vargar”. I uppdateringen av riktlinjerna kommer användningen av detta begrepp att ses över, med inriktningen att framöver istället använda begreppen ”invandrad varg” respektive ”första generationens avkomma till invandrad varg”. Inför ett beslut om skydds jakt ska länsstyrelsen göra en sammantagen bedömning av jaktens påverkan på stammen. Det gäller i synnerhet skydds jakt på invandrad varg men också första generationens avkomma till invandrad varg. Naturvårdsverket bedömer dock att striktare kvantifierade riktlinjer bör begränsas till invandrade vargar och inte omfatta avkommor till invandrade vargar.

Naturvårdsverkets bedömning om denna avgränsning har gjorts med utgångspunkt i Viltskadecenters underlagsrapport, där särskilda kriterier föreslogs för skydds jaktbeslut på invandrad varg, inte för avkommor. Enligt Viltskadecenters bedömning kan striktare kriterier för genetiskt viktiga vargar som *inte* är invandrare på lång sikt resultera i en minskad vilja att låta just sådana individer etablera sig, vilket ”vore på alla sätt kontraproduktivt”.

Det är ett flertal bedömningar som ska göras innan ett beslut om skydds jakt kan fattas, där sannolikheten för framtida skada endast är en av dessa. Ett annat rekvisit som ska vara uppfyllt innan ett beslut om skydds jakt kan fattas är att avlivandet av vargindividen inte får försvåra upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus. Inför ett beslut om skydds jakt på varg ska även en bedömning göras kring frågan om avlivandet av vargen står i proportion till den skada som uppstått eller som riskerar att uppstå.²² Om en art har en liten population eller på annat sätt är sårbar, ställs högre krav på att avlivandet står i proportion till skadan än om arten är numerärt fler och mindre sårbar. Skydds jakt på invandrad varg kan få en särskild påverkan på stammen i stort och behöver därför undvikas i möjligaste mån. I den mån beslut om skydds jakt på sådan varg ska fattas får kravet på antal angrepp ställas högre. Naturvårdsverket anser därför att fler angrepp än normalfallet ska krävas innan skydds jakt på en sådan varg kan övervägas och att de i riktlinjerna angivna antal angreppen enbart kan ses som ett tydliggörande kring att antal angrepp får ställas högre i dessa fall. Riktlinjerna blir därför i detta fall en kombination av sannolikhet för framtida angrepp och förtydligande kring kravet på att antal angrepp ska ställas högre. Den beslutande myndigheten behöver även vara medveten om att kraven på

²² Jämför C 76/08 punkt 57 ”det undantag som en medlemsstat har för avsikt att göra ska stå i proportion till de behov som motiverar undantaget”.

att finna andra lämpliga lösningar ställs högre när det handlar om en invandrad varg.

Riktlinjernas nivåer avseende antal angrepp, dvs *hur* mycket högre krav som kan ställas för skydds jakt på invandrade vargar, motsvarar i huvudsak den relation mellan kriterierna för olika vargar som Viltskadecenter förordat i sin underlagsrapport till Naturvårdsverket. För angrepp på får, exempelvis, kan skydds jakt på invandrad varg beslutas efter fyra angrepp jämfört med efter två angrepp avseende andra vargar. För angrepp på hund i skyddsväst kan skydds jakt på invandrad varg beslutas efter två angrepp jämfört med efter ett angrepp avseende andra vargar. Liksom Viltskadecenter ser Naturvårdsverket att nivån för antalet angrepp *inte* ska skilja sig mellan invandrad varg och andra vargar i ett antal situationer när andra åtgärder vidtagits. Det gäller t.ex. angrepp på tamdjur som skett innanför rovdjursavvisande stängsel eller angrepp som skett på hund under uppsikt i en trädgård.

Grunden för bedömningen av ett vargrevirs betydelse för upprätthållande av gynnsam bevarandestatus bör i första hand vara de DNA-analyser som gjorts i samband med den senaste inventeringen. Länsstyrelserna bör som ett alternativ kunna göra en bedömning av vargindividens genetiska värde baserat på kännedom om invandrade vargar och närhet till kända revir.

