

BILAGA 1

2021-06-28

Ärendenr:

NV-04765-21

## **Naturvårdsverkets vägledning i samband med beslut om att överlåta möjligheten att fatta beslut om licensjakt på varg 2022 till länsstyrelserna**

Denna vägledning riktar sig till de länsstyrelser som är berörda av aktuellt överlåtande 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. Eftersom rovdjursförvaltningsplanerna ännu inte har hunnit uppdateras är denna vägledning viktig då det förhandsavgörande 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. Den 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 (1987:905) 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 spridning.

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 varg<sup>1</sup>. Domstolen utgår från att det behöver finnas minst 300 vargar i Sverige för att arten ska anses ha gynnsam bevarandestatus. Högsta Förvaltningsdomstolen 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<sup>2</sup>, mål C-674/17, i Tapioladomen i beaktande.

De beslut om licensjakt som fattades av länsstyrelserna under 2020 har också prövats av svenska domstolar utan invändningar.

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 uppfyllda<sup>3</sup>.

- 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.
- 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.

---

<sup>1</sup><http://www.hogstaforvaltningsdomstolen.se/Domstolar/regeringsratten/Avg%c3%b6randen/2016/December/2406-16.pdf>

<sup>2</sup> Mål C-674/17, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:62017CJ0674&qid=1584628223035&from=EN>

<sup>3</sup> Kriterierna utvecklas i Naturvårdsverkets riktlinjer för beslut om skyddsjakt. Rapport 6568. ISBN: 978-91-620-6568-3, sid 11.

## 2.1. 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 C-674/17 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).

### *Begränsad mängd*

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 C-674/17 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 den inte i sig försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde (p. 72)

EU-kommissionens uppdaterade vägledning om strikt skydd av arter<sup>4</sup> som förväntas komma i juli 2021 bör tas i beaktande vid ett eventuellt beslut om licensjakt.

### 3. Syfte med jakten

Med anledning av mål C-674/17 rörande den finska vargjakten<sup>5</sup> vill Naturvårdsverket särskilt peka på 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.

Ett exempel på syfte med licensjakt kan vara att legal jakt kan bidra till att minska illegal jakt<sup>67</sup>. 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<sup>89</sup>.

Det finns vetenskapligt stöd för att en begränsad och kontrollerad licensjakt efter varg kan vara avgörande för allmänhetens inställning till vargförvaltningen. 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 Feltner<sup>10</sup>. 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.

---

<sup>4</sup> Guidance document on the strict protection of species of Community interest under the Habitats Directive

<sup>5</sup> Mål C-674/17, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:62017CJ0674&qid=1584628223035&from=EN>

<sup>6</sup> Liberg et al, Poaching-related disappearance rate of wolves in Sweden was positively related to population size and negatively to legal culling <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0006320719311498>

<sup>7</sup> Suutarinen & Kojola. One way or another: predictors of wolf poaching in a legally harvested wolf population <https://zslpublications.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/acv.12409>

<sup>8</sup> 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), NV-02945-15

<sup>9</sup> Erica von Essen, In the gap between legality and legitimacy <https://pub.epsilon.slu.se/13567/>

<sup>10</sup> Bilaga 4 till Delredovisning av regeringsuppdraget att utreda gynnsam bevarandestatus för varg (M2015/1573/Nm).

### *Illegal jakt*

I mål C-674/17 motiverade den finska Viltcentralen sina beslut med hänvisning till förvaltningsplanens syfte att minska den illegala jakten och genom att hänvisa till de skador som vargarna vållat hundar och den oro som människor i närområdena känner.

EU-domstolen bekräftade att bekämpandet av den illegala jakten kan åberopas som en metod som bidrar till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos vargen och således som ett mål som omfattas av artikel 16.1 e i art- och habitatdirektivet (p. 39-43). I den delen bekräftar därmed EU-domstolen Högsta förvaltningsdomstolen i Sveriges beslut den 30 december om licensjakten på varg 2016.<sup>11</sup>

I en dom från 17 februari 2020 fastslår även Förvaltningsrätten i Luleå - med direkt hänvisning till EU-domstolens förhandsavgörande i mål C-674/17 - att artikel 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 årets beslut om licensjakt på varg, så har liknande resonemang förts av domstolarna.

EU-domstolen förtydligar 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 skyddsjaksbeslut och de senaste uppskattningarna av antalet olagligt fällda vargar beaktas (p. 44-45).

Den illegala jakten uppskattas till ca 15-20% av den totala dödligheten<sup>12</sup> i populationen nationellt. Den illegala jakten är medräknad som en parameter i den andra av de två beskattningsmodellerna som tagits fram av SKANDULV<sup>13</sup>.

