

2022-05-25
M2022/01143

Miljödepartementet

Naturvårdsverket
Statens jordbruksverk
Statens veterinärmedicinska anstalt

Uppdrag att utveckla vargförvaltningen

Regeringens beslut

Uppdrag om skydds jakt på varg

Regeringen ger Naturvårdsverket i uppdrag att utreda om, och i så fall hur, skydds jakt efter varg kan utvecklas för att mer effektivt kunna förhindra skador på bland annat tamdjur orsakade av varg och bättre bidra till rovdjurspolitikens övergripande och långsiktiga mål, samt vid behov uppdatera aktuella riktlinjer om skydds jakt på varg.

Detta uppdrag ska redovisas senast den 31 mars 2023 till Regeringskansliet (Miljödepartementet, med kopia till Näringsdepartementet).

Uppdrag om riktlinjer för flytt av varg

Regeringen ger Naturvårdsverket, Statens jordbruksverk och Statens veterinärmedicinska anstalt i uppdrag att ta fram övergripande gemensamma riktlinjer för vilka åtgärder som behöver vidtas om varg som har invandrat till Sverige från Finland eller Ryssland ska kunna flyttas inom Sverige med hänsyn till smittskyddet i kombination med risken för skador inom renskötseln. Uppdraget ska samordnas av Naturvårdsverket.

Detta uppdrag ska redovisas senast den 12 april 2024 till Regeringskansliet (Miljödepartementet, med kopia till Näringsdepartementet).

Uppdrag om analys av referensvärde

Regeringen ger Naturvårdsverket i uppdrag att utifrån bästa tillgängliga kunskap och vetenskaplig expertis analysera om, och i så fall under vilka förutsättningar, vargens referensvärde i fråga om populationsstorlek för

gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet skulle kunna vara inom det intervall på 170–270 som angavs i propositionen En hållbar rovdjursförvaltning (prop. 2012/13:191).

Detta uppdrag ska redovisas senast den 11 oktober 2024 till Regeringskansliet (Miljödepartementet, med kopia till Näringsdepartementet).

Dialog

När myndigheterna genomför uppdragen ska de föra dialog med andra relevanta myndigheter, organisationer och andra berörda.

Bakgrund

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 tamdjurs-hållning inte påtagligt försvåras och socioekonomisk hänsyn tas.

Europeiska kommissionen driver ett s.k. överträdelseärende mot Sverige. Kommissionen har gjort gällande att Sverige inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt artiklarna 12 och 16 i rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet). Kommissionen gör gällande att Sverige inte har uppfyllt sina skyldigheter enligt artiklarna 12 och 16 i art- och habitatdirektivet när Sverige tillåter en alltför omfattande licensjakt efter varg och att Sveriges vargpolitik begränsar möjligheten för den svenska vargpopulationen att ha en gynnsam bevarandestatus.

I ett kompletterande motiverat yttrande gjorde kommissionen gällande att referensvärdet för populationsstorlek om 270 vargar, som Sverige rapporterade till kommissionen 2013, vilar på osäker vetenskaplig grund. Kommissionen hänvisade även i sitt yttrande till vargstammens genetiska situation och att inavelsproblemet i stammen måste beaktas vid definiering av nivån för gynnsam bevarandestatus.

I syfte att få till stånd en långsiktigt hållbar förvaltning av den svenska vargpopulationen beslutade regeringen under våren 2015 ett antal uppdrag. Naturvårdsverket fick i uppdrag att utifrån ett brett vetenskapligt underlag uppdatera befintlig sårbarhetsanalys för varg och med den som grund utreda vad som krävs för att vargpopulationen i Sverige ska anses ha gynnsam

bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet (M2015/1573). Samma år redovisade Naturvårdsverket bedömningen att det behövs minst 300 vargar i Sverige, samt att minst en ny invandrad varg från Finland eller Ryssland ska reproducera sig med de skandinaviska vargarna under naturliga förhållanden varje femårsperiod (varggeneration), för att vargen i Sverige ska kunna anses ha gynnsam bevarandestatus. Bedömningen grundade sig på ett brett vetenskapligt underlag.