5.2.5 Konsekvenser av uppdaterade riktlinjer

HUR KOMMER ANTALET BESLUT OM SKYDDSJAKT OCH ANTALET ANGREPP ATT PÅVERKAS?

Viltskadecenter har uppskattat vad uppdaterade riktlinjers effekt för *antalet beslut* om skydds jakt skulle bli, baserat på skydds jaktskriterier på olika nivåer. I Viltskadecenters underlagsrapport redovisas beräkningar av antal vargar som hade fällts om olika kriterier för skydds jakt i samband med angrepp på tamdjur och hund hade tillämpats under 2022, och under förutsättning att beslut om skydds jakt alltid leder till en fälld varg. Viltskadecenter redovisar att antalet beslut om att bevilja skydds jakt på varg skulle ha varit påtagligt högre om skydds jakt hade beviljats efter två angrepp på tamdjur eller hund, jämfört med om skydds jakt hade beviljats efter tre angrepp.

Naturvårdsverket bedömer att ett ökat antal beslut om skydds jakt är en sannolik konsekvens av de uppdaterade riktlinjer som redovisas i denna skrivelse, i och med att de innebär att skydds jakt kan beslutas tidigare (vid ett lägre antal angrepp) än vad som anges i befintliga tumregler. Utvecklingen för antalet beslut om skydds jakt är dock beroende av en rad andra faktorer, bl.a. avseende etablering av vargar i olika delar av landet, tillämpning av licensjakt och vidtagande av andra förebyggande åtgärder för att förhindra angrepp. Naturvårdsverket ser därför inga förutsättningar att kvantifiera hur antalet ansökningar och beslut om skydds jakt påverkas av de uppdaterade riktlinjerna.

De uppdaterade riktlinjerna vad gäller skydds jaktbeslut efter angrepp på tamdjur motsvarar i huvudsak de kriterier som Viltskadecenter redovisat i sin underlagsrapport. Viltskadecenters bedömning är att en implementering av

kriterierna vad gäller angrepp på tamdjur, tillsammans med andra förebyggande åtgärder, skulle bidra till att hålla *antalet angrepp* per län och år på en nivå under 1 procent av det totala antalet får- och getbesättningar i respektive län. Vad gäller skyddsjaksbeslut efter angrepp på hund, skiljer sig riktlinjerna från de kriterier som Viltskadecenter redovisade i sin underlagsrapport och Viltskadecenter har heller inte redovisat någon bedömd konsekvens vad gäller antalet angrepp på hundar.

Naturvårdsverket ser inte förutsättningar att precisera konsekvensen av uppdaterade riktlinjer i termer av förändrat antal angrepp på tamdjur eller hundar. Liksom vad gäller antalet beslut om skyddsjakt, är utvecklingen av antalet angrepp beroende av en rad andra faktorer (se avsnitt 2.4). Allt annat lika, kan det ändå antas att en uppdatering av riktlinjerna, som medför att beslut om skyddsjakt kan fattas tidigare, innebär att fler rovdjur än idag kommer att fällas på skyddsjakt, att fler upprepade angrepp förhindras och att det totala antalet angrepp minskar.

Ett antal länsstyrelser har under uppdragets genomförande framfört att en utveckling som innebär ett ökat antal beslut om skyddsjakt skulle leda till ökade kostnader för länsstyrelsen, dels vad gäller resurser för att handlägga ärenden dels medel för att praktiskt genomföra och följa upp skyddsjakter som tillsyn i fält och besiktningar av fällda djur.

PÅVERKAN PÅ FÖRUTSÄTTNINGARNA FÖR LICENSJAKT PÅ VARG OCH FÖR ETABLERING AV VARG I FLER DELAR AV LANDET

Naturvårdsverket beställer varje år en uppdaterad beskattningsmodell för vargstammen för att få en bedömning om tillväxttakt samt underlag för möjligt totalt jaktuttag utan att riskera gynnsam bevarandestatus för arten.²³

Beskattningsmodellen ligger till grund för länsstyrelsernas analys om ett möjligt totalt jaktuttag för skydds- och licensjakt den kommande säsongen. Om andelen av det möjliga uttaget av skyddsjakt ökar, kommer följaktligen andelen av det möjliga uttaget för licensjakt minska i motsvarande utsträckning.

