

BILAGA 1

Ärendenr:
NV-05826-22

Naturvårdsverkets vägledning i samband med att möjligheten att fatta beslut om licensjakt på varg 2023 överläts till länsstyrelserna

Denna vägledning riktar sig till de länsstyrelser som är berörda av aktuell delegering från Naturvårdsverket gällande möjligheten att besluta om licensjakt på varg. Syftet med vägledningen är att stödja länsstyrelserna i de beslutsprocesser som följer av det ansvar de fått för beslut om licensjakt. Denna vägledning är viktig då bland annat förhandsavgörandet från EU-domstolen (Tapiola- domen) ska tas i beaktande vid ett eventuellt beslut om jakt på varg.

Möjligheten att besluta om licensjakt på varg följer av 23 c § jaktförordningen (1987:905).

Den bestämmelsen bygger på artikel 16.1 e i art- och habitatdirektivet. De juridiska utgångspunkterna för licensjakt på varg är därmed desamma som tidigare.

Ett eventuellt beslut om licensjakt på varg ska enligt jaktförordningen beslutas senast den 1 oktober.

1. En regionaliserad förvaltning med delegerat ansvar

Naturvårdsverkets utgångspunkt är att förvaltningen av varg i så stor utsträckning som möjligt bör vara regional. Detta i enlighet med beslutad rovdjurspolitik. I vissa fall kan Naturvårdsverket besluta att frångå principen om regional beslutanderätt. Det kan i ett sådant fall till exempel handla om att de övergripande nationella målen för rovdjurspolitiken därmed främjas.

Att Naturvårdsverket överlämnar möjligheten att besluta om licensjakt på varg betyder inte att länsstyrelserna måste eller bör besluta om licensjakt, bara att de ges möjligheten. Det åligger länsstyrelserna att bedöma om det är i linje med gällande regelverk och populationsstatus att besluta om licensjakt. Detta innebär att länsstyrelserna i sina regionala beslut måste göra vissa nationella avvägningar.

Länsstyrelserna ansvarar för att bedöma om gynnsam bevarandestatus för arten kan upprätthållas i samband med ett beslut om licensjakt. Länsstyrelserna är även ansvariga för att göra bedömningar om var uttaget vid en eventuell licensjakt ska ske samt hur man kan främja etableringen av genetiskt viktiga individer och underlätta spridningen till nya områden.

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.”

Naturvårdsverket ansvarar för nationella planer och processer som, tillsammans med de åtgärder som länsstyrelserna beslutar om, säkerställer att gynnsam bevarandestatus för rovdjuren upprätthålls. Naturvårdsverket ansvarar också för att följa det regionala genomförandet av rovdjursförvaltningen för att säkerställa att gynnsam bevarandestatus upprätthålls över tid.

Den 30 december 2016 fattade Högsta Förvaltningsdomstolen beslut i mål om licensjakt på varg¹. Domstolen utgår från att det behöver finnas minst 300 vargar i Sverige för att arten ska anses ha gynnsam bevarandestatus. Högsta Förvaltningsdomstolens beslut belyser samtliga kriterier som ska vara uppfyllda för att beslut om licensjakt ska kunna fattas. Domstolen går igenom vad som bör krävas för att jakten ska bedömas som lämplig med hänsyn till stammarnas storlek och sammansättning och vad som krävs för att jakten ska anses ske selektivt och under strängt kontrollerade förhållanden. I komplement till denna dom ska länsstyrelserna även ta EU-domstolens förhandsavgörande, mål C-674/17², i Tapioladomen i beaktande.

De första besluten om licensjakt som fattades av länsstyrelserna under 2021 har prövats av svenska domstolar. Med undantag för jakt i ett revir, har domstolarna inte haft några invändningar i relation till lokal gynnsam bevarandestatus. Domstolarna har även, med anledning av tilläggsbeslut som fattats av länsstyrelsen, särskilt prövat frågan om tillämpningen av 23 f § jaktförordningen.^{3,4}

Det åligger den beslutande myndigheten att beakta domstolarnas alla relevanta avgöranden gällande stora rovdjur vid beslut om licensjakt.