Vid 2019 års rapportering till Europeiska kommissionen i enlighet med artikel 17 i art- och habitatdirektivet rapporterade Naturvårdsverket att vargens referensvärde i fråga om populationsstorlek för gynnsam bevarandestatus var 300. Naturvårdsverket rapporterade även bedömningen att vargen har uppnått gynnsam bevarandestatus i Sverige. Nästa rapporteringstillfälle är 2025.

Referensvärde för populationsstorlek är ett av flera kriterier för att bedöma om en art har gynnsam bevarandestatus. Andra kriterier vid bedömning av om en art har gynnsam bevarandestatus är till exempel populationens utbredningsområde och utveckling.

Europeiska kommissionens riktlinjer för rapportering enligt art- och habitatdirektivets artikel 17 (Reporting under article 17 of the Habitats Directive, Explanatory Notes and Guidelines for the period 2013–2019, Final version – May 2017) syftar till att säkerställa en harmonisering av medlemsstaternas rapportering. Enligt riktlinjerna är referensvärden nyckelbegrepp vid utvärderingen av huruvida arten har gynnsam bevarandestatus. Referensvärden bör grundas på bästa tillgängliga kunskap och vetenskaplig expertis och kan behöva förändras mellan rapporteringstillfällena. Referensvärdet för populationsstorlek är den storlek på artens population som bedöms vara det minimum som är nödvändigt för att på lång sikt säkerställa artens livskraft. Referensvärdet för populationsstorlek bör baseras på ekologiska och biologiska hänsyn.

Europeiska kommissionens riktlinjer för förvaltning av stora rovdjur på populationsnivå (Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores, 2008, A Large Carnivore Initiative for Europe, Report prepared for the European Commission och Note to the Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores, European Commission, DG Environment, 01.07.2008) togs fram mot bakgrund av att

det är svårt för enskilda medlemsländer att nå upp till de krav som art- och habitatdirektivet ställer när det gäller arter med låga populationstätheter och gränsöverskridande populationer. I riktlinjerna finns rekommendationer på hur medlemsstater bör gå till väga för att sätta referensvärden och bedöma bevarandestatusen hos stora rovdjur.

Regeringen gav 2015 Naturvårdsverket i uppdrag att se över skydds jakt efter varg och föreslå nya regler för skydds jakt (N2015/5058). I uppdraget ingick bland annat 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. Naturvårdsverket redovisade uppdraget genom skrivelsen Skydds jakt på varg – översyn av regler och tillämpning. Naturvårdsverkets redovisning innehöll inga förslag till författningsändringar. Redovisningen innehöll dock slutsatser om hur skydds jakt på varg kan utvecklas, bland annat genom fortsatt analys och kunskapsuppbyggnad och genom en möjlig ny inriktning för vägledning om skydds jakt.

Utan invandring av finska eller ryska vargar som reproducerar sig med de skandinaviska vargarna skulle vargpopulationen i Sverige behöva vara större för att vi ska kunna anses uppfylla våra internationella åtaganden. En invandrad finskrysk varg kan anses ha ett genetiskt värde som motsvarar cirka 500 skandinaviska vargar, det anges i Naturvårdsverkets promemoria En värdering av genetiskt viktiga vargar i Skandinavien (NV-08531-15). Detta visar det stora värdet av kontinuerligt invandrade individer som reproducerar sig med skandinaviska vargar.

