



KLAGOMÅL

TILL EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION AVSEENDE ÖVERTRÄDELSER AV GEMENSKAPSRÄTTEN

1. Klagandens namn:

Naturskyddsföreningen, Svenska Rovdjursföreningen, Världsnaturfonden WWF och Djurskyddet Sverige.

2. Företräd av:

Oscar Alarik, miljöjurist Naturskyddsföreningen

3. Nationalitet:

Sverige

4. Adress eller säte:

Naturskyddsföreningen
Swedish Society for Nature Conservation
Box 4625
SE-116 91 Stockholm
Sverige

Världsnaturfonden WWF
WWF Sweden
Ulriksdals slott
SE-170 81 Solna
Sverige

Svenska Rovdjursföreningen
Swedish Carnivore Association
Masthamnen
SE-116 30 Stockholm
Sverige

Djurskyddet Sverige
Animal Welfare Sweden
Rökerigatan 19
121 62 Johanneshov
Sverige

5. Telefon/fax/e-post:

Telefon: +46 8 702 65 00
Fax: +46 8 702 08 55
E-post: oscar.alarik@naturskyddsforeningen.se

6. Verksamhetsområde och verksamhetsställe:

Sverige

7. Den medlemsstat eller det offentliga organ som enligt klaganden inte har följt gemenskapsrätten:

Sverige

8. En så detaljerad beskrivning som möjligt av de förhållanden som klagomålet gäller:

Naturskyddsföreningen, Svenska Rovdjursföreningen, Världsnaturfonden WWF Sverige och Djurskyddet Sverige (i fortsättningen *de anmälade organisationerna*) anmäler Sverige för fördragsbrott enligt artikel 258 i EU-fördraget (tidigare artikel 226). Sverige har brutit mot sina skyldigheter enligt artikel 12.1 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, s. 7) (nedan kallat *Art- och habitatdirektivet*) genom att tillåta jakt på varg med åsidosättande av de undantagsregler som föreskrivs i artikel 16.1.

Medlemsstaterna har varit förpliktigade att införliva de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att uppfylla Art- och habitatdirektivet senast den 23 juli 1994. Sverige blev genom sin anslutning till EU den 1 januari 1995 skyldig att genomföra direktivet.

Art- och habitatdirektivets regler om artskydd har införlivats i svensk rätt bland annat genom bestämmelser i Artskyddsförordningen (2007:845), Jaktlagen (1987:259) och Jaktförordningen (1987:905).

Propositionen

Sveriges riksdag godkände den 21 oktober 2009 regeringens förslag ”En ny rovdjursförvaltning” (prop. 2008/09:210). Förslaget innebär i korthet att Naturvårdsverket, den svenska myndighet som i Sverige ansvarar för tillsyn över landets åtaganden enligt Art- och habitatdirektivet, ska minska och begränsa den svenska vargpopulationen till 210 individer med hjälp av licensjakt och att varg inte ska tillåtas etablera sig i renskötselområdet, det vill säga 228 500 kvadratkilometer i de norra delarna av landet. Det motsvarar hälften av landets yta:¹

”Den svenska vargstammens tillväxttakt ska hållas på en lägre nivå genom beslut om begränsad licensjakt kompletterad med skyddsjakt efter skadegörande individer. Jakt bör vara möjlig redan under vintersäsongen 2010” (sid 11).

”Naturvårdsverkets delegationsbeslut ska ta hänsyn till naturliga variationer, exempelvis att antalet föryngringar varierar från år till år, och därmed utgå från en populationsstorlek som inte överstiger 210 vargar i Sverige” (sid 31).

”Målet för vargstammens utbredning i landet bör även i fortsättningen vara att begränsa stammen till områden utanför renskötselns åretruntmarker. Enstaka invandrande vargar bör dock kunna accepteras under förutsättning att de inte etablerar sig inom renskötselområdet” (sid 32).

Ändringarna i
jaktförord-
ningen

Den svenska regeringen genomförde den nya rovdjurspolitiken genom ändringar och tillägg till Jaktförordningen (1987:905), bland annat införandet av nya bestämmelser 23 c och d §§ om licensjakt efter varg. De nya bestämmelserna trädde ikraft den 15 december 2009. Enligt de nya bestämmelserna i Jaktförordningens 23 d § får Naturvårdsverket besluta om licensjakt efter varg om förutsättningarna i 23 c § är uppfyllda:

”23 c § Förutsättningen för att licensjakt efter björn, varg, järv och lo ska kunna tillåtas är att det inte finns någon annan lämplig lösning och att jakten inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos artens bestånd i dess naturliga utbredningsområde. Jakten måste dessutom vara lämplig med hänsyn till stammarnas storlek och sammansättning samt ske selektivt och under strängt kontrollerade förhållanden”.

Naturvårds-
verkets
beslut

Lagändringarna har lagts till grund för ett beslut av det svenska Naturvårdsverket, som den 17 december 2009 beslöt om licensjakt på 27 vargar, fördelat på 5 län (Dnr 411-7484-09 Nv).

¹ Renskötselområdet definieras i Rennäringslagen (1971:437) 3 §. Arean finns beräknad i Markanvändningen i Sverige, Statistiska Centralbyrån 2008, sid. 73.

Beslutet fick rättskraft och gav de jägare som anmälde sig på Naturvårdsverkets webbsida en omedelbar rätt att jaga alla vargar som de påträffade på de marker som de äger eller annars har jakträtt till inom det utpekade området. Det räckte om endast jaktledaren anmälde sig. I beslutet uppmanades jaktledarna att hålla sig informerade om hur många vargar som skjutits varje timme genom att ringa länsstyrelsens telefonsvarare.

Anmälda jägare fick fritt utöva jakt på 27 vargar fördelade på Dalarnas län (9 vargar), Gävleborgs län (3 vargar utanför området runt Galvenreviret), Västra Götalands län (3 vargar, i norra delen av länet), Värmlands län (9 vargar) och Örebro län (3 vargar).

Jakt var tillåten från och med 2 januari till och med 15 februari 2010. Naturvårdsverket beslöt med stöd av 59 § jaktförordningen att beslutet ska gälla utan hinder av att beslutet överklagas. Miljöorganisationerna hade inte möjlighet att överklaga beslutet.

Efter det att varg fällts eller påskjutits fick ytterligare jakt efter varg inte bedrivas inom det område jaktledaren ansvarar för, innan jaktledaren fått besked från länsstyrelsen om att tilldelning återstår inom länet eller aktuell del av länet. Även om varg inte fällts eller påskjutits ska jaktledaren under pågående jakt ha kontakt med länsstyrelsen varje timme för besked om tilldelning återstår inom länet eller del av länet.

”Naturvårdsverket beslutar, med stöd av 23 d och 24 d §§ jaktförordningen (1987:905), samt med beaktande av skyddsreglerna i artikel 12 och undantagsreglerna beträffande jakt i artikel 16 i Art- och habitatdirektivet (92/43/EEG) om licensjakt efter 27 vargar i Dalarnas, Gävleborgs, Västra Götalands, Värmlands och Örebro län” (sid 1).

”För att uppfylla kravet på strängt kontrollerade förhållanden i 23 c § jaktförordningen beslutar Naturvårdsverket att nedan angivna villkor gäller för jakten enligt detta beslut. Efterlevnaden av dessa villkor är nödvändiga för att jakt enligt Naturvårdsverkets beslut ska få bedrivas. Jakt som bedrivs mot givna villkor sker således utan stöd av beslutet och i strid med fredningsbestämmelserna i 3 § jaktlagen” (sid 1).

”undantag från anmälningsskyldigheten kan göras och att endast jaktledaren behöver registrera sig för licensjakt efter varg” (sid 2).

”Jakt är tillåten från och med 2 januari till och med 15 februari 2010” (sid 2).

”Jakten ska avlysas då det totala antalet djur fällts eller påskjutits inom län eller berörd del av län eller om jakttiden löpt ut” (sid 2).

”Den som jagar varg ska varje timme hålla sig informerad om hur många djur som återstår av tilldelningen i det område där licensjakt efter varg bedrivs” (sid 2).

”Vilka djur får fällas? Varg får jagas oberoende av kön och ålder.” (sid 3)

”Grunderna för beslutet överensstämmer med Artikel 16 1. e) i habitatdirektivet” (sid 20)

Naturvårdsverket beslöt vidare att tillåta användning av motordrivet fordon för att på befintligt vägnät söka efter vargspår. Det utgör ett undantag enligt 24 d § andra stycket från förbudet i 31 § jaktlagen att bedriva jakt från motordrivet fortskaffningsmedel.

Beskrivning
av licens-
jakten

Fler än 12 000 jägare registrerade sig inför licensjakten på varg. Det finns inte dokumenterat hur många jägare som verkligen deltog under första dagen, då antalet jägare var högst och minst 22 vargar sköts. Enligt Svenska Jägareförbundet deltog minst 4 500 jägare.