2. Bedömning av möjligheten att besluta om licensjakt på varg

Varje länsstyrelse ansvarar för att eventuella beslut om licensjakt på varg uppfyller de förutsättningar som anges i 23 c § jaktförordningen. Det innebär att samtliga följande kriterier måste vara uppfyllda⁵.

- Det får inte finnas någon annan lämplig lösning än licensjakt.
- Jakten får inte försvåra upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde.
- Jakten ska vara lämplig med hänsyn till stammarnas storlek och sammansättning.

¹ HFD 2016 ref. 89

² Mål C-674/17

³ Se Kammarrätten i Sundsvall, mål nr 122–22

⁴ Se Kammarrätten i Sundsvall mål nr 393-395-22

⁵ Kriterierna utvecklas delvis i Naturvårdsverkets riktlinjer för beslut om skydds jakt. Rapport 6568. ISBN: 978-91-620-6568-3, sid 11.

- Jakten ska ske selektivt.
- Jakten ska ske under strängt kontrollerade former.

I eventuella beslut om licensjakt behöver länsstyrelserna tydliggöra vilka avvägningar och bedömningar som har gjorts för var och en av punkterna ovan.

3. Viktiga begrepp

Annan lämplig lösning

Licensjakt på varg är endast möjlig om det inte finns någon alternativ åtgärd som gör det möjligt att uppnå syftet med jakten. Om punkterna 16.1 a-d (23 a § första stycket 1–4 jaktförordningen) är tillämpliga, och kan genomföras och uppnås med andra medel än 16.1 e (23 c jaktförordningen), så ska detta väljas framför en licensjakt. Ett exempel är skydds jakt för att förhindra allvarlig skada. Detta kräver en noggrann genomgång och redovisning av på vilket sätt andra lämpliga lösningar för att uppnå det angivna syftet med den tänkta licensjakten saknas, samt vilket vetenskapligt stöd det finns för ett sådant ställningstagande. Dessa avvägningar bör redovisas tydligt i ett eventuellt beslut om licensjakt.

Den beslutande myndigheten bör även lista vilka system för samverkan och konfliktlösning som finns i Sverige, ex. samverkansorgan, viltförvaltningsdelegationer, m.fl.

Försiktighetsprincipen

I mål C674/17⁶ understryks även att försiktighetsprincipen ska gälla för uttag i populationen.

”Det ska i detta sammanhang även understrykas att det följer av försiktighetsprincipen i artikel 191.2 FEUF att om en bedömning av de mest tillförlitliga och tillgängliga vetenskapliga uppgifterna fortfarande ger utrymme för en viss osäkerhet om huruvida ett sådant undantag försvårar upprätthållandet eller återställandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av en utrotningshotad art, får medlemsstaten inte bevilja eller tillämpa undantaget.”

I frågan om syftet med jakten slår domstolen fast att ett undantag måste baseras på de mest tillförlitliga och relevanta vetenskapliga och tekniska rönen och mot bakgrund av omständigheterna i det specifika fallet (p. 51). Det krävs enligt domstolen att medlemsstaten visar att ett undantag leder till att licensjakt ur ett helhetsperspektiv får en positiv effekt på vargens bevarandestatus (p. 46).

Beskattningsmodeller som baseras på vetenskapligt underlag minimerar risken för att upprätthållandet av GYBS ska påverkas negativt.⁷

⁶ Mål C674/17

⁷ Beräkningar av beskattning av den Skandinaviska vargpopulationen 2023-Rapport till Naturvårdsverket, Sverige och Miljødirektoratet, Norge från SKANDULV

Begränsad mängd

Kriterierna i jaktförordningen bör tolkas mot bakgrund av art- och habitatdirektivet. Av praxis (Hfd 2016 ref 89⁸) följer att, förutsatt att artikel 16.1 e är grund för ett undantag, krävs det att jakten sker i begränsad omfattning och avser en begränsad mängd för att vara tillåten. Villkoret är inte fast, varken i antal eller i procent, utan det handlar enligt Naturvårdsverket om en jämförelse med populationsnivån för arten med beaktande av artens särskilda förutsättningar. Bedömningen är direkt kopplad till artens bevarandestatus. Samordningen mellan berörda länsstyrelser inför beslut om licensjakt på varg är liksom tidigare en förutsättning för att säkerställa att det samlade antalet vargar som omfattas av besluten utgör en begränsad mängd.