Numera finns en myndighetsgemensam strategisk grupp för att samverka kring frågor som rör den illegala jakten på stora rovdjur. Gruppens arbete syftar till att minska sannolikheten att stora rovdjur dödas, vilket bedöms långsiktigt stärka möjligheterna för vargindivider med finsk-ryskt ursprung att överleva. Flera län arbetar också på regional nivå med transparens och delaktighet för att öka förtroendet till förvaltningen och därigenom minska risken för illegal jakt.

---

<sup>11</sup> Högsta förvaltningsdomstolen i Sveriges beslut den 30 december 2016 i mål nr 2406–2408-16 och 2628–2630-16.

<sup>12</sup> Muntligen SKANDULV

<sup>13</sup> Rapport [Beräkningar av beskattning av den Skandinaviska vargpopulationen 2022 \(slu.se\)](#)

#### 4. 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). Ett beslut om licensjakt på varg bör åtföljas av extrainsatta tillsynsåtgärder för att säkerställa att genetiskt viktiga vargar och deras avkommor inte jagas illegalt i samband med den legala jakten, samt under den övriga tiden på året.

Två sedan tidigare kända finsk-ryska vargar var fortsatt stationära i populationens reproduktionsområde. En tik i en familjegrupp i Sverige och en hane i ett revirmarkerande par i Norge. Ingen av dem fick valpar våren 2020, och det norska paret flyttades av förvaltningen längre söderut i Norge. Nu har norska myndigheter bekräftat att en föringring har skett i detta par under våren 2021. Denna dokumenterade föringring finns inte med i årets inventeringsresultat<sup>14</sup>.

Tre nya finsk-ryska vargar dokumenterades i norra Sverige, två av dem fälldes vid skydds jakt i renkötselområdet under hösten och vintern 2020. Den tredje vargen dokumenterades vid några olika tillfällen i Norrbottens län under vintern. Därtill påvisades 11 F1:or, efter tre kända finsk-ryska vargar, som revirhävdande djur i revirmarkerande par eller familjegrupper.

Den genomsnittliga inavelskoefficienten som uppskattar inavelsnivån i populationen har beräknats till 0,23 ( $\pm 0,09$  SD) för vinterns familjegrupper, vilket är en svag minskning jämfört med förra säsongen (0,24  $\pm 0,09$  SD).

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 förändra beståndets struktur om de fälls.

#### 5. Uppföljning och utvärdering

Länsstyrelserna bör, utöver återrapporteringen till Naturvårdsverket, precis så som tidigare år<sup>15</sup> 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 2021<sup>16</sup>.

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

---

<sup>14</sup> [NINA Brage: Inventering av varg vintern 2020-2021. Bestandsövervakning av ulv vintern 2020-2021](#)

<sup>15</sup> Uppföljning av jakt på varg 2015-2017, mellersta rovdjursförvaltningsområdet <https://www.lansstyrelsen.se/download/18.710ed317161746d8052c07d/1526067907561/uppfoljning-licensjakt-varg-2015-2017.pdf>

<sup>16</sup> [rapport-licensjakt-varg-2021.pdf \(sva.se\)](#)

Naturvårdsverket en utvärdering av licensjakten som syftar till att mäta huruvida förtroendet för förvaltningen ökar genom förvaltningsåtgärden licensjakt. Denna forskningsrapport kommer att färdigställas under 2021.

## 6. Eventuellt utrymme för licensjakt 2022

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 tillgängliga beräkningsunderlag för populationsbeskattning. I Sverige är detta de årliga inventeringsresultaten för vargstammen<sup>17</sup>. I bedömningen av utrymmet till licensjakt bör den totala dödligheten hos vargstammen inkluderas, även den illegala jakten.

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 beskattningsmodell<sup>18</sup> för vargstammen för att få en bedömning om tillväxttakt samt 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 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 (p. 70-72).<sup>19</sup>

### *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 återhämtar sig och ökar i antal. Vargstammen har också ökat i antal efter den licensjakt som genomfördes under vintern 2020. Detta bekräftar att de beslut om skydds- och licensjakt som utfärdas inte hotar gynnsam bevarandestatus för vargen ur ett antalsperspektiv.

---

<sup>17</sup> [Inventering av varg vintern 2020-2021. Bestandsövervakning av ulv vintern 2020-2021 \(nina.no\)](#)

<sup>18</sup> [Beräkningar av beskattning av den Skandinaviska vargpopulationen 2022 \(slu.se\)](#)

<sup>19</sup> Mål C-674/17, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:62017CJ0674&qid=1584628223035&from=EN>

Naturvårdsverket bedömer att en sammanlagd skydds- och licensjakt som innebär att vargstammen fortsatt upprätthåller gynnsam bevarandestatus, samt inte riktas mot individer som riskerar att förändra beståndets struktur om de fålls, inte bör innebära en sådan negativ inverkan som avses i mål C-674/17<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Mål C-674/17, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:62017CJ0674&qid=1584628223035&from=EN>