Då licensjaksbeslutet begränsade antalet vargar som fick skjutas inom varje län, blev jakten hetsig och medförde att skott avlossades mot varg på avstånd och vinklar som under normal jakt på vilt inte skulle ha avlossats. Beslutets utformning ledde ofrånkomligen till en påfallande oro i vissa jaktlag för att de inte skulle hinna skjuta ”sina” vargar och att andra jaktlag skulle hinna före. Att hinna fälla en varg innan jakten avlystes blev alltså en tävling både mot klockan och mot andra jägare. I alla län utom ett var jakten över inom fyra dygn. Den 1 februari sköts den sista tilldelade vargen i Örebro län, det enda län där jakten tog längre tid

än fyra dygn. Totalt sköts en varg för mycket, det vill säga 28 istället för 27 vargar avlivades under licensjakten. Dessutom påsköts ett flertal vargar som sedan ”friskförklarades” av länsstyrelsens personal.

Både unga som gamla djur sköts och minst 5 alfadjur avlivades. I Amungenreviret i Gävleborgs län dödades alfaparet, vilket medför att flera ungdjur som fortfarande är föräldraberoende nu inte får hjälp att hitta byte. Resultaten från DNA-tester har inte redovisats ännu så det går inte att avgöra om några avkommor från invandrade djur har skjutits under licensjakten.

Av de 27 vargar som obducerats och för vilka resultaten redovisats av Statens Veterinärmedicinska Anstalt (SVA), var könsfördelningen 15 honor och 12 hanar. Alla hade normalt utvecklad muskulatur. Hullet varierade mellan något under medelgott (3 st.) till något över medelgott (2 st.). Kroppsvikterna varierade mellan 24 och 53,5 kg. Bedömd ålder varierade mellan årsungar (födda 2009) och upp till ca 10 år.²

Vid obduktionen påträffades endast en skada som eventuellt kunde bedömas som en missbildning, ett ungt djur med bettfel. I övrigt kunde missbildningar inte påvisas hos djuren. Vid obduktion av flådda kroppar konstaterade SVA följande: Ett djur med avläkt fraktur på ett överarmsben (Västra Götaland). Ett djur med några hopväxta svanskotor längst ut på svansen (troligt äldre trauma) (Dalarna). En äldre hona med avläkt skallskada, ledförslitningar, ledinflammation och misstänkt njurinflammation (Gävleborg). Ett djur med misstänkt äldre lokal njurinflammation (Värmland). Ett djur med överbett och två felställda tänder (Dalarna). Tolv djur med olika grad av förslitning av tänderna (bl.a. den äldre honan), varav det hos tre djur kan vara kopplat till lindriga bettfel.³

Vid obduktionen hittades anmärkningsvärt många tecken på att skadeskjutningar skett under jakten. Av de undersökta djuren var endast elva träffade med endast ett skott. Sju av djuren var träffade med två skott, varav båda skotten träffat vitala organ hos tre individer. Hos fyra av djuren träffade ett av skotten i vitala organ. Åtta av djuren var träffade med tre skott. Hos fyra av dessa hade två av skotten träffat vitala organ, och hos de fyra andra hade ett av skotten träffat vitala organ. Ett djur var träffat av fyra skott, varav två av skotten träffat vitala organ. Med vitala organ avses centrala nervsystemet, hjärta, lungor eller stora blodkärl.

Förutom av vad som framgick av obduktionsresultaten har ett flertal påskjutningar som helt missade sitt mål skett. Naturvårdsverket förväntas redovisa antalet under mars månad 2010.

Bakgrund

Sverige har en svag och svårt inavlad population av varg, *Canis lupis*. Den gemensamma svensk-norska vargpopulationen uppgick vintersäsongen 2008 - 2009 till mellan 213 och 252 individer (stationära och icke-stationära vargar). Av dessa uppskattades totalt 182-217 individer förekomma i Sverige. Av de 26 föryngringar som dokumenterats skedde 22 i svenska revir och en i ett gränsrevir.⁴ Den svenska populationen har inte gynnsam bevarandestatus, inte ens tillsammans med de norska populationssegmenten. Vargstammen är liten, instabil, isolerad och lider av svår inavel. Det genetiska utbytet mellan den norsk-svenska populationen med andra populationerna är mycket litet och sker slumpmässigt med mycket långa mellanrum. Det rör sig således om en hotad och ytterst känslig vargpopulation.

2 www.sva.se/sv/undersida/Nyheter-fran-SVA/Vargarna-normalt-utvecklade-och-i-normalt-hull. Åldersbestämningen utfördes av personal från Skandulv och Naturhistoriska riksmuseet.

3 Det bör anmärkas på att avsaknaden av synliga missbildningar inte betyder att de skjutna individerna var fria från inavel. Eftersom populationen härrör från endast 3 djur plus den individ som invandrade förra året, är inavelsgraden dokumenterat hög och den genetiska variationen låg.

4 Naturvårdsverket, beslut om licensjakt efter varg 2010, 2009-12-17 Dnr 411-7484-09 Nv.

Enligt svenska artdatabanken är vargen i Sverige kategoriserad som ”Akut hotad” (CR).⁵ I Art- och habitatdirektivet är vargen upptagen i bilaga 4 för arter som kräver ett strikt skydd och är dessutom klassificerad som en prioriterad art.

Population –
utveckling
och storlek

Den svenska vargstammen minskade stadigt från mitten av 1800-talet. När vargen fridlystes i Sverige 1966 fanns det troligen färre än 10 individer kvar i Skandinavien. Helt oväntat föddes en valpkull i norra Värmland 1983. Föräldradjuret visade sig senare vara två invandrade vargar från Finland. I detta revir lyckades vargarna reproducera sig nästan årligen fram till 1993. På grund av bristen på andra vargar blev emellertid inavelsgraden hög, vilket ledde till att vargstammen inte utvecklades under de första 10 åren. Först 1991 bildades en ny flock i södra Jämtland, då en hanne invandrad från Finland gav ett genetiskt tillskott till populationen. Fler flockar bildades och vargstammen började sakta öka. Vargstammen har således grundats av endast tre obesläktade individer och har en mycket smal genetisk bas.⁶ Från att initialt ha varit hög under några år, kom tillväxten att variera starkt och slumpmässigt mellan åren. Utbredningen är starkt koncentrerad till Mellansverige och den geografiska spridningen till nya regioner har varit svag.

Inavelspro-
blematiken

Den skandinaviska vargpopulationen är svårt inavlade. Nyfödda valpar uppvisade 2005 en inavelskoefficient som innebär att de i genomsnitt var mer inavlade än individer som har sysskon till föräldrar.⁷ Forskning visar att det finns en stark koppling mellan inavel och reproduktion; ju närmare släkt föräldrarna bland vargarna var, desto färre valpar fick paret.⁸ Ett ytterligare tecken på det som brukar kallas inavelsdepression är en hög frekvens av missbildningar. En nyligt genomförd forskningsrapport registrerade allvarliga defekter på kotor i fem av 49 undersökta vargskelett. Undersökningar på skelett från äldre tider visade inga alls. En liknande undersökning på finska vargskelett visade på endast 1,3 procent defekter.⁹ Förutom detta har missbildningar i hjärt- och kärlsystemet och ärftliga problem med testiklar konstaterats.

Populations-
känslighet

Den svenska vargstammen uppvisar samtliga av de tre faktorer som typiskt sett ökar risken att dö ut på grund av genetiska problem; få individer, smal genetisk bas och isolering. Antalet så litet att naturliga och slumpartade händelser – som sjukdomar eller trafikolyckor – plötsligt kan få stort genomslag. Dödligheten är hög, varje år dör i genomsnitt cirka 39 procent av hela vargpopulationen av, vilket innebär att populationen redan innan den nya politik som anmälan omfattar var utsatt för ett hårt tryck.¹⁰ Illegal jakt är den vanligaste dödsorsaken.

För att förbättra hotbilden finns det således tre vägar att gå; att öka individantalet, öka den genetiska basen och att bryta isoleringen.

5 Artdatabanken 2006-05-25. Faktablad. Canis lupus - varg.

6 Den Skandinaviska Vargen, en sammanställning av kunskapsläget från det skandinaviska vargforskningsprojektet Skandulv 1998 - 2008: Slutrapport till Naturvårdsverket, sid 16: ”Hela den nuvarande vargpopulationen i Skandinavien bygger genetiskt sett på endast tre individer, dvs det ursprungliga paret i Nyskoga (1983-85) och hanen i Gillhov-reviret (1991-93). 2006 invandrade en fjärde varg ifrån grannpopulationerna i öst och etablerade sig i Galvenreviret.

7 Den Skandinaviska Vargen, en sammanställning av kunskapsläget från det skandinaviska vargforskningsprojektet Skandulv 1998 - 2008: Slutrapport till Naturvårdsverket, sid 19.

8 Liberg mfl 2005. Undersökningen gjordes på förstagsångsfödande tikar.

9 Räikkönen mfl 2006, citerad i Skandulv 2008 sid 19.

10 Den Skandinaviska Vargen, en sammanställning av kunskapsläget från det skandinaviska vargforskningsprojektet Skandulv 1998 - 2008: Slutrapport till Naturvårdsverket, sid 10: ”Den genomsnittliga årliga dödligheten för alla vargar under perioden 1999 - 2006, beräknat med hjälp av radiosändare, uppgår till 30,7 + 8,3 %”.