I mål C674/17⁹ slår EU-domstolen fast att den mängd insamlade exemplar som beviljas med stöd av undantaget i artikel 16.1 e måste vara så begränsad att den inte medför en betydande negativ inverkan på det berörda beståndets struktur, även om mängden inte i sig försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde (p. 72). Betydande negativ inverkan på det berörda beståndets struktur skulle kunna vara att jakten riktas enbart mot föräldraindivider så att den reproduktiva andelen av vargstammen minskar.

EU-kommissionens uppdaterade vägledning om strikt skydd av arter¹⁰ bör också tas i beaktande vid ett eventuellt beslut om licensjakt.

Vid tidigare licensjakter på varg har uttagen varierat. I praxis har konstaterats att en reducering av vargstammen på cirka 11 procent var i enlighet med kriteriet (jfr Hfd 2016 ref 89). Vad som anses vara en begränsad mängd hänger samman med uttag som inte försvårar upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus eftersom det är dessa två kriterier som påverkar vad som är ett möjligt uttag i licensjakten. Frågan behandlas vidare under avsnitt 6 nedan.

4. Syfte med jakten

Med anledning av mål C-674/17¹¹ rörande den finska vargjakten vill Naturvårdsverket särskilt peka på vikten av att syftet med eventuell licensjakt på varg tydligt beskrivs i beslut om licensjakt samt att det finns vetenskaplig grund för att syftet kommer att uppnås med beslutad jakt.

Utöver att redogöra för kriterierna för licensjakt (se 23 c § jaktförordningen) är det i beslut om licensjakt alltså av stor vikt att tydligt ange syftet med jakten och redogöra för hur licensjakten kommer att leda till att syftet uppfylls, bl.a. genom att redogöra för det vetenskapliga stöd som finns för syftet. Det är gentemot syftet som man gör bedömningen om det finns andra lämpliga lösningar.

⁸ [Hfd 2016 ref 89](#)

⁹ [Mål C674/17](#)

¹⁰ [Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC](#)

¹¹ [Mål C674/17](#)

Ett exempel på syfte med licensjakt kan vara att legal jakt kan bidra till att minska illegal jakt^{12,13}. Ett annat syfte med jakten kan vara att minska den socioekonomiska och psykosociala påverkan som täta vargstammar kan ha på människor som bor i områden med mycket varg^{14,15}. Ett tredje syfte kan vara att licensjakt i särskilt täta områden ökar möjligheten för genetiskt viktiga vargars avkommor (F1) att etablera sig och komma in i aveln.¹⁶

Resonemang kring människors inställning till varg och hur det påverkar vargstammens tillväxt återfinns t. ex. i en amerikansk forskningsrapport från 2015 av L. Scott Mills och Jennifer Feltner¹⁷. I denna rapport dras bl. a. slutsatsen att den skandinaviska vargpopulationens utveckling är beroende av människans tolerans för vargen och att en kontrollerad vargjakt i sig inte är oförenlig med att upprätthålla referensvärdet. I rapporten tas också sambandet mellan förtroende och illegal jakt upp.

Ny forskning ger dock inget stöd för att man på kort sikt kan se förändringar av människors attityder till rovdjursförvaltningen enbart tack vare möjligheten att jaga varg.¹⁸ Den nya kunskapen behöver upprepas över tid för att kunna få en tydligare bild av vad en licensjakt på varg kan bidra med och hur en attitydförflyttning mot tolerans och förtroende för förvaltningen kan möjliggöras. Huruvida den illegala jakten minskar om licensjakt tillåts har inte undersökts i denna studie.

