



Bryssel

*Matilda Rotkirch, Ambassadråd.
Lotta Rönström, Assistent
+32-2-289 56 23*

MILJÖDEPARTEMENTET
M/R, Magnus Blücher

BRÅDSKANDE
För vidare åtgärd

Kopia:
UD/RS
SB/EU-kansliet

**Formell underrättelse angående omständigheterna
kring Sveriges vargpolitik och implementering av denna genom
licensjakter på varg. Överträdelse nummer 2010/4200.**

Härmed överlämnas skrivelse från kommissionen med formell underrättelse angående omständigheterna kring Sveriges vargpolitik och implementering av denna genom de licensjakter på varg som genomfördes i januari 2010 och i januari 2011, samt politikens förenlighet med direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

Observera att skrivelsen skall besvaras senast den 28 mars 2011.

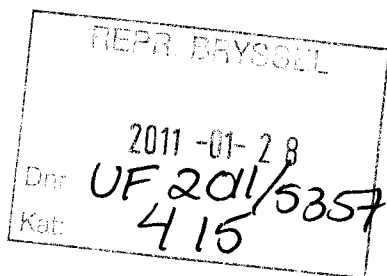
Riktlinjer för beredningen av överträdelseärenden enligt artikel 226 i EG-fördraget finns i EU-cirkulär 7.

HARTELIUS



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

GENERALSEKRETARIATET



Bryssel den 28 I 2011

SG-Grefte(2011)D/ 1532

SVERIGES STÄNDIGA
REPRESENTATION VID
EUROPEISKA UNIONEN
Square de Meeûs, 30
1000 BRUXELLES

Ärende: Formell underrättelse
Överträdelsens nummer: 2010/4200

Generalsekretariatet ber er vidarebefordra den bifogade skrivelsen till utrikesminister Carl Bildt.

Generalsekreteraren, genom

p.o. Gt

Karl VON KEMPIS

Bilaga: K(2011) 360

SE



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 27.1.2011

2010/4200

K(2011) 360

Herr Minister,

Kommissionen vill fästa den svenska regeringens uppmärksamhet på omständigheterna kring Sveriges vargpolitik och implementering av denna genom de licensjakter på varg som genomfördes i januari 2010 och i januari 2011, samt politikens förenlighet med direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (nedan kallat *habitatdirektivet* eller *direktivet*).

Relevanta bakgrundsfakta

I januari 2010 mottog kommissionen ett klagomål från fyra svenska icke-statliga organisationer angående den nya vargpolitiken och den licensjakt som nyligen hade ägt rum i Sverige.

Enligt klagomålet har den svenska vargstammen inte gynnsam bevarandestatus, främst på grund av att den lider av en hög grad av inavel till följd av geografisk isolering. Att godkänna licensjakt på en skyddad art i en så känslig situation var därför enligt de klagandes åsikt inte förenligt med direktivet.

Klagomålet har blivit föremål för ett informationsutbyte i databasen EU Pilot (ärende EU Pilot 928/10/ENVI) och diskuterades också vid ett möte i Stockholm den 8 september 2010.

Den 28 maj 2009 lade den svenska regeringen fram ett förslag till riksdagen kallat En ny rovdjursförvaltning (proposition 2008/09:210). Propositionens huvudsakliga innehåll när det gäller vargar är

- att åtminstone tillfälligt begränsa populationsstorleken till högst 210 vargar medan man förlänger det tidigare etappmålet på 20 årliga föryngringar av vargar, fram till dess att effekterna av vargstammens utveckling inom Sverige har utvärderats och redovisats,

Carl BILDT
Chef för Utrikesdepartementet
Arvfurstens palats
Gustav Adolfs torg 1
SE - 103 23 Stockholm

Commission européenne, B-1049 Bruxelles – Belgique
Europese Commissie, B-1049 Brussel – België
Telefon: 00-32-(0)2-299.11.11.

- att införliva högst 20 individer av östligt ursprung för att stärka vargstammens genetiska status, i första hand genom att underlätta naturlig invandring och i andra hand genom utplantering; denna åtgärd för förbättring av den genetiska statusen ska inledas 2010 och avslutas 2014,
- att reglera populationsstorleken genom att tillåta licensjakt kompletterad med skydds jakt av skadegörande individer; licensjakt skulle möjliggöras redan under vintersäsongen 2010,
- att i princip begränsa vargstammens utbredning till områden utanför renskötselns åretruntmarker och endast acceptera enstaka vargar inom renskötselområdet under förutsättning att de inte etablerar sig där och bildar revir.

Den svenska riksdagen antog regeringspropositionen genom ett beslut den 21 oktober 2009 och godkände således målen för förvaltning av stora rovdjur i Sverige. Målen blev därigenom bindande för de svenska myndigheterna.