Att på artificiell väg försöka öka de genetiska möjligheterna för överlevnad kan visa sig svårt. Inplantering av varg är den metod som den nya svenska rovdjurspolitiken avser att använda. Som en metod för att öka den genetiska variationen är den emellertid ett vanskligt företag, inte minst eftersom kraftiga motreaktioner kan förväntas från lokalbefolkningen. En rovdjurspolitik med minskad legitimitet kan i sin tur leda till ökad illegal jakt. Inplantering måste därför med största sannolikhet förberedas och utprövas under en längre tid för att åstadkomma acceptans. Dessutom finns det problem med att få till stånd inplantering som verkligen leder till reproduktion – att få en inplanterad varg att få kontakt med svenska vargar på ett sådant sätt att det verkligen leder till parbildning och fortplantning är behäftat med svårigheter. Enligt en amerikansk studie omfattande 88 flyttade vargar, etablerade sig aldrig 67 procent av de flyttade vargarna i vargflockar eller kom in i reproduktionen.¹¹ Det kommer enligt vår bedömning att ta tid att nå en framkomlig väg, och under denna tid är det uteslutet att fortsätta begränsa vargstammen genom licensjakt. Risken finns att just de inplanterade vargarna blir föremål för illegal jakt. Enligt den amerikanska undersökningen hade de flyttade vargarna betydligt sämre överlevnad bland annat på grund av illegal jakt.

Att bryta stammens isolering är även det en svårframkomlig väg, eftersom isoleringen beror på den vargpolitik som förs i norra halvan av landet som inte tillåter etablering av varg i renskötselområdet. Med en ändrad politik skulle emellertid en vargstam som tillåts sprida sig och röra sig fritt över den skandinaviska halvön förbättra oddsen för kontakt mellan vargpopulationerna.

En större vargstam är därför av central betydelse. Ett ökat individantal kan innebära fler revir, ökad geografisk spridning och på sikt också att stammen kan öka utbyte med grannpopulationerna i nordöst. Ett minskat individantal innebär att vargstammen blir betydligt känsligare. Sjukdomar, illegal jakt eller slumpartade händelser kan få fatala konsekvenser för vargstammen om den inte tillåts öka.

9. Ange såvitt möjligt den eller de bestämmelser i gemenskapsrätten (fördrag, förordningar, direktiv, beslut m.m.) som klaganden anser att den berörda medlemsstaten har överträtt:

Huvudregeln:
förbudet i direktivet

Enligt Art- och habitatdirektivets Artikel 12.1 (a) är det förbjudet att avsiktligt fånga eller döda varg i naturen, oavsett hur detta sker. Varg är en prioriterad art enligt direktivets bilaga IV(a).

Undantagen i direktivet

Direktivets förbud har försetts med ett antal uppräknade undantag i direktivets artikel 16, varav Naturvårdsverket tagit fasta på det undantag som anges i punkt 1 e) om insamling av vissa exemplar. Detta ska ske ”under strängt kontrollerade förhållanden, selektivt och i begränsad omfattning”. Undantaget förutsätter emellertid att ”det inte finns någon annan lämplig lösning” och att ”undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus”. Dessa undantag ska tolkas restriktivt enligt EG-domstolen.¹²

Kärnan i klagomålet

Naturskyddsföreningen, Svenska Rovdjursföreningen, Världsnaturfonden WWF och Djurskyddet Sverige är av den bestämda uppfattningen att den svenska regeringen och Naturvårdsverket genom de beslut som redogjorts för ovan förbrutit sig mot Artikel 12 (a) genom att tillåta en kraftigt decimerande jakt på varg utan att villkoren för undantagen från förbudet mot vargjakt i Artikel 16 uppfyllts. Riksdagsbeslutet om att inte tillåta etablering av varg inom renskötselområdet i norra Sverige, omfattande cirka hälften av landets yta, strider mot

11 Evaluating Wolf Translocation as a Nonlethal Method to Reduce Livestock Conflicts in the Northwestern United States, Elizabeth H. Bradley, Daniel H. Pletscher, Edward E. Bangs et.al, Conservation Biology 1498-1508.

12 EG-domstolen dom C 342/05, den 14 juni 2007 Europeiska kommissionen mot Republiken Finland.

artikel 12 och direktivets syften. De anmälade organisationerna anser även att Sverige bryter mot den EG-rättsliga effektivitetsprincipen genom att göra det omöjligt att få till stånd en prövning av beslutet.

Den svenska regeringens proposition (prop. 2008/09:210) och beslut att införa bestämmelser om licensjakt i jaktförordningen utgjorde *rambeslut* som hade bestämmande inverkan på Naturvårdsverkets senare, rättskraftiga, beslut om licensjakt. Det framgår av ordalydelsen i den föreskrift som regeringen införde särskilt för ändamålet, jaktförordningen 23 c §, att det är undantagsbestämmelsen i Art- och habitatdirektivets artikel 16.1 e) som skulle läggas till grund för jaktbeslutet. Jakten skulle enligt propositionen ske redan under vintern 2010, vilket medförde att Naturvårdsverket endast hade några veckor på sig att förbereda genomförandet.¹³ Regeringen hade angivit att jakten skulle ske som licensjakt, vilket innebar att jakten inte kunde ske genom uppdrag till professionellt verksamma jägare.

Naturvårds-
verkets
beslut och
innebörd

Naturvårdsverkets beslut den 17 december 2009 utformades inom de snäva ramar som regeringen angivit i propositionen och jaktförordningen. Naturvårdsverket angav uttryckligen att Art och habitatdirektivet artikel 16.1 e) skulle läggas till grund för beslutet. I beslutet anges att 27 vargar skulle skjutas. Samtliga län som det funnits föryngringar i minst tre år i rad i omfattades, med undantag av Galvenreviret och några kommuner som varg normalt inte förekommer i.¹⁴ Till ytan motsvarar detta nästan en femtedel av Sveriges landyta, eller drygt två och ett halvt Belgien.¹⁵

Det uttalade syftet bakom beslutet var att öka acceptansen hos de grupperingar som har svårt att acceptera varg, särskilt för en senare inplantering och omflyttning av varg från grannlänternas populationer. En varg mer än beslutat fälldes i Dalarnas län. Sammanlagt dödades 28 vargar, det vill säga 13 -15 procent av den svenska delpopulationen.

Fler vargar kommer att fallas under 2010. Förutom den genomförda licensjakten genomförs även skydds jakt på varg under 2010. Naturvårdsverket har beslutat att delegera skydds jakt omfattande 12 vargar till det mellersta rovdjursförvaltningsområdet under perioden 2 februari och 31 oktober 2010. Naturvårdsverket har redan utfärdat 7 beslut om skydds jakt under vintern 2010, varav samtliga skjutits. Sådan skydds jakt som utförs av enskilda i samband med angrepp på tamdjur utan myndighetsbeslut tillkommer också.¹⁶

Övergripande
kritik mot beslutet
grundat på
16.1 (e)

De anmälade organisationerna anser att Naturvårdsverkets beslut innebär att den svenska vargstammen utsatts för en allvarlig skada, och att förutsättningarna för att uppnå en gynnsam bevarandestatus försämrats väsentligt. Beslutet utgör ett brott mot direktivets förbud mot jakt på varg, eftersom beslutet inte förmår uppfylla de legala kraven i den undantagsregel som verket lagt till grund för beslutet, artikel 16.1 e). Regeln är inte avsedd att användas för en beståndsbegränsande jakt på en starkt hotad art av en sådan omfattning som Sverige genomfört. Regeln har karaktären av en säkerhetsventil för oförutsedda händelser och insamling av enstaka exemplar för synnerligen specifika ändamål, som avel och djurparker. I kommissionens vägledning från 2007 nämns att bruket av undantaget i realiteten framstår

13 Om Naturvårdsverket beslutat att licensjakt skulle ske senare på året, till exempel i december 2010, skulle det innebära risk att fler årsungar skulle svälta ihjäl på grund av att föräldravargarna skjutits.

14 Galvenreviret i Gävleborgs län undantogs eftersom det är hemvist åt en nyligen invandrad varg och dess avkomma från 2009.

15 Cirka 77 000 km² motsvarande cirka 18,8 procent av Sveriges landyta. Statistiska Centralbyrån, Statistisk Årsbok 2008.

16 Överlämnande av rätt att besluta om skydds jakt efter björn, lodjur och varg till länsstyrelserna i det mellersta rovdjursförvaltningsområdet, Naturvårdsverket 2 februari 2010, Dnr 411-577-10.

som ”exceptionellt”.¹⁷ Ur ett rättssystematiskt perspektiv bör det också anmärkas på att de övriga undantagsreglerna i princip blir onödiga, om 16.1 e) kan läggas till grund för att stora andelar av en svårt hotad population kan decimeras på ett sådant sätt som skett i Sverige.