Vilka konsekvenser utökad skyddsjakt får för vargstammens tillväxt beror på flera olika faktorer, där riktlinjerna för beslut om skyddsjakt utgör ett. En avgörande faktor är i hur hög grad besluten verkställs och att en eller flera vargar faktiskt fälls.

En möjlig konsekvens av att sänka tröskeln för när skyddsjakt kan beslutas, är att antalet skyddsjaktbeslut ökar, vilket kan få påverkan på vargstammens möjlighet att sprida sig till och etablera sig i nya områden. Det kommer sannolikt att fällas fler vargar vid skyddsjakt i områden med hög täthet av fårbesättningar. Om unga vargar som lämnat sina föräldrarevir och vandrar/etablerar sig utanför det huvudsakliga vargområdet, kan det finnas en ökande sannolikhet att dessa vargar fälls på skyddsjakt vilket gör att möjligheten att etablera sig i nya områden kan minska. I uppföljningen av effekterna av uppdaterade riktlinjer behöver denna möjliga konsekvens uppmärksammas.

²³ Beräkningar av beskattning av den Skandinaviska vargpopulationen 2024-Rapport till Naturvårdsverket, Sverige och Miljødirektoratet, Norge från SKANDULV

I Naturvårdsverkets dialog med länsstyrelserna inom ramen för regeringsuppdraget har frågan väckts huruvida möjligheten att plocka bort hela revir genom skyddsjaksbeslut påverkas. Naturvårdsverket har i sina riktlinjer för skyddsjakt²⁴ förklarat att skyddsjakt bör kunna beslutas efter mer än en individ, i de fall myndigheten bedömer att mer än en individ orsakar eller riskerar orsaka allvarlig skada. De uppdaterade riktlinjerna och de bedömningar som Naturvårdsverket i övrigt gör i denna skrivelse påverkar inte denna bedömning.

5.2.6 Uppföljning av effekter av uppdaterade riktlinjer

Effekten av uppdaterade riktlinjer bör fångas upp av och bedömas utifrån pågående och fortsatta uppföljningsinsatser av Viltskadecenter och Naturvårdsverket.

VILTSKADESTATISTIK FRÅN VILTSKADECENTER

I Viltskadecenters uppdrag ingår att ta fram en sammanställning av nationell statistik över fredade viltarters skador på tamdjur (ej ren) och gröda. I sammanställningen redovisas även länsstyrelsernas användning av medel för bidrag till förebyggande åtgärder och ersättningar för skador. Viltskadecenter ska årligen sammanställa situationer med rovdjur nära bebyggelse.

NATURVÅRDSVERKETS UPPFÖLJNINGSSARBETE

Naturvårdsverket har den övergripande uppgiften att säkerställa att rovdjuren finns i livskraftiga bestånd, upprätta en nationell förvaltningsplan, fördela ekonomiska medel till inventering, information och viltskador, fastställa inventeringsresultat och delegera beslutanderätten till länsstyrelserna för skydds- och licensjakt när de juridiska förutsättningarna är uppfyllda. Uppföljningar av skydds- och licensjakter, inventeringsresultat och beskattningsmodeller ska säkra att arternas gynnsamma bevarandestatus bibehålls.

5.3 Samordning med andra förebyggande åtgärder

Naturvårdsverkets bedömning

Naturvårdsverket bedömer att uppdaterade riktlinjer för skyddsjakt kan föranleda en tydligare prioritering av viltskadeanslagets användning.

Naturvårdsverket bedömer att möjligheterna att höja ersättningen för rovdjursavvisande stängsel i revir med etablerad invandrad varg behöver analyseras närmare, bl.a. med beaktande av EU:s statsstödsregler och risken att enskilda brukare kan bli återbetalningsskyldiga. I det sammanhanget bör också övervägas om bidrag till skyddsväst för hund bör höjas för de som jagar med löshund i reviret.

²⁴ Naturvårdsverkets reviderade riktlinjer för beslut om skyddsjakt, 2023.

Enligt uppdraget ska Naturvårdsverket redovisa hur skydds jakt kan samordnas med andra förebyggande åtgärder på ett sätt som bidrar till att uppnå de rovdjurspolitiska målen.