Till följd av att riksdagsbeslutet innebar att licensjakt skulle vara möjlig redan under vintersäsongen 2010 antog Naturvårdsverket ett beslut den 17 december 2009 om att tillåta licensjakt på 27 vargar i fem län under perioden 2 januari–15 februari 2010 eller till dess att det totala antalet djur hade fällts eller påskjutits. Jakten avbröts den 1 februari 2010 när 28 vargar hade fällts.

Beslutet fattades på grundval av artiklarna 12 och 16, särskilt artikel 16.1 e, i habitatdirektivet samt på grundval av svensk lagstiftning. I beslutet hänvisas också till domen i mål C-342/05, kommissionen mot Finland, som gällde vargjakt i Finland.

Genom ett beslut den 4 mars 2010 inrättade den svenska regeringen en grupp som ska undersöka vilka regler som har betydelse för flyttning av vargar från ett annat land till Sverige. Gruppen ska redovisa sina resultat till regeringen senast den 31 oktober 2010.

Sverige har lämnat tilläggsuppgifter i brev av den 1 och 16 november 2010 (ref. M2010/4282/R, Ares (2010)824105).

I ett brev till Sveriges miljöminister Anders Carlgren av den 7 december 2010 uttryckte jag tveksamhet inför flera aspekter av Sveriges vargpolitik och dess förenlighet med habitatdirektivet. Jag uppmanade honom att inte tillåta licensjakt år 2011 utan att först tillsända kommissionen ytterligare information tillsammans med erforderligt vetenskapligt underlag med referenser (ref. Ares(2010)919017).

Den 17 december 2010 antog Naturvårdsverket ett beslut om godkännande av licensjakt på 20 vargar i sex län (motsvarande 1/5 av Sveriges yta) under perioden 15 januari – 15 februari 2011, eller till dess att det totala antalet djur hade fällts eller påskjutits. Fler än 6 700 jägare anmälde sig till jakten.

Den 22 december 2010 besvarade miljöminister Anders Carlgren mitt brev av 7 December. Miljöministern uppgav att den svenska vargstammen är ömtålig och underströk att licensjakten behövs för att få den lokala landsbygdsbefolkningens stöd för inplantering i Sverige av nya vargar från öst (ref. M2010/4931/Na). Miljöministern nämnde även att Large Carnivore Initiative for Europe (LCIE) hade utvärderat den svenska licensjakten 2010 och funnit att 2010 års jakt kan ha varit motiverat enligt habitatdirektivet. Miljöministern bifogade emellertid inget vetenskapligt underlag till sitt brev.

Sverige medgav två typer av undantag för varg 2010: skyddsjakt på grundval av artikel 16.1 b och licensjakt på grundval av artikel 16.1 e i direktivet. I det följande behandlar kommissionen enbart omständigheterna kring den jakt som godkändes på grundval av artikel 16.1 e i direktivet.

Lagstiftning

I artikel 1 i i habitatdirektivet definieras "gynnsam bevarandestatus" på följande sätt:

"i) en arts bevarandestatus: summan av de faktorer som påverkar den berörda arten och som på lång sikt kan påverka den naturliga utbredningen och mängden hos dess populationer inom det territorium som anges i artikel 2.

Bevarandestatusen anses "gynnsam" när

- uppgifter om den berörda artens populationsutveckling visar att arten på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av sin livsmiljö, och*
- artens naturliga utbredningsområde varken minskar eller sannolikt kommer att minska inom en överskådlig framtid, och*
- det finns, och sannolikt kommer att fortsätta att finnas, en tillräckligt stor livsmiljö för att artens populationer skall bibehållas på lång sikt."*

Artikel 12.1 a i habitatdirektivet har följande lydelse:

"1. Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett strikt skyddssystem i det naturliga utbredningsområdet för de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4 a, med förbud mot

a) att avsiktligt fånga eller döda exemplar av dessa arter i naturen, oavsett hur detta görs,"

Artikel 16.1 har följande lydelse:

"1. Förutsatt att det inte finns någon annan lämplig lösning och att undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde, får medlemsstaterna göra undantag från bestämmelserna i artiklarna 12–14 samt 15 a och b av följande anledningar:

a) För att skydda vilda djur och växter och bevara livsmiljöer.

b) För att undvika allvarlig skada, särskilt på gröda, boskap, skog, fiske, vatten och andra typer av egendom.

c) Av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet, eller av andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön.

d) För forsknings- och utbildningsändamål, för återinplantering och återinförsel av dessa arter och för den uppfödning som krävs för detta, inbegripet artificiell förökning av växter.

e) För att under strängt kontrollerade förhållanden selektivt och i begränsad omfattning tillåta insamling och förvaring av vissa exemplar av de arter som finns förtecknade i bilaga 4 i en begränsad mängd som fastställs av de behöriga nationella myndigheterna.”

Vargen förtecknas i bilaga II som en prioriterad art och i bilaga IV till habitatdirektivet, vilket innebär att Natura 2000-områden ska utses för dess skydd och att vargen är en art av gemenskapsintresse som kräver strikt skydd.