I den mån artikel 16.1 e) över huvud taget ska anses vara tillämplig beträffande beståndsbe-
gränsande jakt, menar vi att Kommissionens meddelande om lodjursjakten i Lettland ger
stöd för att sådan jakt inte bör kunna ske på små och sårbara populationer.¹⁸ Populationen
måste verkligen uppnått en gynnsam bevarandestatus innan ett undantag enligt artikel
16.1 e) kan bli tillämpligt. Kommissionen uttalar nämligen att undantaget bara gäller så
länge gynnsam bevarandestatus upprätthålls.¹⁹ Om denna princip inte upprätthålls, kan flex-
ibiliteten missbrukas i svåröverskådlig utsträckning i medlemsländerna.

Sammanfattningsvis anser de klagande organisationerna att Sverige gjort sig skyldig till för-
dragsbrott på grund av att:

- Andra lämpliga lösningar fanns som bättre kunde ha åstadkommit ökad acceptans för varg, som dialog med lokalbefolkning, stängsling, skrämrelåtgärder, ett modifierat bruk av lös-
hunds jakt och en utvecklad skydds jakt. Beslutet om licensjakt kan tvärtom ha varit kontra-
produktivt. Den massiva kritiken i media och från allmänhet efter licensjakten i januari
2010 tyder på en minskad acceptans för landets rovdjurspolitik. Två fall av illegal jakt på
varg månaden efter licensjakten avslutande talar för att licensjakten kan ha uppmuntrat till
illegal jakt genom att minska artskyddets legitimitet. Det talar även emot regeringens ar-
gument att storskalig vargjakt leder till bättre acceptans för varg.
- Beslutet har försvårat upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus, i första hand eftersom
en så hård beskattning som 13-15 procent ökar sårbarheten. I en så individfattig population
som den svensk-norska vargstammen är varje individ bärare av viktig genetisk variation.
Ett lägre individantal ökar sårbarheten för sjukdomar och slumpartade händelser. Efter li-
censjakt, skydds jakt och illegal jakt har risken förutsättningarna för att uppnå en gynnsam
bevarandestatus försämrats väsentligt.
- Licensjakt av en så stor omfattning som beslutet innebar kan inte tolkas som ”insamling”
eller ”förvaring” av varg. En sådan tolkning strider mot ordalydelsen, systematiken och
ändamålet med bestämmelsen.
- Den beslutade jakten skedde inte under ”kontrollerade förhållanden”, utan tvärtom under
synnerligen kaotiska förhållanden, där tusentals jägare utan någon som helst kontroll jaga-
de på en yta omfattande nästan en femtedel av landet. Myndigheterna visste inte vilket län
jägarna jagade i, och inte heller vilka som var med i jaktlagen. Någon kontroll på plats
skedde inte.
- Jakten genomfördes inte ”selektivt”, varje påträffad varg inom området fick skjutas, utan
undantag. Några selektiva hänsyn togs inte heller under jakten.
- Jakten skedde inte ”i begränsad omfattning”, då mellan 13 och 15 procent av den svenska
delen av populationen dödades. Med ”i begränsad omfattning” måste anses innebära en
markering av att undantagsregeln 16.1 e) ska avse en större restriktivitet än de närmast fö-
regående undantagen i a) till d) i relation till hur stor andel som kan tas av populationen.

17 Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the
Habitats Directive 92/43/EEC, February 2007, sid 56.

18 European Commission, letter to the Latvian Minister of Foreign Affairs and Minister of Envi-
ronment, 2002.

19 ”Having noted in particular the current population status, the long term objective to maintain the
current population size as define in the Management Plan (i.e. 600-650 individuals before the
hunting season) (...) We consider that, given the population status of the Eurasian Lynx in Latvia,
the quota envisaged for the next hunting season, i.e. 50 lynxes is sufficiently limited in numbers
(...) The derogation (...) will only apply as long as the conservation status of European lynx re-
mains favourable” (vår kursiv).

Denna tolkning stöds av att bestämmelsen också anger att undantaget endast avser ”vissa exemplar”.

- Den decimerande jakten i januari 2010 skedde innan de i propositionen aviserade åtgärderna för inplantering skett, vilket innebär ett onödigt risktagande från Sveriges sida. Ifall inplanteringsåtgärderna misslyckas, på grund av till exempel illegal jakt eller politiska svårigheter, står Sveriges vargstam i ett synnerligen allvarligt läge. Vid bedömningen om Sverige uppfyllt sina åtaganden enligt Art- och habitatdirektivet bör ordningsföljden på åtgärderna väga tungt.
- Beslutet kunde inte överklagas eller på annat sätt föras till prövning inför domstol i Sverige, eftersom den enda myndighet som kunnat överklaga var Naturvårdsverket, som själv fattade beslutet. Detta innebär ett brott mot effektivitetsprincipen och Århuskonventionens regler om tillgång till rättsliga medel för miljöorganisationer.
- Regeringens proposition och Naturvårdsverkets förvaltningspraxis innebär vidare att varg inte tillåts utbreda sig inom renbetesområdet. Därmed hålls vargen borta från sitt naturliga utbredningsområde i cirka 50 procent av landets yta, i norra Sverige. Det är just dessa områden som är viktiga för att få till stånd en kontakt med populationerna i Finland och Ryssland. Denna omständighet innebär ytterligare ett skäl till varför den svenska vargstammen inte kan anses vara på väg mot en gynnsam bevarandestatus.

Annan
lämplig
lösning

Den första förutsättningen för undantag från förbudet mot att döda skyddade arter som stadgas i Art- och habitatdirektivet artikel 16.1, är att ”det inte finns någon annan lämplig lösning”. Enligt vår mening måste bedömningen om alternativa lösningar utgå från det syfte som angivits i det rättskraftiga beslutet, nämligen Naturvårdsverkets beslut från den 17 december 2009. Frågan blir alltså om det funnits andra lämpliga lösningar för att nå det syfte som angavs som grund till beslutet.

Under rubriken ”Annan lämplig lösning” på sidan 20 i Naturvårdsverkets beslut anger verket just vad målet för licensjakten är, nämligen att vara ”konfliktdämpande” och ”öka acceptansen för rovdjuren där dessa finns och bland dem som mest berörs” och att licensjakten ”kan ge större acceptans för kontroversiella bevarandeåtgärder, som flyttning av vargar av östligt ursprung”. De klagande organisationerna anser därför att bedömningen om det funnits någon annan lösning måste ske med utgångspunkt i just dessa angivna syften.

Ett avgörande fel i Naturvårdsverkets motivering är att frågan om acceptans och konflikt är betydligt mer komplicerad än vad verket redovisar. Vargen har till viss del kommit att bli en symbol för motsättningar mellan stad och land och vargpolitiken en spelplan för missnöjesyttringar. När det gäller den illegala jakten – som är en avgörande faktor för om regeringens plan på inplantering av varg ska fungera – får dessutom individuella psykologiska reaktionsmönster och bevekelsegrunder stort genomslag. Att dessa problem skulle kunna skingras genom licensjakt är en synnerligen vansklig bedömning, som dessvärre inte har något stöd i vare sig forskning eller erfarenhet.

Enligt Kommissionens riktlinjer från 2008²⁰ och vägledning från 2007²¹ ska bedömningen av huruvida alternativa lösningar är tillfredställande eller inte grundas på objektiva verifierade faktorer som vetenskapliga och tekniska överväganden. Vi känner inte till att några alternativa lösningar för vargstammens utveckling övervägts på ett sådant stringent sätt eller att det finns något underlag som styrker att licensjakt leder till acceptans för inplantering och därmed en bättre genetisk hälsa för vargstammen.

20 Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores, Final Version 1st July 2008, sid 30.

21 Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC. Final version, February 2007, sid 59.

Enligt vår mening (1) har Naturvårdsverket felaktigt angivit att det finns en majoritet för minskat antal vargar i kommuner med vargförekomst, (2) vi anser att beslutet var kontraproduktivt för att nå en lösning på de angivna syftena och att det (3) fanns ett antal andra lämpligare lösningar.

Felaktiga uppgifter om attityd till varg i kommuner med vargförekomst

Naturvårdsverket anger i beslutet att ”lokala attityder i rovdjursområden försämrats” enligt en enkätundersökning från Statens Lantbruksuniversitet 2009. Uppgifterna i beslutet är delvis missvisande, delvis direkt felaktiga.

En viss förskjutning som är statistiskt säkerställd har mycket riktigt skett beträffande *attityden till riksdagens målsättningar för antalet vargar* i några av länen. Där kan man ske en svag förskjutning på 4-7 procent till förmån för minskade vargstammar mellan 2004 och 2009.

Andra resultat i undersökningen som rör invånarnas *övergripande inställning till vargnärvaro* ger emellertid en annan bild. På riksnivå anger 71 procent av svenskarna att de ”tycker om” eller ”tycker mycket om” att det finns varg i landet. Siffran har ökat från 64 procent 2004 till 71 procent 2009. I samtliga län finns det en stor majoritet som ansluter sig till denna positiva attityd. Det anges tydligt i undersökningen på sidan 9 att det enda län undersökningen kunnat konstatera en statistiskt säkerställd försämrad attityd till varg är Dalarna. Där har attityden försämrats med endast en (1) procent.