Illegal jakt

EU-domstolen förtydligar i mål C674/17¹⁹ att den beslutande myndigheten måste underbygga påståendet om att tillstånd att bedriva licensjakt faktiskt kan minska den illegala jakten, och detta i en omfattning som kommer att få en positiv nettoeffekt på vargstammens bevarandestatus. Detta behöver göras med ”rigoröst vetenskapligt stöd”, vilket även omfattar jämförande uppgifter om följderna på vargens bevarandestatus av den jakt som bedrivs. Här ska antalet planerade skyddsjaktsbeslut och de senaste uppskattningarna av antalet olagligt fällda vargar beaktas (p. 44-45).

I en dom från 17 februari 2020 fastslår Förvaltningsrätten i Luleå - med direkt hänvisning till EU-domstolens förhandsavgörande i mål C674/17 - att artikel

¹² [Liberg et al, Poaching-related disappearance rate of wolves in Sweden was positively related to population size and negatively to legal culling](#)

¹³ [Suutarinen & Kojola. One way or another: predictors of wolf poaching in a legally harvested wolf population](#)

¹⁴ NV-02945-15: Analys och redovisning av hur socioekonomin påverkas av en vargpopulation som har gynnsam bevarandestatus i Sverige, Skrivelse i regeringsuppdrag att utreda gynnsam bevarandestatus för varg (M2015/1573/Nm),

¹⁵ [Erica von Essen, In the gap between legality and legitimacy](#)

¹⁶ NV-06253-21: Spatial dynamics in the Scandinavian wolf population – effects of increased population size and culling

¹⁷ Bilaga 4 till Delredovisning av regeringsuppdraget att utreda gynnsam bevarandestatus för varg (M2015/1573/Nm).

¹⁸ NV-06582-20: Studie om attityder till licensjakt på varg

¹⁹ [Mål C-674/17](#)

16.1 e i art- och habitatdirektivet kan tillämpas för licensjakt på en strikt skyddad rovdjursart (i förevarande fall lodjur) i syfte att ”förbättra möjligheten för samexistens och på detta sätt bevara lodjursstammens gynnsamma bevarandestatus”. Förvaltningsrätten avslog därmed de klagande parternas invändning att artikel 16.1 e inte skulle få användas för licensjakt. I besluten inför 2022 års licensjakt på varg, har liknande resonemang förts av domstolarna.

Den senaste uppskattningen av illegala jakt gjordes 2017 och bedömdes då uppgå till ca 15–20% av den totala dödligheten i populationen nationellt.²⁰ Den illegala jakten är medräknad som en parameter i beskattningsmodellen som tagits fram av SKANDULV.²¹

Förvaltningsplanen för stora rovdjur som förväntas beslutas hösten 2022 har också ett fokusområde som hanterar frågan om illegal jakt. Åtgärder tas fram dels för att fortsätta att aktivt beivra grova jaktbrott som sker, dels för att arbeta aktivt med förebyggande arbete.

5. Genetiskt viktiga vargar och selektivitet

Liksom under tidigare licensjakter på varg får inte licensjakt bedrivas inom revir med säkerställd etablering av genetiskt viktig varg enligt 4 § Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2014:24). Bakgrunden är att licensjakten inte ska försvåra upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus och att jakten ska ske selektivt.

Två sedan tidigare kända finsk-ryska vargar var fortsatt stationära i populationens reproduktionsområde. En tik i en familjegrupp i Sverige (Tiveden) och en hane i en familjegrupp i Norge (Setten). En familjegrupp med årsvalpar har under vintern dokumenterats i Setten, men inga årsvalpar födda 2021 kunde dokumenteras i Tiveden.

Totalt dokumenterades 21 F1: or i Skandinavien, efter tre kända finsk-ryska vargar under inventeringsperioden. Vid utformningen av en eventuell licensjakt behöver länsstyrelserna se till att jakten inte bedrivas inom revir med säkerställd etablering av sådana genetiskt viktiga vargar.