Grundprincipen för det svenska viltskadesystemet är att viltskador i första hand ska förebyggas. Syftet med det förebyggande arbetet är att minska risken för att skador över huvud taget uppstår, och därigenom uppnå det politiska målet om att tamdjurshållning inte påtagligt ska försvåras.

Naturvårdsverket fördelar årligen viltskademedel till länsstyrelserna.²⁵ Dessa medel används till bidrag för förebyggande åtgärder och för att betala ut ersättning efter angrepp. Rovdjursavvisande stängsel (RAS) är den vanligaste åtgärden för att skydda betesdjur mot rovdjursangrepp. Bidrag för sådana åtgärder finansieras med viltskademedel. En etablering av vargstammen i nya områden kan kräva omfattande och kostnadskrävande stängslinginsatser. Uppförande av RAS bygger på brukarens intresse och möjligheter och är inte ett tvång.

I dagsläget finns inga uttalade prioriteringar för viltskademedlens användning. Hittills har länsstyrelserna fått medel efter ansökan, men det är sannolikt att medlens användning framöver behöver bli föremål för en tydligare prioritering.

Viltskadecenter har i underlagsrapporten till Naturvårdsverket föreslagit följande åtgärder då en invandrad varg är stationär i ett område.

- Höjning av summan för bidrag till RAS till max 200 kr/meter istället för 50 kr/meter för får-/getbesättningar i reviret.
- Höjning av summan för bidrag till skyddsväst för hund till 100 procent av inköpskostnaden (max 8 000 kr) till de som jagar med löshund i reviret.

Naturvårdsverket bedömer att det finns skäl att se över och, i första hand i revir med etablerad invandrad varg, höja beloppen för de bidrag som betalas ut till enskilda för olika förebyggande åtgärder. Detta behöver dock analyseras närmare av Naturvårdsverket, med beaktande av EU:s statsstödsregler och under förutsättning att resurser finns tillgängliga inom myndigheten för en sådan analys.

5.4 Skydds jakt när vargar skapar oro och otrygghet

Naturvårdsverkets bedömning

Naturvårdsverket bedömer att länsstyrelserna redan idag hanterar vargar nära bebyggelse och människor på ett sätt som håller risken för angrepp av varg på människor på en så låg nivå som det går. Det är vargars beteende som styr ett beslut om skydds jakt där oro kan vara en del av den reaktion människor kan ge utlopp för. Själva oron som sådan kan enligt Naturvårdsverket inte ligga till grund för ett beslut om skydds jakt.

²⁵ Viltskadeförordning (2001:724) och Naturvårdsverkets föreskrifter om bidrag och ersättningar för viltskador (NFS 2018:5)

Som en del i regeringsuppdraget har Naturvårdsverket bedömt under vilka omständigheter skydds jakt skulle kunna beviljas när vargar skapar oro och otrygghet genom att befinna sig nära människor, tamdjur eller hundar.

Vargar nära bebyggelse kan skapa oro och rädsla hos människor. Framför allt uppstår dessa situationer då vargar uppträder på ett sätt som är oönskat för människor, exempelvis genom att ofta vara synliga eller inte låta sig skrämmas iväg.

För att skälet i 23 a § 1 punkten jaktförordningen ska kunna åberopas för människors oro, hälsa och stress bör det finnas påtagliga risker för allmänhetens hälsa och säkerhet. Det kan vara aktuellt om enskilda rovdjur uppehåller sig nära människor eller har ett annat oönskat beteende som kan antas vara farligt eller riskera att bli farligt för allmänheten. Detta är också den vanligaste anledningen till att bestämmelsen används. Beslutet om skydds jakt grundar sig således inte på oron den enskilde känner inför vargens beteende, utan på risken att vargens beteende leder till att människor skadas. Till stöd för den beslutande myndigheten vid bedömningen av om skydds jakt ska övervägas, finns Viltskadecenters rapport ”Nära vargar”.²⁶