Naturvårdsverket anger vidare att ”Studien visar att det i ett flertal kommuner med vargförekomst finns en majoritet av befolkningen som vill minska det nationella målet för varg”. Av undersökningen från 2009 framgår emellertid att man hade ett för litet underlag för att dra slutsatser om enskilda kommuner.²² Dessutom framgår av den bristfälliga statistiken att det tvärtom är en övervikt kommuner med vargförekomst med en majoritet som *inte* vill minska det nationella målet för varg.²³ Naturvårdsverkets uppgift är alltså felaktig.

Slutsatsen måste alltså bli att Naturvårdsverket har fel i sina slutsatser, eller åtminstone har en synnerligen svag grund för sitt påstående om att attityderna försämrats i de vargtäta kommunerna. Statistiken kan – glädjande nog – utläsas som att attityden knappt tyckts ha påverkats alls i de län där vargstammen etablerat sig och att acceptansen ökat i landet som helhet. Detta trots att ett initialt missnöje under en tillväjningsfas borde ha varit att vänta.

Licensjakten kan ha motverkat en lösning på det åsyftade problemet

I Naturvårdsverkets beslut anges att licensjakten avses att vara ”konfliktdämpande” och ”kan ge större acceptans för kontroversiella bevarandeåtgärder, som flyttning av vargar av östligt ursprung”.

Vi anser att licensjakt är en mycket tveksam metod för att dämpa konflikterna och ge större acceptans för regeringens vargpolitik.

WWF och Naturskyddsföreningen har mottagit ett stort antal telefonsamtal från upprörda tamdjursägare från både Värmland och Dalarna som är upprörda över att de används som

22 Statens Lantbruksuniversitet, Om svenskars inställning till rovdjur- och rovdjurspolitik, SLU Rapport 2009:1.

23 Det finns enligt undersökningen (som alltså egentligen inte är tillförlitlig på kommunnivå) inte någon majoritet för att minska det nationella målet för varg i bland annat Ockelbo, Bollnäs, Hofors, Ludvika och Orsa. Dessa kommuner har samtliga fasta vargrevir. Dessutom finns det ett antal kommuner där varg observeras regelbundet som uppvisar en övervägande positiv inställning till varg – Falun, Gagnef, Leksand, Smedjebacken, Gävle, Sandviken och Söderhamn.

argument inför beslutet om licensjakten av varg. De har uppgivit att de använder ”rovdjurs-säkra” stängsel och inte har problem med varg, trots att de är verksamma inom vargrevir. Andra personer som inte jagar men bor i vargfäta områden som Dalarna har hört av sig och sagt att tidigare har de hållit tyst på grund av rädsla för att uteslutas ur bygemenskapen, men nu efter jaktens utförande har de höjt sin röst vilket medfört att byar är på väg att splittras. Vargjakten har snarare ökat klyftorna i rovdjursområdena och därmed har knappast acceptansen ökat.

Efter att licensjakten har avslysts har minst två misstänkta fall av illegal jakt på varg inträffat, som nu utreds av polis.²⁴ Detta talar starkt för att licensjakten inte har haft någon effekt – eller möjligtvis en uppmuntrande effekt – på de grupperingar som har störst negativ verkan på vargbeståndet genom illegal jakt.

Det saknas belägg för att licensjakt på varg motverkar den omfattande illegala jakten eller förbättrar acceptansen hos de grupper som inte accepterar varg idag. Under de senaste åren har möjligheterna till skydds jakt på varg utökats i flera steg, samtidigt som skydds jakt av enskilda personer underlättats genom förändringar i och tillägg till jaktförordningen 28 §. Detta har inte lett till bättre acceptans hos de grupper vars acceptans man söker – trots att just acceptansen varit ett huvudargument varje gång som skyddet för vargen har försvagats.

Licensjakten i januari 2010 på varg i Sverige fick ett överväldigande negativt gensvar i media och från allmänhet. Regeringen och Naturvårdsverket utsattes för kritik av en sådan omfattning att landets rovdjurspolitik i ett slag hamnat i en allvarlig legitimitetskris. Istället för att öka acceptansen har licensjakten med all sannolikhet minskat den och gjort det betydligt svårare att åstadkomma enighet kring inplantering av varg.

Att reaktionen på licensjakten blev så negativ borde inte ha kommit som en överraskning. Det finns inte några vetenskapliga belägg för att en ökad avskjutning av varg skulle leda till ökad acceptans eller minskade konflikter. Att så är fallet har bekräftats av de forskare som tagit fram regeringens underlag.²⁵ När Brottsförebyggande rådet presenterade en rapport om den illegala jakten på rovdjur 2007, betonades istället vikten av åtgärder för att öka lagföringen av jaktbrott och mjukare åtgärder inriktat på dialog.²⁶

Andra lösningar för att öka acceptansen finns

I en rapport om svenskarnas inställning till olika metoder att förvalta rovdjur från 2009, uppgav en överväldigande majoritet av de svarande att de föredrog andra metoder att lösa problem med rovdjur framför att skjuta dem. Det fanns mycket starkt stöd för att sätta upp stängsel (91 procent), att skrämna iväg problematiska individer (80 procent) och flytta rovdjur (75 procent). Endast 42 procent ansåg att det var acceptabelt att skjuta rovdjur. Även i varglänen Gävleborg och Dalarna föredrar majoriteten andra metoder än avskjutning.²⁷

En stor del av de egendomsskador som inträffat har sin upprinnelse i det faktum att vargen i det närmaste varit utrotad från Sverige. Avsaknaden av varg innebär att svenska tam-

24 Polisutredningar har påbörjats i följande fall. Spår efter en skjuten varg hittades 24 januari utanför Bergkarlås, Mora i Dalarna (Aftonbladet 1 februari 2010). Rester efter en dödad varg har även hittats i Höljes, Värmland (Dagens Nyheter 9 februari 2010).

25 Se Uppsala Nya Tidning, 1 februari 2010. Olof Liberg forskningsledare på Grimsö och samordnare för vargforskningsprojektet Skandulv medger att det inte finns några vetenskapliga belägg för att acceptansen ökar.

26 BRÅ Illegal jakt på stora rovdjur – konflikt i laglöst land? Rapport 2007:22.

27 Statens Lantbruksuniversitet, Om svenskars inställning till rovdjursförvaltning, SLU rapport 2009:1.

djursägare inte är vana att skydda sina djur på det sätt som man gör annorstädes. Tamdjursägare som bott länge i vargområden har inte särskilt negativa attityder till varg.

I själva verket är de skador och problem som vargen orsakar mycket begränsade, ersättningsar utgår och det finns mycket bra stängsel som skyddar effektivt mot varg. Resurserna behöver emellertid förstärkas, det har hänt att länsstyrelserna av resursskäl varit tvungna att neka anslag till stängsel även i fall då angrepp på tamdjur skett. Extremåret 2008 var det inte fler än 185 får som dödades av varg. Av dessa dödades 104 av endast tre vargindivider, vilka samtliga sköts genom skydds jakt, något som visar hur effektiv sådan jakt är. Skador inträffar till helt övervägande del i områden där vargen är nykomling och man ännu inte hunnit börja stängsla. Detta gällde också de tre nämnda vargarna (i Bohuslän, Roslagen och Sörmland). I de gamla varglänen är skadorna mycket små och kan förhindras genom stängsling. Arbete pågår nu för att eliminera en av de få svagheterna i stängslingen – hagar som är öppna mot vattendrag – genom att testa flytande linor i stil med vad man har i simbassänger.

Många av angreppen på hund härledas till det svenska bruket att jaga med löshundsdrift, något som sker i mycket högre grad i Skandinavien än i flertalet länder.²⁸ Utvecklade och anpassade jaktmetoder är således en av de andra lämpliga lösningar som borde ha prövats i högre utsträckning innan en licensjakt över huvud taget kan komma ifråga. Det finns även fler lösningar och tekniker som kan användas för att skydda tamdjur och skrämja bort varg som borde sättas i bruk och stödjas ekonomiskt och praktiskt.

Vi anser att konkreta stödåtgärder är en bättre metod att öka acceptansen för varg än licensjakt, särskilt på sikt. Om människor i utsatta områden upplever att de inte lämnas därhän finns det goda möjligheter att bygga upp och vårda förtroende. Det är bland annat därför Svenska Rovdjursföreningen arbetar ideellt med att bistå djurägare med montering av rovdjurstängsel. Det finns ett antal åtgärder som är ovanliga i Sverige idag, som skulle kunna få ytterligare stöd med syfte att öka tryggheten och skapa förtroende i områden med hög vargförekomst, till exempel:

- Boskapsvaktande hundar är ovanligt i Sverige, men vanligt i andra delar av Europa. En 10 år lång studie av nära 1 100 arbetande boskapsvaktande hundar i USA visade att hundarna minskade tamdjursägarnas förluster till rovdjur med mellan 60 och 70 procent.²⁹
- Kalvning i hägn har prövats med goda resultat för att minska rovdjursförlusterna hos ren. Att skydda vajor och nyfödda kalvar under det känsliga kalvningsskedet var effektivt, utom när vajorna var i dålig kondition. I de fallen var det viktigare med stödutfodring.³⁰
- Kunskapsläget för skrämjelåtgärder är bristfälligt och behöver prövas ytterligare. Resultat av begränsade undersökningar med knallskott visar på osäkra resultat. Enligt rapporten var utländska erfarenheter av beskjutning med gummikulor betydligt säkrare, men det återstår att pröva om metoden går att använda utan att orsaka skada under svenska förhållanden.³¹
- Nattintag av tamdjur kan vara en effektiv åtgärd, eftersom sannolikt fler än hälften av rovdjursangrepp sker sent på kvällen, under natten och på morgonen.³²

Gynnsam
bevarande-
status

Licensjakten på varg vintern 2010 grundades inte på en bedömning av vilka effekter jakten skulle kunna ha på vargstammens bevarandestatus.³³ Beslutet att begränsa den svenska vargpopulationen till 210 djur var i alla delar ett resultat av en politisk avvägning.