Antalet familjegrupper har under de senaste åren ökat i Sverige. Länsstyrelsen bör ta i beaktande att jakten utformas så att den inte riktas mot individer som riskerar att innebära en betydande negativ inverkan på beståndets struktur om de fälls.

6. Eventuellt utrymme för licensjakt 2023

Ett beslut om licensjakt på varg får inte försvåra upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos vargbeståndet i dess naturliga utbredningsområde. Vid en regional bedömning gällande licensjakt på varg är det viktigt att utgå från bästa

²⁰ Liberg et al, Poaching-related disappearance rate of wolves in Sweden was positively related to population size and negatively to legal culling

²¹ Beräkningar av beskattning av den Skandinaviska vargpopulationen 2023-Rapport till Naturvårdsverket, Sverige och Miljødirektoratet, Norge från SKANDULV

tillgängliga beräkningsunderlag för populationsbeskattning. I Sverige är detta de årliga inventeringsresultaten för vargstammen²². I bedömningen av utrymmet till licensjakt bör den totala dödligheten hos vargstammen inkluderas, även den illegala jakten.

Vargstammen har spridit sig till södra förvaltningsområdet där det nu finns ett antal revir, både familjegrupper och revirmarkerande par. Trots att förvaltningsområdet nu ligger över sin beslutade miniminivå bedömer Naturvårdsverket fortsatt södra förvaltningsområdet som ett spridningsområde utan möjlighet till licensjakt. Detta utifrån beslutad rovdjurspolitik om att förvaltningen ska minska koncentrationen av varg där den är som tätast, vilket just nu är i mellersta förvaltningsområdet, samt att vargen ska få sprida sig till sitt naturliga utbredningsområde vilket inkluderar södra Sverige. Den norra delen av det södra förvaltningsområdet kan framöver få en förtätad vargstam eftersom området ligger i direkt anslutning till kärnområdet för vargstammen. I detta område (Södermanland, Östergötland, Jönköping) kan det eventuellt bli aktuellt för Naturvårdsverket att se över möjligheten att delegera rätten att fatta beslut om licensjakt på varg om förtätningen fortsätter.

Norra förvaltningsområdet är inte aktuellt för licensjakt. Mininivån uppnås precis men licensjakten får inte riskera förvaltningsområdets miniminivå.

Den samverkan som sker i mellersta förvaltningsområdet mellan berörda län som kan bli aktuella för att genomföra licensjakt bör redovisas så att processen fram till beslut går att ta del av i efterhand. På så sätt kan samverkan mellan länen och regionala avvägningar synliggöras.

Naturvårdsverket beställer varje år en uppdaterad beskattningsmodell²³ för vargstammen för att få en bedömning om tillväxttakt samt underlag för möjligt totalt jaktuttag utan att riskera gynnsam bevarandestatus för arten. Beskattningsmodellen bör ligga till grund för länsstyrelsernas analys om ett möjligt totalt jaktuttag för skydds- och licensjakt den kommande säsongen. Beskattningsmodellen garanterar att det eventuella jaktuttaget tar alla mortalitetsparametrar i beaktande, även den illegala jakten.

Antalet vargar som kan jagas ska enligt såväl jaktförordningen som rättspraxis vara tydligt angivet i ett beslut om jakt och ska fastställas utifrån storleken på artens bestånd, dess bevarandestatus och dess biologiska egenskaper. Detta ska ske på grundval av rigorösa vetenskapliga uppgifter om geografiska, klimatmässiga, miljömässiga och biologiska förhållanden, samt sådana uppgifter som gör det möjligt att bedöma situationen avseende den berörda artens reproduktion och samlade årliga dödstal av naturliga orsaker (jfr p. 70–72).²⁴

²² NINABrage: Inventering av varg vintern 2021-2022

²³ Beräkningar av beskattning av den Skandinaviska vargpopulationen 2023-Rapport till Naturvårdsverket, Sverige och Miljødirektoratet, Norge från SKANDULV