Analys

Eftersom vargen är en art som ska omfattas av ett strikt skyddssystem enligt artikel 12 i habitatdirektivet, måste varje undantag från skyddet uppfylla villkoren i artikel 16 i direktivet. De skäl som anges i artikel 16 för undantag från det strikta skyddet i artikel 12 är en uttömmande förteckning och ska tolkas strikt. För att den svenska licensjakten ska anses vara förenlig med habitatdirektivet måste den därför uppfylla alla de villkor som anges i artikel 16.1 e och i inledningsfrasen till artikel 16.1.

Enligt artikel 16.1 i direktivet kan ett undantag medges från det strikta skyddet som direktivet medför om det inte finns någon annan lämplig lösning och om undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av den skyddade arten i dess naturliga utbredningsområde.

Enligt domstolens fasta rättspraxis kan dock undantag enligt artikel 16 i direktivet medges i särskilda fall, när det vederbörligen har konstaterats att detta inte kan förvärra den ogynnsamma bevarandestatusen hos populationerna av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde eller förhindra återställandet av en gynnsam bevarandestatus¹

Kommissionen anser att dessa villkor inte var uppfyllda då beslutet om licensjakt för varg i Sverige fattades.

1) Ingen annan lämplig lösning

Sverige har uppgett att målet med jakten var att öka den lokala acceptansen för varg i de (landsbygds-)områden som har den största vargförekomsten. Sverige har också uppgett att detta mål uppnåddes och man har lagt fram en rapport för att visa detta.² Sverige har dessutom hänvisat till vägledningen om stora rovdjur och anfört att detta dokument medger licensjakt på stora rovdjur för att en lokal acceptans för stora rovdjur ska kunna uppnås eller ökas. Detta argument upprepades i Miljöminister Carlgrens skrivelse av 22 december 2010.

Kommissionen förstår detta som så att syftet med licensjakten var att öka den lokala befolkningens acceptans för vargens förekomst i deras närhet.

¹ Domen i mål C-342/05, kommissionen/Finland, punkt 28-29.

² Bilaga 8 till Sveriges svar till EU Pilot begäran om tilläggsuppgifter, med titel "Att jaga varg – En studie av 2010 års licensjakt i Sverige"

Kommissionen vill till att börja med konstatera att det finns andra sätt att få allmänhetens acceptans än licensjakt på en strikt skyddad art, exempelvis satsningar på informationskampanjer, folkbildningsarbete och tekniskt bistånd och stöd till särskilt berörda (t.ex. djuruppfödare). Andra möjligheter att få lokal acceptans för varg kan vara att göra lokala och regionala förvaltningar delaktiga i artens förvaltning och genom stärkt kommunikation, bättre ersättningssystem och förebyggande åtgärder. Den lokala acceptansen kan också ökas genom att miljöorganisationer och andra parter som är intresserade av viltförvaltning ges möjlighet att överklaga beslut om jakt och annat som rör varg. Lokalbefolkningens acceptans för varg skulle också ha kunnat ökas genom en mera riktad jakt.

Vidare håller kommissionen inte med om att den rapport som Sverige har hänvisat till utgör belägg för ökad acceptans för varg. Av sidan 2 i rapporten framgår att den handlar om förberedelserna inför och genomförandet av jakten och att den tyder på att det finns acceptans för vargpolitiken. Kommissionen anser inte att dokumentet visar på en ökad acceptans för vargen som art. Därför utgör rapporten inte bevis i på det sätt som Sverige framför.

Vidare tycks flyttningen av vargar österifrån äga rum i områden där lokala vargar inte finns, och därför är det svårt att se hur licensjakt i ett område skulle öka den lokala acceptansen i annat område.

Slutligen har det rapporterats i pressen om klagomål från jägare över det alltför låga antal vargar som får fällas enligt 2011 års jaktbeslut, vilket gör att argumentet om ökad social acceptans kan ifrågasättas. Det LCIE-uttalande som Miljöminister Anders Carlgren hänvisar till i sitt tyder på att det ännu inte har visats att jakten skulle medföra ökad social acceptans.

Kommissionen anser därför att det fanns andra lämpliga lösningar än licensjakt för att få lokal acceptans för vargen.

2) Inte försvåra upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus för arten

Habitatdirektivets syfte är enligt dess artikel 2 att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse. I artikel 1 i anges de tre aspekter som ska beaktas vid fastställande av gynnsam bevarandestatus för arter.

a) *Den svenska vargstammen har inte gynnsam bevarandestatus*

Den svenska vargstammen är geografiskt isolerad till följd av att den lever i den södra delen av Skandinaviska halvön. Naturlig invandring av vargar från Finland sker endast i begränsad omfattning beroende på renskötselområdena i Finland och Sverige. I det finska renskötselområdet, som sträcker sig längs hela den finsk-svenska gränsen, är vargen upptagen i bilaga V till habitatdirektivet, vilket innebär att förvaltningsåtgärder (t.ex. jakt) är tillåtna, och den svenska vargpolitiken gör det möjligt att förhindra vargar från att etablera sig i renskötselns åretruntmarker. Dessa omständigheter begränsar därmed vargens möjligheter att röra sig i den norra delen av Sverige och nya individers migration till södra Sverige.