28 Se Rovdjuren och deras förvaltning, Statens offentliga utredningar, SOU 2007:89, sid 260.

29 Att förebygga skador från stora rovdjur med boskapsvaktande hundar, Viltskadecentrum 2006.

30 Erfarenheter från försök att minska rovdjursangrepp på ren, PM till rovdjursutredningen 2007, Viltskadecentrum 2007.

31 Försök med knallskott för att öka skyggheten hos varg, Viltskadecentrum 2001.

32 Statens Offentliga Utredningar, "Rovdjuren och deras förvaltning" SOU 2007:89 sid. 499 samt Viltskadecenters webbsida www.viltskadecenter.com.

Den svenska vargpopulationen har inte uppnått gynnsam bevarandestatus, ett faktum som det råder en närmast total enighet om inom forskning och myndigheter.³⁴ Redan av denna anledning bör den svenska licensjakten anses olaglig. Sveriges vargpolitik har vidare försvårat uppnåendet av gynnsam bevarandestatus; vargens populationsutveckling var visserligen positiv innan besluten om licensjakt togs, men individantalet är alltså alltför lågt och inavelskoefficienten alltför hög för att en säker utveckling av populationen mot gynnsam bevarandestatus ska kunna anses föreligga. I en liten population så liten som den skandinaviska spelar slumpen stor roll för hur många nya föryngringar som sker varje år.³⁶

Summan av de faktorer som påverkar vargen på lång sikt är inte tillräckligt säkra för att bedöma hur artens bevarandestatus i landet kommer att utveckla sig. Vargens bevarandestatus riskerar att allvarligt försämrans genom den svenska rovdjurspolitiken, eftersom en kombination av ökad avskjutning, fortsatt illegal jakt, isolering och eventuella bakslag vid inplantering av varg och ökat missnöje i de trakter där inplantering sker kan få mycket allvarliga konsekvenser.

Art- och habitatdirektivet anger att en arts "bevarandestatus" är summan av de faktorer som påverkar den inom dess naturliga utbredningsområde. Det betyder att även norra Sverige, där arten tidigare var vanlig, ska inberäknas. Vidare anses bevarandestatus som "gynnsam" när uppgifter om den berörda artens populationsutveckling visar att arten på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av sin livsmiljö. Att det är populationsutvecklingen på "lång sikt" som måste uppnås är viktigt att notera. I ett underlag till regeringen framtaget av forskare på uppdrag av Naturvårdsverket i mars 2009 är samtliga forskare överens om att det behövs genetiskt utbyte med en eller flera populationer som tillsammans resulterar i en genetiskt *effektiv* storlek omfattande 500-5000 individer, för att den svenska vargstammen ska uppnå en *långsiktig* genetisk livskraft.³⁷

Den svenska regeringens proposition³⁸ likställer i princip gynnsam bevarandestatus med resultatet av en sårbarhetsanalys (Population Viability Analysis, PVA). Detta är inte i överensstämmelse med direktivets definitioner och inte heller med kriterierna i Kommissionens riktlinjer.

En sårbarhetsanalys visar vilken minsta populationsstorlek som en art kan ha för att inte riskera att försvinna från landet, angivet som en viss risk under en period av hundra år. Det är således ett synnerligen snävt mått på gynnsam bevarandestatus.

Direktivets definition av gynnsam bevarandestatus innebär enligt vår mening att en population måste vara större än bara minsta livskraftiga population enligt en sårbarhetsanalys. I

33 "En ny rovdjursförvaltning", Regeringens proposition 2008/09:210, sid. 20.

34 Statens Offentliga Utredningar, "Rovdjuren och deras förvaltning" SOU 2007:89 sid. 309.

36 Den Skandinaviska Vargen, en sammanställning av kunskapsläget från det skandinaviska vargforskningsprojektet Skandulv 1998 - 2008: Slutrapport till Naturvårdsverket.

37 Referens 20: Förslag till åtgärder som kan stärka vargstammens genetiska status. Redovisning av regeringsuppdrag (Dnr 429-8585-08 Nv). Bilaga 1, sid 13. "Nödvändig populationsstorlek: Det råder stor vetenskaplig enighet kring att det krävs en effektiv storlek om 500-5000 för att en isolerad population ska betraktas som långsiktigt livskraftig i genetiskt hänseende (...) För att detta ska fungera måste Sverige ta sin del av ett multinationellt ansvar där två eller flera länder enas om att varje land ska värna om en inhemska population som i) är tillräckligt stor för att vara demografiskt och genetiskt livskraftig i ett kortare tidsperspektiv (t.ex. 100 år), och som ii) tillåts ha så stor kontakt med en eller flera övriga populationer att den "internationella" total-populationen som helhet kan betraktas som genetiskt livskraftig."

38 En ny rovdjursförvaltning, regeringens proposition 2008/09:210, sid. 20-21.

Kommissionens riktlinjer uttrycks detta som en rekommendation om att definiera bevarandestatus som en ”mycket större” population än en minsta livskraftig population.³⁹

Sårbarhetsanalyser kan vara bra komplement till en bedömning av gynnsam bevarandestatus, men bör inte vara det enda instrument som ligger till grund för en sådan prövning. En svaghet med många sårbarhetsanalyser är att de bygger på starkt förenklade modeller som bortser från viktiga faktorer och därför ger överdrivet optimistiska resultat. Sårbarhetsanalyser måste så långt det är möjligt beakta samtliga faktorer som påverkar utdöenderisken och som ett minimum beakta inavelseffekter, normal miljömässig variation, sällsynta katastrofer (som allvarliga sjukdomsutbrott), och demografisk slump. Beträffande varg bör helst även den sociala strukturen beaktas i analyserna.

Den genetiska livskraften är endast ett sätt att mäta bevarandestatus. Den svenska vargpopulationens bevarandestatus är ogynnsam även när det gäller populationens utbredning; den svensk-norska vargpopulationen saknar kontakt med andra populationer och tillåts inte etablera sig inom sitt naturliga utbredningsområde i norra Sverige. Inom renskötselområdet hålls varg borta genom skydds jakt. Populationerna hålls på detta sätt effektivt isolerade från varandra. De anmälade organisationerna anser att denna artificiellt upprätthållna isolering är en omständighet som är så avgörande för den skandinaviska vargpopulationens framtid och hälsa, att det inte är möjligt att bortse från den vid bedömning av populationens bevarandestatus.

I Kommissionens riktlinjer anges som ett av åtta kriterier för gynnsam bevarandestatus att arten ska ha utbredd sig över ett ”gynnsamt referensutbredningsområde” (Favourable Reference Range, FRR). Ett gynnsamt referensutbredningsområde ska bestämmas utifrån tre aspekter, kvalitén på livsmiljön, frågan om djurtäthet och slutligen graden av utbyte (”connectivity”) mellan populationerna. I Sverige kan de två första aspekterna anses vara uppfyllda, vargpopulationen lider knappast av dåliga livsmiljöer eller brist på utrymme. Däremot är som sagt den svenska populationen effektivt avstängd från sina östliga grannpopulationer. I riktlinjerna rekommenderas att försöka åstadkomma ett utbredningsområde som säkerställer sammankoppling mellan populationer. Det enda undantag som nämns i texten är fall där ”stora arealer totalt olämpliga livsmiljöer” gör detta omöjligt. I Sverige finns det inte några sådana geografiska hinder. Den ofrånkomliga slutsatsen måste bli att den svenska vargpopulationen varken uppnått gynnsam bevarandestatus eller är på väg mot en sådan när det gäller utbredningsområdet.

Naturvårdsverket går i sitt beslut inte in på frågan om utbredningsområde. Naturvårdsverket hävdar i licensjaktbeslutet (sid 16) att EG-domstolens domskäl i ett ärende om finländsk skydds jakt (Europeiska gemenskapernas kommission mot Republiken Finland i Mål C-342/05) kan uttolkas som att ”det inte stred mot Art- och habitatdirektivets artikel 16 att tillåta viss jakt trots att arten inte hade uppnått gynnsam bevarandestatus”. De anmälade organisationerna har två huvudsakliga invändningar mot denna tolkning.

För det första förenklar Naturvårdsverket EG-domstolens uttalande. Vad domstolen sa var att det är ”möjligt att bevilja sådana undantag i särskilda fall, när det vederbörligen har konstaterats att detta inte kan förvärra den ogynnsamma bevarandestatusen hos de aktuella populationerna eller förhindra återställandet av en gynnsam bevarandestatus”. Ordvalet visar på att domstolen inte avsåg ett universellt undanröjande av rekvisitet, utan endast en erinran om att en arts bevarandestatus inte är något hinder för en åtgärd som under inga omständigheter *kan* försämrings status. Domstolens val av uttrycket ”särskilda fall” bör dessutom förstås som att en bedömning fall till fall avses.