Naturvårdsverket bedömer, i likhet med vad Viltskadecenter inom ramen för regeringsuppdraget har redovisat i sin underlagsrapport, att det inte är möjligt att ställa upp kriterier för hur stor andel av de boende i ett visst område som ska uttrycka rädsla/oro för att det ska anses utgöra grund för skydds jakt.²⁷

Naturvårdsverket anser heller inte att det är möjligt att mäta oro hos en enskild, och koppla detta till kriteriet allmän hälsa eller allvarlig skada, på ett sådant sätt att det kan ligga till grund för ett beslut om skydds jakt. Naturvårdsverket ser istället att skydds jakt i detta sammanhang bör användas som en av flera åtgärder för att minimera risken för vargangrepp på människor. Viltskadecenter har i rapporten ”Nära vargar” redogjort för detaljerade förslag till hantering av situationer med varg nära bostadshus eller människor.

Sammanfattningsvis bedömer Naturvårdsverket att det är vargarnas beteende som ytterst styr ett beslut om skydds jakt där oro kan vara en del av den reaktion människor kan ge utlopp för. Som grund för beslut om skydds jakt finns ett oönskat beteende hos vargarna som kan antas vara farligt eller riskera att bli farligt för allmänheten. I dessa fall finns oro hos enskilda men det är vargars beteende och inte den enskildes oro som utgör grunden för beslut om skydds jakt.

²⁶ Rapport från Viltskadecenter, SLU 2016-4

²⁷ Viltskadecenter, Underlag för diskussion om skydds jaktstiktlinjer för varg, 2023-12-04.

5.5 Bedömning om 28 § jaktförordningen

Naturvårdsverkets bedömning

Naturvårdsverket anser inte att det är förenligt med art- och habitatdirektivet att ändra 28 § jaktförordningen på ett sätt som gör det möjligt för enskild att under vissa situationer förfölja en varg i syfte att döda vargen utan att ett sådant beslut fattats av behörig myndighet. Naturvårdsverket anser att vägledning kring bestämmelsen skulle kunna underlätta bedömningen kring vad som kan krävas av den enskilde för att uppfylla kriterierna i 28 § 3 stycket jaktförordningen.

Enligt uppdraget ska Naturvårdsverket redovisa möjligheterna för ägare eller vårdare av tamdjur att med stöd av 28 § jaktförordningen i nuvarande lydelse, eller genom ändringar i bestämmelsen, spåra upp och avliva en skadegörande varg i direkt anslutning till ett angrepp på tamdjur eller hund samt se över om fler hjälpmedel bör tillåtas för att få till stånd ett snabbt avlivande av en sådan varg.

Genom 28 § jaktförordningen ges enskilda rätt att i vissa situationer skydda tamdjur från rovdjursangrepp. Kriterierna för jakt med stöd av bestämmelsen beskrivs närmare under punkten 2.1.2.

För att förfölja en skadegörande varg i syfte att fånga eller döda denna krävs enligt nuvarande regler att ett beslut om skydds jakt fattats. Det är i första hand 23 a § punkten 3 jaktförordningen, att förhindra allvarlig skada, som beslutet om skydds jakt på varg vid ett angrepp på tamdjur eller hund grundas på. Av punkten 2.2.1 och punkten 2.1.2 framgår de kriterier som måste vara uppfyllda för att ett beslut om jakt ska kunna fattas med stöd av 23 § jaktförordningen. Där framgår även att paragrafen inte får tolkas på ett sätt som strider mot naturvårdsdirektiven. Det finns således en mängd kriterier som måste vara uppfyllda innan ett beslut om skydds jakt på varg kan fattas. Ett sådant beslut är även överklagbart i domstol. Det är vanligt att länsstyrelsens beslut om skydds jakt överklagas och i vissa fall står sig inte besluten vid en prövning av domstol. Att ett beslut om jakt på arter som faller under art- och habitatdirektivet omfattas av domstolsprövning är en del av kravet i Åhuskonventionen.²⁸ EU-domstolen har slagit fast att det enbart är en behörig myndighet som kan fatta ett beslut om undantag från artikel 16.1.²⁹ I aktuell dom rörde det fångst av varg, men samma resonemang får anses gälla dödande av varg.