År 2007 bedömde de svenska myndigheterna att den svenska vargstammen inte har gynnsam bevarandestatus³ främst beroende på att stammen är geografiskt isolerad. I svaret på begäran i EU Pilot uppgav de svenska myndigheterna att det största hindret för att nå gynnsam bevarandestatus är den svenska vargstammens genetiska problem⁴. Kommissionen drar därför slutsatsen att Sverige anser att vargstammen inte har gynnsam bevarandestatus.

Kommissionen och Sverige är därmed överens om att den svenska vargstammen inte har gynnsam bevarandestatus.

b) Begränsning av vargstammen till 210 djur garanterar inte gynnsam bevarandestatus – populationsdynamik

Av informationen i svaret på begäran i EU Pilot och under mötet den 8 september 2010 framgår att Sverige har satt som mål att uppnå 20 föryngringar av varg per år och samtidigt begränsa populationen till 210 individer, fram till dess att en bedömning av vargens bevarandestatus i Sverige har utvärderats och redovisats. Detta innebär i praktiken att vargpolitiken ska leda till en populationsstorlek på mellan 200 och 210 vargar i Sverige. Undersökningen ska delredovisas senast den 31 mars 2011 och slutrapporten ska läggas fram senast den 1 juli 2012.

Sverige har inte lagt fram några vetenskapliga argument för att sätta den övre gränsen vid 210 vargar.⁵

Såsom sagts ovan är kommissionen och Sverige alltså överens om att den svenska vargstammen inte har gynnsam bevarandestatus.

Av det vetenskapliga underlag som lämnades i svaret på begäran i EU Pilot framgår dessutom att licensjakten innebär en viss risk för att populationsstorleken och antalet reproducerande par minskas under målnivån.⁶ Därför innebär jakten en risk att de svenska vargarnas ogynnsamma bevarandestatus försämras ytterligare. Det bör också understrykas att utdöenderisken och det därmed sammanhängande begreppet minsta livskraftiga population endast är en komponent av flera som används för att bedöma om ett stort rovdjur har gynnsam bevarandestatus i ett visst land⁷. Enligt klagomålet rapporterades år 2010 totalt 62 kända fall av vargdöd i det svenska vargbeståndet, varav 44 dog under jakt 2010, 28 under licensjakt och 16 under skyddsjakt.

³ *Rovdjuren och deras förvaltning*, SOU 2007:89, s. 309.

⁴ Sidan 8 i svaret på begäran i EU Pilot 928/10/ENVI.

⁵ Med grund i dokumentet kallat "Redovisning av regeringsuppdrag, Förslag till åtgärder som kan stärka vargstammens genetiska status", Bilaga 3 "Modellering av den skandinaviska vargpulationens tillväxt och inavelsnivå", s. 50–52 har Sverige uppgett att det, enligt en undersökning gjord på uppdrag av Naturvårdsverket, inte är någon större skillnad i utdöenderisk mellan vargpulationer med 230 djur och populationer med 400 djur. Undersökningen visar dock att utdöenderisken är mycket högre om populationsstorleken är 150 individer.

⁶ Reglerande beskattning av den svenska vargstammen samt flyttning av varg inom landet för att förstärka vargstammens genetiska situation (bilaga 11 till svaret på begäran i EU Pilot), s. 19.

⁷ *Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores*, s. 22. Finns på http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/carnivores/docs/guidelines_final2008.pdf

Kommissionen anser att habitatdirektivet inte ger möjlighet att, ens tillfälligt, sätta ett tak för en art som är förtecknad i bilaga IV till direktivet och som därigenom omfattas av ett strikt skydd. Detta resonemang har desto större giltighet för den svenska vargstammen eftersom den har ogynnsam bevarandestatus. Det är tydligt att detta kommer att försvåra återupprättandet av en gynnsam bevarandestatus vilket för tillfället har stoppats på grund av vargpopulationens begränsning.

Genom att tillämpa ett populationstak fördröjs artens utveckling mot gynnsam bevarandestatus trots att en sådan positiv utveckling i stället borde vara kontinuerlig. Den svenska politiken att sätta ett populationstak har faktiskt hejdat den svenska vargpopulationens utveckling mot gynnsam bevarandestatus.