39 Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores, Final version 1st July 2008, sid. 20.

För det andra uttalade sig domstolen i det finska ärendet om *skyddsjakt*, jakt på ett begränsat antal vargar när skada ska undvikas. Det vill säga det undantag som omfattas av artikel 16.1 b).⁴⁰ Den finländska jakten var inte inriktad på att minska populationen utan att minska skador. Detta med domstolens ord *särskilda fall*, företer avgörande skillnader mot den svenska licensjakten, som grundats på artikel 16.1 e) och innebar en kraftig decimering av en långt mer hotad population med betydligt mer kontroversiellt syfte och mindre utsikt att lyckas. Den svenska licensjakten har utan tvivel förvärrat den svensk-norska vargpopulationens ogynnsamma bevarandestatus.

Naturvårdsverket hänvisar vidare till riktlinjer, som säger att artikel 16.1 e) skulle kunna omfatta ”hunter harvest” för att ”vinna lokal acceptans för stora rovdjur bland landsbygdsbefolkningen. En sådan situation är klart förekommande i många nordiska och östeuropeiska länder”.⁴¹

Utryckt ur sitt sammanhang blir citatet missvisande. Naturvårdsverket underlåter att nämna att samma riktlinjer inledningsvis uttalar att flexibiliteten blir betydligt mer begränsad i små populationer, liksom den svenska vargstammen:

”Within large populations there is far more room for different approaches and freedom of action than within small populations, and the consequences of making mistakes are far smaller in the large populations”.⁴²

Man måste därvid komma ihåg att den finska vargpopulationen är en delpopulation av den långt större finsk-ryska populationen.

Riktlinjerna uppställer vidare ”absoluta minimikrav” som medlemsländerna måste leva upp till, bland annat att de måste tillåta utbyte (”connectivity”) som nämnts ovan. Ett annat minimikrav är att medlemsländernas förvaltningsåtgärder inte får innebära att populationen blir en sänka, (”sink”) för omkringliggande populationer. En sänka definieras i riktlinjerna som en population som inte kan överleva utan immigration och inte bidrar till den övergripande tillväxten i populationerna, utan tvärtom dränerar dessa från djur som annars kunde ha inneburit ett tillskott.⁴³ Vi vill hävda att den svensk-norska populationen just fungerar som en sänka.

Licensjaktens inverkan på den svenska vargpopulationens bevarandestatus

Vargstammens bevarandestatus har påverkats negativt av jakten. Vid låg invandring påverkas så väl utdöenderisken som inavelsnivån i en negativ riktning även vid en relativt modest beskattning och stammen är nu i ett sämre utgångsläge än den var före jakten. Dessa förhållanden finns beskrivna i en redovisning från Naturvårdsverket av ett regeringsuppdrag i mars 2009.⁴⁴ Utöver detta finns stor risk att befintliga genetiska anlag i vargpopulationen gått förlorade när så många individer skjutits, vilket kan ha resulterat i att populationen har en ännu smalare genetisk bas att stå på efter jakten än före. Vad som krävs för att upprätthålla en sund genetisk bas i vargstammen i olika situationer står att läsa om i ovan nämnda regeringsuppdrag, där man rekommenderar en *effektiv* populationsstorlek på ca 200 individer om

40 I EG-domstolens dom återges artikel 16.1 a), b) och c). Artikel 16.1 e) varken återges eller nämns, vilket är en tydlig markering av att avgörandet endast har relevans för skyddsjakt, det vill säga när det finns ett tydligt skyddsändamål med undantaget.

41 Naturvårdsverket, beslut om licensjakt 2009-12-17, sid 17.

42 Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores, Final version 1st July 2008, sid.14.

43 Ibid sid. 19.

44 Förslag till åtgärder som kan stärka vargstammens genetiska status. Redovisning av regeringsuppdrag (Dnr 429-8585-08 Nv). Bilaga 1:3, sid 50.

populationen är helt isolerad, vilket motsvarar ca 900-1000 vargar i *faktisk* populationsstorlek.⁴⁵

I riksdagsbeslutet står att licensjakten skulle ske på vetenskapliga grunder ”så att de individer som visar tecken på inavelsdepression eller hög inavelskoefficient eller som bär på defekta anlag avlägsnas från populationen i syfte att reducera risken för fortsatt spridning av dåliga anlag”.⁴⁶ I det uppdrag forskare fick av Naturvårdsverket att ta fram ett underlag för jakten ingick inte att undersöka om jakten var lämplig ”med hänsyn till stammarnas storlek och sammansättning” enligt krav i Jaktförordningen 23c § (se ovan), utan endast *hur* jakten skulle gå till med utgångspunkt från att populationen inte skulle överstiga 210 individer.⁴⁷

Forskarna fick dock i uppdrag att undersöka möjligheten att motverka den dåliga genetiska statusen genom jakten, och rekommenderar som sådan åtgärd att jakten ”skall/bör inriktas på att undvika att skjuta invandrade vargar och att jakt inte bör bedrivas i kända revir med invandrade vargar eller med första generationens avkomma av sådana”.⁴⁸ Men att undvika att skjuta invandrade vargar motverkar inte en dålig genetisk status, det leder endast till att den inte försämras än mer av jakten. All jakt påverkar inavelskoefficienten negativt i avsaknad av genetisk förstärkning.

Kontrollerade
förhållanden

Den beslutade jakten genomfördes inte under de ”kontrollerade förhållanden” som är en förutsättning för undantaget i artikel 16.1 e). Tvärtom skedde jakten under synnerligen oordnade former, där ett okänt antal jägare bedrev jakt under tävlingsliknande former utan någon som helst myndighetskontroll på en yta omfattande cirka 18,8 procent av Sveriges landyta.

Att jaktlagen konkurrerade under tidspress innebar att jägarna tog olämpliga risker för att hinna fälla en hett åstundad jakttrofé. Att så var fallet visas av anmärkningsvärt många skadeskjutningar i jämförelse med älgjakten i Sverige (normalt 8-10 procent skadeskjutningar). I två fall tog det två dagar innan den skadeskjutna vargen kunde avlivas.

Selektivt

Jakten genomfördes inte ”selektivt”, varje påträffad varg inom området fick skjutas, utan undantag. Några hänsyn togs heller inte heller vid jakten, vargar besköts oberoende av ålder, föräldrastatus, kön och ursprung.

Av de 27 obducerade vargarna uppvisade endast en individ en eventuell missbildning (bettfel), resten var ej missbildade. Detta visar också på att jakten inte var riktad mot sjuka och inavlade individer som Sveriges miljöminister Andreas Carlgren hävdade vid flera tillfällen.

Begränsad
omfattning

Jakten skedde inte ”i begränsad omfattning”, eftersom mellan 13 och 15 procent av den svenska delen av populationen sköts under licensjakten i januari 2010. Med ”i begränsad omfattning” måste anses innebära en markering av att undantagsregeln 16.1 e) ska avse en större restriktivitet än de närmast föregående undantagen i a) till d) i relation till hur stor an-

45 Referens 3: Förslag till åtgärder som kan stärka vargstammens genetiska status. Redovisning av regeringsuppdrag (Dnr 429-8585-08 Nv). Bilaga, sid 17 mm.

Citat, exempel sid 17: Forskarna rekommenderar målsättningen att bevara minst 95% av populationens genetiska variation i 100 år (Allendorf & Ryman 2002). För detta skulle behövas en effektiv populationsstorlek av ca 200 individer om populationen är helt isolerad, vilket motsvarar ca 900-1000 vargar. Vid den storleken kan även förekomsten av skadliga arvsanlag i populationen minska, och inavelsökningen per generation (5 år) är 0,26%.

46 Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2009/10: MJU8 - En ny rovdjursförvaltning, sid 26.

47 Skandulv. Beskattning av den svenska vargstammen – ett underlag inför jakten 2010. En rapport till Naturvårdsverket.

48 Skandulv. Beskattning av den svenska vargstammen – ett underlag inför jakten 2010. En rapport till Naturvårdsverket, sid 16.

del som kan tas av populationen. Denna tolkning stöds av att bestämmelsen också anger att undantaget endast avser ”vissa exemplar”.

Dessutom överskreds den beslutade kvoten för licensjakten med minst en varg, vilket visar att licensjaksbeslutet var utformat på ett sätt som inte förmådde begränsa jakten ens till det beslutade antalet. Om beslutet istället hade verkställts genom kontrakterade jägare hade inte detta inträffat.

Vetenskaplig
granskning

Naturvårdsverket uppdrog i september 2009 åt forskare inom det skandinaviska vargforskningsprojektet SKANDULV vid Grimsö forskningsstation att bereda ett underlag inför beslut om en licensjakt på varg i Sverige som beräknades starta 2010. Uppdraget inkluderade även frågan om flyttning av varg inom landet för att stärka den genetiska situationen för den ynglande vargpopulationen i Skandinavien. Resultatet finns i en rapport publicerad av Naturvårdsverket. På grund av den korta tid som stått till förfogande har det inte varit möjligt att på traditionellt sätt få de nya vetenskapliga beräkningarna granskade och publicerade.