Som framgår av ovan verkställs ett beslut om skydds jakt på varg genom att ett förföljande av den skadegörande individen påbörjas i syfte att döda vargen. En sådan jakt skiljer sig således inte från en eventuell förändring av 28 § jaktförordningen där ett förföljande av en individ skulle tillåtas vid ett avvärjt eller fullbordat angrepp. Naturvårdsverkets bedömning är därför att ett förföljande med stöd av en ändring i 28 § jaktförordningen skulle motsvara den typen av skydds jakt som idag beslutas om av länsstyrelserna.

²⁸ Högsta förvaltningsdomstolen mål nr 312-15.

²⁹ Alianța pentru combaterea abuzurilor, C-88/19, EU:C:2020:458

Med anledning av detta ser Naturvårdsverket inte att det är möjligt, varken med nuvarande lydelse eller genom en förändring av paragrafen, att tillåta att enskild på eget initiativ förföljer en varg i syfte att döda den. Sådant förföljande skulle kräva att alla kriterier som ställs på ett skyddsjaktsbeslut måste vara uppfyllda, något som inte är möjligt för en enskild att bedöma och avgöra. Ett sådant förfarande skulle heller inte vara underkastad domstolsprövning eller uppfylla kravet på att en behörig myndighet ska fatta beslutet om undantag från direktivets regler. Även några länsstyrelser ser svårigheter med en förändring av 28 § jaktförordningen i detta avseende och lyfter bland annat praktiska och juridiska utmaningar kopplat till den bedömning som krävs exempelvis kring jakt på invandrade vargar.

Sammantaget ser därför inte Naturvårdsverket att det är förenligt med art- och habitatdirektivet att ändra 28 § jaktförordningen på ett sätt som medger ett förföljande av en varg i syfte att döda vargen utan att ett sådant beslut fattats av behörig myndighet.

5.5.1 Vägledning kring bestämmelsen

Naturvårdsverket konstaterar att det finns en viss osäkerhet och rädsla kopplat till tillämpningen av 28 § jaktförordningen och då kanske särskilt rörande rekvisitet i 28 § 3 stycket jaktförordningen att *”Rovdjuret får bara dödas när det inte går att skrämma bort rovdjuret eller på något annat lämpligt sätt avbryta eller avvärja angreppet”*. En länsstyrelse har förslagit att rekvisitet borde tas bort.

Naturvårdsverkets bedömning är att rekvisitet är tänkt att fånga upp begreppet ”annan lämplig lösning” som återfinns i de bestämmelser i jaktförordningen som bland annat rör skyddsjakt. Begreppet är grundläggande i art- och habitatdirektivet och nationell rätt och måste vara uppfyllt för att döda en strikt skyddad art som varg. Naturvårdsverket ser därför inte att kriteriet kan tas bort.

Naturvårdsverket anser att den i första hand muntliga vägledning som kan ges kring rekvisitet skulle kunna förtydliga bestämmelsen och underlätta för den enskilde i en situation där 28 § jaktförordningen kan vara tillämplig. Av Viltskadecenters underlag framgår bland annat att Viltskadecenters erfarenhet från försök att skrämma varg är att vargen oftast inte reagerar särskilt starkt på smållar på avstånd. Istället är det när en smållare briserar inom någon meter från vargen, eller då den träffas av en gummikula, som den reagerar med att avlägsna sig från platsen. Hur många skrämnskott som har avlossats är enligt Viltskadecenter irrelevant för att avgöra om det funnits annat lämpligt sätt att avbryta angreppet på eller ej. I de flesta fall har vargarna vid skrämnel reagerat betydligt starkare då det hojtats eller klappats i händerna.

Vid vargangrepp på hund är händelseförloppet oftast dessutom mycket hastigt och observatören tvingas göra en ännu snabbare bedömning av situationen. Att resa sig upp, skrika och klappa i händerna kan få vargen att avbryta, men resultatet kan lika gärna bli att ögonblicket att skjuta vargen går förlorat och att hund och varg snabbt rör sig bort och utom räckhåll för observatören att avbryta angreppet. Det är således inte ovanligt att det finns rimliga skäl att anta att det lämpligaste sättet att avvärja/avbryta ett angrepp på hund är att direkt döda vargen.