Vidare framhåller kommissionen att Sverige inte har grundat sitt beslut om populationstaket på en analys av dess effekter på den svenska vargstammens bevarandestatus och att det vetenskapliga underlag som lämnats klart visar att jakten, tillsammans med populationstaket, har påverkat bevarandestatusen negativt genom att minska den skandinaviska vargstammens storlek och att riskerar att ytterligare förvärra denna situation. Populationsstorleken är för liten för att ytterligare försämring av den genetiska uppsättningen ska kunna undvikas⁸ och den gör att populationen kontinuerligt är utsatt för risker som är typiska för små populationer.⁹

Dessutom bidrar den nuvarande geografiska isoleringen till artens ogynnsamma bevarandestatus eftersom den effektiva populationsstorleken hålls på en låg nivå. Det har visat sig att den höga inavelskoefficienten har en negativ påverkan på kullstorleken¹⁰.

Enligt domstolens fasta rättspraxis kan dock undantag enligt artikel 16 i direktivet medges i särskilda fall, när det *vederbörligen* har konstaterats att detta inte kan förvärra den ogynnsamma bevarandestatusen hos populationerna av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde eller förhindra återställandet av en gynnsam bevarandestatus¹¹. Uppgifterna som kommissionen har fått av Sverige tyder inte på att licensjakten har förberetts på ett sådant sätt.

Det förefaller därför som om populationstaket på 210 individer och därmed populationsdynamiken inte är i överensstämmelse med kravet på gynnsam bevarandestatus.

c) *Naturligt utbredningsområde*

Det förefaller också som om artens naturliga utbredningsområde har minskats eftersom vargar, enligt riksdagens beslut, inte tycks vara tillåtna i renskötselns åretruntmarker i

⁸ Naturvårdsverket (Dnr 429-8585-08 Nv). Förslag till åtgärder som kan stärka vargstammens genetiska status. Sid. 17.

⁹ Kommissionen anser i själva verket att populationsdynamiken inte visar att vargen på lång sikt skulle förbli en livskraftig del av sin livsmiljö eftersom slumpen i en liten population kan påverka antalet valpar som föds varje år (*Den Skandinaviska Vargen, en sammanställning av kunskapsläget från det skandinaviska vargforskningsprojektet Skandulv 1998–2008: Slutrapport till Naturvårdsverket*) och även hela populationens öde.

¹⁰ Liberg m.fl. 2005. Undersökningen gjordes på förstagångsfödande tikar.

¹¹ C-342/05, kommissionen mot Finland, punkterna 28–29.

norra delen av Sverige. Att döma av en karta över renskötseområdet som åtföljde svaret på begäran i EU Pilot tycks renskötseområdets gränser inte vara definitivt fastställda, eftersom det för några områden, varav vissa ganska stora, är omtvistat huruvida de är renskötseområden. Av denna information drar kommissionen slutsatsen att, förutom att vargarna i princip är utestängda från dessa områden, det inte kan uteslutas att vargens utbredningsområde kan komma att minska ytterligare beroende på vilken utgång tvisterna får.¹²

Begränsningen av vargstammens utbredningsområde förhindrar konnektivitet och gör det därmed svårare att uppnå gynnsam bevarandestatus för en art i bilaga IV som omfattas av strikt skydd.

Följaktligen tycks licensjakten och begränsningen av området ha lett till en mindre gynnsam bevarandestatus för vargen i Sverige vilken kan komma att förvärras ytterligare i framtiden.

Begränsningen av vargstammens naturliga utbredningsområde förefaller därför inte vara förenlig med kravet om gynnsam bevarandestatus.

d) Flyttningar

Utplantering av vargar kan i princip anses vara en möjlig lösning på inavelsproblemet i den svenska vargpopulationen.

Enligt riksdagsbeslutet anses ett sätt att avhjälpa inavelsproblemet vara att naturligt invandrade vargar (från öst) snabbt flyttas till vargpopulationen i Mellansverige. Dessutom ska högst 20 vargar med östligt ursprung införlivas i den svenska vargpopulationen fram till 2014. Flyttningarna är avsedda att påbörjas redan under 2010. Detta uppges medföra att inavelsgraden kommer att sjunka betydligt, förutsatt att vargarna reproducerar sig.

I svaret på begäran i EU Pilot uppgav Sverige att licensjakten (i begränsad mängd och under strängt kontrollerade förhållanden), mot bakgrund av åtgärderna för att stärka den svenska vargstammens genetiska status, inte hade förvärrat den ogynnsamma bevarandestatusen hos vargpopulationerna eller förhindrat återställandet av en gynnsam bevarandestatus. Därmed påverkade jakten inte syftet med artikel 16¹³.

Även om man planerar att utplantera vargar från Finland tycks samtalen med de finska myndigheterna om en faktisk hämtning av vargar från finska områden dock ännu vara i inledningsstadiet. Den information som mottagits i November 2010 innehåller inte ytterligare uppgifter i detta hänseende. Dessutom har man ännu inte löst vissa praktiska problem, exempelvis att se till att fångade sjukdomsbärande vargar inte flyttas. Eftersom man planerar att utplantera högst 20 individer är det dessutom oklart hur många vargar som i praktiken kommer att flyttas. Detta gör det oklart om flyttningarna i praktiken kommer att förbättra den genetiska situationen för den svenska vargpopulationen.