Vargens
utbredning i
renskötselom-
rådet

Genom att uttryckligen instruera Naturvårdsverket i Proposition 2008/09:210 att ha som mål vid delegationsbeslutet att inte låta varg utbreda sig i renskötselområdet, undantas 228 500 kvadratkilometer av vargens naturliga utbredningsområde. Detta motsvarar cirka 50 procent av Sveriges totala yta.⁴⁹ Resultatet av denna begränsning är att vargens spridning i Sverige inskränks jämfört med dess naturliga utbredning, som bör inbegripa även de nordsvenska länen. Om populationen tilläts sprida sig norröver skulle det möjliggöra ett närmare utbyte med de finska och ryska populationerna. Det kan noteras att republiken Finland också undantar sina renbetesmark från varg, men att Finland till skillnad från Sverige gjorde ett uttryckligt undantag om den saken vid inträdet till gemenskaperna. Under vintern 2009/2010 har Naturvårdsverket gett tillstånd att avliva åtminstone 6 vargar inom renskötselområdet med hänvisning till skyddsjaksbestämmelserna.⁵⁰

10. Ange i förekommande fall om den berörda medlemsstaten mottar eller kan motta gemenskapsfinansiering som har samband med de förhållanden som klagomålet gäller (ange om möjligt hänvisningar):

Inte relevant.

11. Eventuella tidigare kontakter med kommissionens enheter (bifoga om möjligt kopior av skriftväxling):

Naturskyddsföreningen, Världsnaturfonden WWF Sverige och Svenska Rovdjursföreningen har haft kontakt i ärendet med Natura 2000-avdelningen och rättsavdelningen på Kommissionens miljödirektorat.

12. Eventuella tidigare kontakter med andra gemenskapsinstitutioner eller -instanser (till exempel Europaparlamentets utskott för framställningar eller Europeiska ombudsmannen). Ange om möjligt det referensnummer som klagandens ärende fått vid dessa instanser:

Nej.

13. Eventuella tidigare kontakter med nationella myndigheter - centrala, regionala eller lokala - (bifoga om möjligt kopior av skriftväxling):

⁴⁹ Renskötselområdet definieras i Rennäringslagen (1971:437) 3 §. Arean finns beräknad i Markanvändningen i Sverige, Statistiska Centralbyrån 2008, sid. 73.

⁵⁰ Uppgifterna finns i skyddsjaksbeslut på www.naturvardsverket.se.

Organisationerna har haft upprepade och rikliga kontakter med de svenska myndigheterna, och givit in ett antal kritiska yttranden och remissvar under tillkomsten av den nya rovdjurspolitik som anmälan avser.

13.1 Kontakter med administrativa myndigheter (till exempel klagomål hos behöriga centrala, regionala eller lokala administrativa myndigheter i medlemsstaten och/eller hos en nationell eller regional ombudsman):

Se bifogade yttranden och remissvar.

13.2 Talan vid nationella domstolar eller andra använda förfaranden (t.ex. skiljedom eller medling). (Ange om ett beslut eller en dom redan har meddelats och bifoga i så fall beslutet eller domen):

De svenska miljöorganisationerna saknar möjlighet att överklaga eller på andra sätt få till stånd en prövning av beslut om jakt på skyddade arter. Det enda ”motstående intresse” som kommer att kunna överklaga de regionala jaktbesluten om rovdjur av länsstyrelserna är Naturvårdsverket, som EG-rättsligt är att betrakta som en del av regeringen. Det var naturligtvis uteslutet att Naturvårdsverket kommer att överklaga sitt eget beslut från december 2009 att tillåta licensjakt. Att miljöorganisationer saknar tillgång till rättsliga medel står i sig i strid med bland annat Århuskonventionen.⁵¹

I ett annat mål rörande talerätt i EG-domstolen (Lilla Värtan Vs Stockholms stad) uttalade generaladvokat Eleanor Sharpstone följande:

”Jag skulle slutligen vilja tillägga att enligt min mening skulle utgången bli densamma även i avsaknad av en sådan bestämmelse som artikel 9 i Århuskonventionen eller artikel 10a i direktiv 85/337 i ändrad lydelse. Det har i EG-domstolens rättspraxis vid upprepade tillfällen slagits fast att medlemsstaterna inte får införa processuella regler som gör det omöjligt att utöva de rättigheter som följer av gemenskapsrätten. (33) Direktiv 85/337, som introducerar ett system för miljöbedömningar och ger rättigheter, skulle frångå all verkan om den nationella processrätten inte säkerställde rätten till rättslig prövning. Ett fall som det förevarande utgör ett gott bevis på att ett sådant system är oförenligt med den gemenskapsrättsliga effektivitetsprincipen, eftersom det hindrar praktiskt taget alla miljöorganisationer från att vända sig till domstol.”⁵²

Generaladvokatens synpunkt avspeglas i handledningarna. I kommissionens riktlinjer till Art- och habitatdirektivet understryks att undantagsreglerna är en sista tillflyktsort, och att frågan om det finns andra tillfredsställande lösningar är en sak för medlemsländernas domstolar att avgöra:

”As regards the factors on which the existence of another satisfactory solution should be evaluated, it is recognized that this is a matter for the national court.”⁵³

Sammantaget förutsätter gemenskapsrätten att beslut ska kunna prövas i medlemsländernas domstolar. Allt annat innebär ett åsidosättande av den EG-rättsliga effektivitetsprincipen, som innebär att det måste finnas möjlighet att få till stånd prövning av myndighetsbeslut.

51 Se Jan Darpö, Biological Diversity and the Public Interest, De Lege 2009.

52 Generaladvokatens yttrande i mål C 263/08, den 15 oktober 2009, Djurgården Lilla Värtans Miljöförening vs. Stockholms Stad.

53 Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC, Final version, February 2007, sid. 59.

14. Ange här eventuellt de handlingar och bevis som kan åberopas till stöd för klagomålet, däribland de aktuella nationella bestämmelserna (och bifoga dessa handlingar):

1. Artdatabanken 2006-05-25. Faktablad. Canis lupus – varg.
2. Statens Offentliga Utredningar, ”Rovdjuren och deras förvaltning” SOU 2007:89
3. Regeringens proposition En ny rovdjursförvaltning, 2008/09:210 den 28 maj 2009
4. Lag (2009:1265) om ändring i Jaktförordningen.
5. Naturvårdsverket, beslut om licensjakt efter varg 2010, 2009-12-17 Dnr 411-7484-09 Nv
6. Den Skandinaviska Vargen, en sammanställning av kunskapsläget från det skandinaviska vargforskningsprojektet Skandulv 1998 - 2008: Slutrapport till Naturvårdsverket
7. Darpö J, *Biological Diversity and the Public Interest*, De Lege 2009
8. Laikre, L, Nilsson T, Primmer C, Ryman N, Allendorf FW: *Importance of Genetics in the Interpretation of Favourable Conservation Status*, Conservation Biology 2009 Volume 23, No. 6, 1378–1381.
9. Elizabeth H. Bradley, Daniel H. Pletscher, Edward E. Bangs et.al: *Evaluating Wolf Translocation as a Nonlethal Method to Reduce Livestock Conflicts in the Northwestern United States*, Conservation Biology 1498-1508.
10. Allendorf, F.W. & Ryman, N. 2002. *The role of genetics in population viability analysis*. Pp. 50-85 in: Beissinger, S.R. & McCullough, D.R. (eds.) 2002. Population viability analysis. University of Chicago Press
11. Förslag till åtgärder som kan stärka vargstammens genetiska status. Redovisning av regeringsuppdrag (Dnr 429-8585-08 Nv). Bilaga 1:3
12. Statens Lantbruksuniversitet, Om svenskars inställning till rovdjur- och rovdjurspolitik, SLU Rapport 2009:1.
13. Skandulv. Beskattning av den svenska vargstammen – ett underlag inför jakten 2010. En rapport till Naturvårdsverket.
14. Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC. Final version, February 2007.
15. EG-domstolens dom (andra avdelningen) av den 14 juni 2007 - Europeiska gemenskapernas kommission mot Republiken Finland (Mål C-342/05)
16. Brev från Kommissionen till Lettland med anledning av en draft Management Plan for Eurasian lynx, ställt till den lettiske utrikesministern Sandra Kalniete, undertecknat av Margot Wallström och Günter Verheugen, 2002.
17. De klagande organisationernas yttranden och remissvar

15. Sekretess (sätt kryss i en av de två rutorna nedan) :

- “Jag ger kommissionen tillåtelse att avslöja min identitet vid sina kontakter med myndigheter i den medlemsstat som klagomålet är riktat mot.”
- “Jag begär att kommissionen inte avslöjar min identitet vid sina kontakter med myndigheter i den medlemsstat som klagomålet är riktat mot.”

16. Ort, datum och klagandens/ombudets underskrift:

Stockholm

4 mars 2010

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Oscar Alarik', written in a cursive style.

Oscar Alarik
Naturskyddsföreningens jurist