²⁴ Mål C-674/17

Naturvårdsverket har i rapportering 2019 i enlighet med artikel 17 art- och habitatdirektivet rapporterat att den svenska vargstammen är ökande.²⁵ Rapporteringen bygger på hur stammen utvecklats över tid och är ingen ögonblicksbild av vargstammens storlek. Att vargstammen är stabil eller ökande över tid är en förutsättning för att uppfylla direktivets krav. Från förvaltningsperspektiv är det samtidigt viktigt att få till en stabilitet som håller över tid, där olika intressen balanseras i enlighet med de rovdjurspolitiska målen. Utifrån vargstammens utveckling de senaste åren anser Naturvårdsverket att det nu kan finnas utrymme att besluta om större uttag vid licensjakten på varg än tidigare år. På motsvarande sätt som har konstaterats vid licensjakt på björn kan en fritt växande vargstam medföra ökande skaderisker. Det är länsstyrelserna som har fått delegering som avgör om det kan finnas behov av att tillåta ett större uttag vid licensjakten än tidigare år. Med hänsyn till vargpopulationens utveckling och möjligheten att genom särskilda villkor både inrikta jakten mot att helt tömma revir och undanta revir med genetiskt viktiga vargar bedömer Naturvårdsverket att större uttag än tidigare är möjliga utan att få en betydande negativ inverkan på stammens struktur. Detta gäller enligt Naturvårdsverkets uppfattning även om det innebär att tidigare års uttag i förhållande till populationens storlek överskrids. Uttaget behöver samtidigt ske med hänsyn till bland annat beskattningsmodellen så att det inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus.

Tidigare års uttag vid skydds- och licensjakt

Uppställt mot vargstammens utveckling över tid bedömer Naturvårdsverket att avhållsamheten i att inte bevilja någon licensjakt då vargstammen antalsmässigt närmast sig referensvärdet för gynnsam bevarandestatus har varit välavvägt. Stammen har återhämtat sig och ökar i antal. Vargstammen har också ökat i antal efter den licensjakt som genomfördes under vintern 2020, samt spridit sig till andra delar av Sverige. Detta bekräftar att de beslut om skyddsjakt och licensjakt som utfärdats inte hotat gynnsam bevarandestatus för vargen ur ett antals- och utbredningsperspektiv.

7. Uppföljning och utvärdering

Länsstyrelserna bör, utöver återrapporteringen till Naturvårdsverket, precis så som tidigare år²⁶ följa upp eventuella beslut om licensjakt. Uppföljningen är viktig för att kunna bekräfta att jakten bidrar till att uppfylla angivna syften. Statens Veterinärmedicinska Anstalt har också följt upp de djur som fällts under licensjakterna. Senaste rapporten är från 2022.²⁷

Naturvårdsverket har ansvaret att följa den regionala förvaltningen och långsiktigt utvärdera hur förvaltningsverktyget licensjakt används och att det inte försvårar upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus. Under 2020 initierade Naturvårdsverket en utvärdering av licensjakten som syftar till att mäta huruvida förtroendet för förvaltningen ökar genom förvaltningsåtgärden licensjakt. Resultaten visar att förtroendet för förvaltningen inte ökar efter en genomförd

²⁵ Sveriges arter och naturtyper i EU:s art- och habitatdirektiv

²⁶ Uppföljning av jakt på varg 2015-2017, mellersta rovdjursförvaltningsområdet

²⁷ Licensjakt på varg 2022- Resultat från undersökningar på SVA

licensjakt om man mäter före och efter en genomförd jakt. Det är alltså inte möjligt att *på kort sikt* se förändringar av människors attityder till rovdjursförvaltningen enbart på grund av möjligheten att jaga varg.²⁸ Den nya kunskapen behöver upprepas över tid för att kunna få en tydligare bild av vad en licensjakt på varg kan bidra med och hur en attitydförflyttning mot tolerans och förtroende för förvaltningen kan möjliggöras.

²⁸ En attitydundersökning om stora rovdjur och rovdjursförvaltning