¹² Det förefaller t.o.m. att renskötseområdets yta ökar. I regeringspropositionen 2005/06:86, Ökat samiskt inflytande, sid. 84, och i dokumentet SOU 2006:14, Samernas sedvanemarker, sid. 449, anges det att renskötseområdet täcker en tredjedel av Sveriges yta. I Sveriges svar till EU Pilot begäran anges att renskötseområdet täcker ungefär 225 000 km² av Sveriges totala yta som uppgår till ungefär 411 000 km² (dvs. 54%).

¹³ Sidan 9 i svaret på begäran i EU Pilot 928/10/ENVI.

Kommissionen anser att flyttning av stora rovdjur är en känslig operation som förutsätter långvariga förberedelser för att lyckas, särskilt i den svenska situationen där ett framgångsrikt resultat avgörs av om de flyttade vargarna lyckas hitta en partner och fortplanta sig. Det är därför inte troligt att det beslut om flyttningar som fattades i oktober 2009 kan börja genomföras under 2010, såsom detta föreskrivs i riksdagens beslut.

Flyttningar av varg, som en möjlig lindrande åtgärd för att uppnå gynnsam bevarandestatus (eller åtminstone inte ytterligare förvärra den nuvarande bevarandestatusen) är dock i detta fall en otillfredsställande och inkonsekvent åtgärd eftersom deras resultat ännu är osäkert och de i alla händelser ännu inte har realiserats. Flyttningar av varg kan därför inte för närvarande åberopas för att rättfärdiga licensjakten av varg i Sverige och undantaget från det strikta skyddet enligt direktivet eftersom flyttningarna inte för närvarande kan förhindra att den ogynnsamma bevarandestatusen för vargen i dess naturliga utbredningsområde förvärras eller förhindra återställandet av en gynnsam bevarandestatus.

Tilläggsinformationen av den 16 november 2010 anger, på basen av en vetenskaplig studie som publicerats i november 2010¹⁴, att den svenska vargpopulationen inte påverkades negativt av jakten.

Det följer av information som givits den 16 november att Sverige har utfört vissa preliminära utredningar gällande möjligheterna att inplantera vargvalpar från djurparker till svenska vargkullar och att bestämma de områden där utplanterade vargar kan placeras, med beaktande av deras möjligheter att hitta en partner. Tilläggsstudier är, enligt informationen som fåtts i november 2010, på gång med syfte att påbörja och genomföra åtgärder för att förbättra den svenska vargpopulationens genetiska status under 2011.

Kommissionen anser att den svenska vargens bevarandestatus har försämrats. Populationen är för liten för att ytterligare försämring av den genetiska sammansättningen ska kunna förhindras och populationen är därför kontinuerligt utsatt för risker som är typiska för små populationer, särskilt eftersom nytt genetiskt material inte ännu har tillsattas till populationen (genom vargförflyttningar).

Denna slutsats ändras inte av informationen i brevet av den 16 november 2010 enligt vilken den genomsnittliga inavelskoefficienten sjönk efter licensjakten. Sverige har i vilket fall inte givit något vetenskapligt material eller en referens till vetenskapligt material som skulle möjliggöra för kommissionen att kontrollera denna information (t.ex. finns det ingen hänvisning till de beräkningsmetoder och de siffror som har använts för att nå detta slutresultat när det gäller den påstådda sänkningen av den genomsnittliga inavelskoefficienten).

Det förefaller därmed att Sverige inte har vidtagit åtgärder för att kompensera eller avhjälpa den faktiskt orsakade försämringen av den svenska vargstammens bevarandestatus och har inte heller lagt fram en konkret plan för att förbättra populationens dåliga genetiska status som är det största problemet för dess långsiktiga överlevnad.

¹⁴ Ulv i Skandinavien: Statusrapport för vintern 2009-2010, som bifogats brevet av den 16 november 2010.

3) Artikel 16.1 e

Kommissionen påminner om att det finns särskilda villkor i artikel 16.1 som, i tillägg till de generella villkor som finns nämnda i inledningen till artikel 16.1, måste vara uppfyllda innan ett undantag kan anses vara i överensstämmelse med direktivets krav.

Naturvårdsverket grundar sitt beslut att tillåta licensjakt på artikel 16.1 e. Enligt beslutet (sidan 20) avser denna artikel inte skyddsjakt eftersom den saknar skaderekvisit. Enligt beslutet möjliggör artikeln i stället jakt som en del av en hållbar förvaltning av en art.