Regeringen gav 2010 Statens jordbruksverk, Naturvårdsverket och Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) ett uppdrag om rutiner för införsel och utplantering av varg i Sverige (M2010/1524). I myndigheternas redovisning ingår en beskrivning av hur spontant invandrade vargar bör hanteras. Myndigheternas förslag till rutin för spontant invandrade vargar innebär bland annat att vargarna ska förses med sändare och följas i sex månader innan de kan flyttas ner till den mellansvenska vargpopulationen om de verkar friska. Den förordade hanteringen i förslaget till rutin motiverades främst från smittskyddssynpunkt, det vill säga att säkerställa att vargar som flyttats inte för vidare smittor, till exempel rabies eller dvärgbandmask, till svenska djur. Ett underlag till förslaget är en riskanalys genomförd av SVA.

SVA har i senare yttranden, senast i april 2021 (SVA2021/347), redovisat uppdaterade riskvärderingar avseende smittskydd vid flytt av invandrade vargar. I det senaste yttrandet lämnar SVA ett antal olika förslag på hantering av invandrad varg innan den flyttas. En skillnad i de olika förslagen är den tid som djuret följs innan flytt – från fyra till sex månader i det säkraste förslaget till ingen tid alls i det minst säkra förslaget.

I Naturvårdsverkets femåriga plan för genetisk förstärkning av vargstammen 2016–2020 (NV-02544-15) redogör myndigheten för slutsatsen att det är svårt att flytta invandrade vargar, bland annat på grund av att en flytt inte kan genomföras förrän en varg har följts minst två men helst sex månader för att säkerställa att eventuella smittor inte sprids. Under denna period finns risk för en omfattande problematik med skador för rennäringen och att vargen därför behöver fällas genom skydds jakt. Det finns också en risk att vargen under perioden hinner etablera revir i renskötselområdet vilket innebär en ökad risk att den återvänder efter en eventuell flytt.

Närmare beskrivning av uppdragen

Den svenska vargstammen har under åtminstone närmare ett decennium bibehållit gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet, i enlighet med det övergripande och långsiktiga målet för rovdjurspolitiken i Sverige. Samtidigt kan människor och verksamheter, inte minst på landsbygden, påverkas negativt av vargförekomst. Tamdjurshållning, rennäring och jakt är några verksamheter som kan drabbas. Vargen kan även skapa oro och på så sätt påverka människors vardag.

Skydds jakt på varg

Skydds jakt är en jaktform vars syfte är att förhindra skador på bland annat tamdjur orsakade av stora rovdjur. Eftersom vargen lokalt kan orsaka stor skada finns det anledning att undersöka hur skydds jakt på varg kan utvecklas. Arbetet ska i första hand utgå från gällande regelverk och syfta till att förbättra förutsättningarna för myndigheter att fatta ändamålsenliga beslut i frågor om skydds jakt.

Naturvårdsverket ska därför utreda om, och i så fall hur, skydds jakt efter varg kan utvecklas för att mer effektivt kunna förhindra skador på bland annat tamdjur orsakade av varg och bättre bidra till rovdjurspolitikens övergripande och långsiktiga mål i de delar som handlar om tamdjurshållning

och socioekonomisk hänsyn, och vid behov uppdatera aktuella riktlinjer för skydds jakt på varg.

I arbetet med att utreda hur skydds jakt på varg kan utvecklas ska Naturvårdsverket beakta de slutsatser som myndigheten redovisade i regeringsuppdraget om skydds jakt efter varg från 2015.

Riktlinjer för flytt av varg

Kontinuerligt inflöde av gener från vargar som är obesläktade med den skandinaviska vargpopulationen är viktigt för att vargstammen i Sverige ska kunna bibehålla gynnsam bevarandestatus enligt art och habitatdirektivet.

Om inte vargar på helt naturlig väg vandrar från den finsk-ryska populationen till de skandinaviska vargarna i Sverige och Norge behöver det finnas en beredskap för att kunna flytta vargar. Detta gäller särskilt i de fall de orsakar skada för rennäringen eller etablerar revir i för rennäringen olämpliga områden.