Kommissionen påminner om att villkoren för att kunna godta en licensjakt enligt artikel 16.1. e är mycket strikta. Det krävs att insamling och förvaring av vissa exemplar av de arter som finns förtecknade i bilaga IV i en begränsad mängd som fastställs av de behöriga nationella myndigheterna sker under strängt kontrollerade förhållanden, selektivt och i begränsad omfattning.

a) Kriteriet "selektivt"

Enligt svaret på begäran i EU Pilot anser Sverige att jakten utfördes "selektivt" eftersom den var begränsad till fem län¹⁵ och reviren för genetiskt värdefulla individer (dvs. vargar som har invandrat från Finland till Sverige) och deras avkomma i första generationen var undantagna från jakten. Sverige har presenterat vetenskapligt underlag enligt vilket alla vargar utom de invandrade vargarnas avkomma har lika (lågt) genetiskt värde.¹⁶ Sverige har anfört att det därför inte var nödvändigt att göra vargjakten mer riktad.

Kommissionen anser att jakten varken år 2010 eller år 2011 var "selektiv" såsom krävs i direktivet. Jakt tilläts på alla flockar utom dem som var uttryckligen undantagna. Jakten var alltså inte inriktad på vissa flockar eller på grupper av flockar i områden där vargförekomsten är särskilt kontroversiell. Dessutom var all avkomma i första generationen till invandrade vargar inte undantagna, speciellt inte de som hade lämnat den invandrade föräldravargens revir.¹⁷

Kommissionen anser därför att licensjakten inte utfördes "selektivt".

b) Kriterierna "begränsad omfattning" och "begränsad mängd"

När det gäller de nödvändiga kraven för att jakt ska kunna tillåtas under artikel 16.1.e), dvs. "begränsad omfattning" och "begränsad mängd", var antalet vargar i Sverige före 2010 års licensjakt, enligt tillgänglig information, mellan 182 och 217 individer.

Ett jaktuttag på 27 vargar (som jakten tillät) motsvarar alltså ungefär 12,4–14,8 % av den totala svenska vargstammen. Det verkliga antalet vargar som dödades under jakten var

¹⁵ Ett län har lagts till i 2011 års licensjaktbeslut.

¹⁶ Liberg O., Sand H., Chapron G., Forslund P., Ahlqvist A. & Ångsteg I. Reglerande beskattning av den svenska vargstammen samt flyttning av varg inom landet för att förstärka vargstammens genetiska situation. Page 13. En rapport till Naturvårdsverket från SKANDULV. Bilaga 11 till Sveriges svar till EU Pilot begäran.

¹⁷ I information av den 16 november 2010 sägs att enbart områden med *känd* förekomst av vargar av östligt ursprung eller deras avkommor undantagits från jakten.

28, vilket utgör upp till 15,3 % av stammen. Utöver detta drabbas vargarna av annan dödlighet, såsom skyddsjakt, illegal jakt, trafikdöd och naturlig dödlighet.

Sverige har anfört att licensjakten utfördes i "begränsad omfattning" och "begränsad mängd" eftersom Naturvårdsverket i förväg bestämde antalet vargar som skulle fällas under jakten till 27 djur.

Kommissionen instämmer inte i denna bedömning. Att döda upp till 15 % av populationen av en strikt skyddad art i en licensjakt kan inte uppfylla kravet på uttag "i begränsad omfattning", i synnerhet som den statistik som Sverige lämnat i sitt svar på begäran i EU Pilot visar att dödlighet till följd av licensjakten var den vanligaste dödsorsaken för vargar i Sverige under det första halvåret 2010.¹⁸

Man måste komma ihåg att skälet för undantag i artikel 16.1 e är det sista av de skäl som anges i artikel 16.1 och det enda som innebär en begränsning/kvantifiering av antalet djur som tas ut. Detta visar att skälet är avsett att användas för uttag av ett begränsat antal djur och det tolkas också på det sättet i vägledningen om stora rovdjur.

Som jämförelse har domstolen tolkat "litet antal" i artikel 9 i fågeldirektivet som 1 % av den årliga dödligheten¹⁹.

Kommissionen vill även understryka att det i vägledningen om stora rovdjur anges att skälet till undantag i artikel 16.1 e "kan användas för att motivera ett noga reglerat jaktuttag av vissa djur". Vägledningen gör det således inte möjligt att kringgå de strikta villkor som anges i artikel 16.1 e.

Sverige har också uppgett att det ännu inte har fattats något beslut om en eventuell licensjakt 2011 men att ett sådant beslut i princip kan fattas på grundval av den skyddsjakt på basen av artikel 16.1 b som redan ägt rum eller sannolikt kommer att äga rum.

Kommissionen håller inte med om att endast genomförd och möjlig framtida skyddsjakt är de kriterier som ska beaktas vid beslut om en eventuell ny licensjakt 2011, eftersom vargen, enligt den statistik som Sverige lämnat, även är utsatt för annan dödlighet, särskilt illegal jakt.

Kommissionen anser därför att licensjakten inte utfördes i "begränsad omfattning" och "begränsad mängd".

4) Flerårig praxis

Som anförts ovan anser kommissionen att licensjakten på varg i Sverige 2010 och 2011 inte uppfyllde kraven i artikel 16 vad beträffar

- förekomsten av andra lämpliga lösningar, och

¹⁸ Det följer av statistik som Sverige lämnat i sitt svar till EU Pilot begäran att under perioden 1 januari 2010 till 30 juni 2010 har man kunnat bekräfta 45 dödade vargar. 28 av dessa dödades under licensjakten. Som jämförelse kan nämnas att sex vargar dödades i skyddsjakt under samma period och 9 vargar dödades i skyddsjakt under hela 2009. Motsvarande siffror för 2008 och 2007 är 12 och 6.

¹⁹ Se mål C-344/03, kommissionen mot Finland, punkt 53.

- upprätthållandet av gynnsam bevarandestatus för arten, och
- de särskilda villkoren i artikel 16.1 e om att uttag ska ske ”selektivt”, i ”begränsad mängd” och ”begränsad omfattning”.

Av riksdagsbeslutet kan man också sluta sig till att licensjakt sannolikt kommer att äga rum under kommande år. Denna slutsats grundar sig på riksdagens beslut att begränsa vargstammen till högst 210 individer och därmed begränsa stammens tillväxt åtminstone fram till dess att en rapport om utvecklingen av vargens bevarandestatus har redovisats. De svenska myndigheterna har anfört, senast i brevet av den 16 november 2010, att populationsbegränsningen är tillfällig men detta framgår inte klart av riksdagens beslut. 2011 års licensjakt bekräftar att en praxis har etablerats. Kommissionen uttrycker därför oro för att liknande överträdelser av habitatdirektivet som den ovannämnda kommer att ske under kommande år vilket skulle skapa en felaktig flerårig praxis.

Det är domstolens fasta rättspraxis att det är vid tidpunkten då ett beslut om ett undantag fattas som det måste föreligga vetenskaplig säkerhet för att villkoren för att bevilja undantaget har uppfyllts.²⁰

Kommissionen uttrycker därför sin oro för att man, vid den tidpunkt då licensjakten för 2011 beslutades, inte hade tillräcklig information om hur 2010 års licensjakt på varg har påverkat vargpopulationen. Klaganden har i detta hänseende framfört att inventeringen av vargpopulationen kommer att utföras på basen av spår i snön, från oktober till mars. Detta innebär att de fullständiga resultaten av inventeringen (och av påverkan av licensjakten 2010) kommer att vara tillgängliga först efter vintersäsongen 2010/2011. 2011 års beslut tycks bygga på otillförlitlig, preliminär information om beståndets storlek.

Redovisningen som bifogats brevet av den 16 november 2010 ändrar inte denna slutsats eftersom man i redovisningen inte beaktar de genetiska skillnaderna mellan inavlade vargar och (första generationens) avkomma av vargar av östligt ursprung som behöver särskilt skydd från en möjlig framtida licensjakt.

Med tanke på den felaktiga tolkningen och tillämpningen av artikel 16.1 i direktivet vad gäller licensjakten 2010 och 2011 och så som visats ovan, vill kommissionen understryka att det finns en risk för att Sverige följer samma tolkning i framtiden vilket leder till en praxis för licensjakt för varg som inte tillåts i direktivet.

När Sverige svarar på denna formella underrättelse ombeds Sverige därför att bekräfta att åtgärder kommer att vidtas i syfte att säkerställa att den underlåtelse att fullgöra skyldigheterna enligt direktivet som skedde gällande licensjakten för varg under 2010 och 2011 och som var en följd av den felaktiga tolkningen och andra omständigheter som räknas upp ovan inte kommer att upprepas.

Slutsats

Kommissionen anser följaktligen att Konungariket Sverige, genom att anta en ny vargpolitik som påverkar och som sannolikt i framtiden kommer att påverka bevarandestatusen för vargen i Sverige då den

- begränsar vargstammen,

²⁰ Se, i detta hänseende, domen i mål C-239/04, kommissionen/Portugal, punkt 24.

- innebär licensjakt på en strikt skyddad art som inte har gynnsam bevarandestatus på grund av populationsdynamik och begränsning av det naturliga utbredningsområdet,
- medger flyttningar av varg för vilka det inte finns några garantier att de kommer att ske, som inte förbereds på ett sätt som säkerställer snabb tillämpning och som inte ännu har realiserats,

inte har fullgjort sina skyldigheter enligt artiklarna 12 och 16 i habitatdirektivet när man har tillåtit licensjakt på varg.

I enlighet med artikel 258 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt uppmanar kommissionen den svenska regeringen att inkomma med sina synpunkter i ärendet inom två månader från mottagandet av denna skrivelse.

I enlighet med samma artikel förbehåller sig kommissionen rätten att avge ett motiverat yttrande efter att ha tagit del av synpunkterna eller om synpunkter inte inkommit inom utsatt tid.

Högaktningsfullt

På kommissionens vägnar

Janez POTOČNIK

Ledamot av kommissionen



**KOPIANS ÖVERENSSTÄMMELSE MED
ORIGINALET INTYGAS HÄRMED**

Generalsekreteraren genom,

Jordi AYET PUIGARNAU

Kanslichef