Naturvårdsverket, Statens jordbruksverk och Statens veterinärmedicinska anstalt ska ta fram övergripande gemensamma riktlinjer för vilka åtgärder som behöver vidtas om varg som har invandrat till Sverige från Finland eller Ryssland ska kunna flyttas inom Sverige. Syftet med riktlinjerna ska vara att förbättra förutsättningarna för ett kontinuerligt inflöde av nya gener till den skandinaviska vargpopulationen samtidigt som hänsyn tas till smittskyddet och risken för skador inom renskötseln.

Arbetet ska inkludera en analys med bland annat uppdaterad information om känd förekomst av relevanta smittor i aktuella finska och, om möjligt, ryska populationer. Analysen ska även beakta den utökade kunskapen om de finska och ryska bestånden, bland annat på grund av utökad DNA-inventering, och om kunskap om enskilda invandrade individer kan påverka bedömningen av den tid som vargen behöver följas innan den kan flyttas.

Analys av referensvärde

Vid förvaltning av stora rovdjur är det viktigt att kontinuerligt följa populationens status och att det finns möjlighet att förändra bedömningar och uppsatta mål, det vill säga att man har en adaptiv förvaltning.

Regeringen anser att förutsättningarna för att vargstammen i Sverige ska kunna anses ha gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet med viss återkommande regelbundenhet bör analyseras i takt med att forskning och kunskap utvecklas.

Den senaste vetenskapliga bedömningen av hur många vargar det minst måste finnas i Sverige för uppnå gynnsam bevarandestatus är från 2015 och visade att det behövs minst 300 vargar, samt att minst en ny invandrad varg från Finland eller Ryssland ska reproducera sig med de skandinaviska vargarna under naturliga förhållanden varje femårsperiod (varggeneration), för att vargen i Sverige ska kunna anses ha gynnsam bevarandestatus. Trots det pågår fortfarande en diskussion om att referensvärdet i fråga om populationsstorlek borde vara inom det intervall på 170–270 som angavs i propositionen En hållbar rovdjursförvaltning (prop. 2012/13:191).

Regeringen ser ingen anledning till att ifrågasätta den senaste vetenskapliga bedömningen från 2015. Samtidigt har kunskapen om den svenska vargstammen och forskningen utvecklats, och regeringen anser att det mot bakgrund av den diskussion som förs finns anledning att ta fram ett aktuellt vetenskapligt underlag som undersöker om referensvärdet i fråga om populationsstorlek, givet vissa förutsättningar, skulle kunna vara inom intervallet 170–270. En sådan förutsättning är i vilken takt finska eller ryska vargar invandrar och reproducerar sig med den skandinaviska vargstammen. Ett sådant underlag kan främja diskussionerna på nationell nivå om hur förvaltningen av varg ska utvecklas.

Naturvårdsverket ska därför analysera om, och i så fall under vilka förutsättningar, referensvärdet i fråga om populationsstorlek för gynnsam bevarandestatus enligt art- och habitatdirektivet skulle kunna vara inom det intervall på 170–270 som angavs i propositionen En hållbar rovdjursförvaltning (prop. 2012/13:191).

Analysen ska utgöra ett av flera underlag när situationen för vargstammen utvärderas inför nästa rapportering enligt artikel 17 i art- och habitatdirektivet till Europeiska kommissionen. Analysen ska utgå ifrån riktlinjer från kommissionen, riktlinjerna för rapportering enligt art och habitatdirektivets artikel 17 och riktlinjerna för förvaltning av stora rovdjur på populationsnivå. Om nya relevanta riktlinjer från kommissionen tillkommer under uppdrags-tiden ska dessa beaktas. Analysen ska göras utifrån ekologiska och biologiska

faktorer och baseras på bästa tillgängliga kunskap, vetenskapliga underlag och vetenskaplig expertis.

Naturvårdsverket ska i arbetet eftersträva bred medverkan från forskarsamhället och en öppenhet gentemot berörda intresseorganisationer.

På regeringens vägnar



Hans Dahlgren



Fredrik Granath