

Konstitutionsutskottets betänkande 2010/11:KU20 Granskningsbetänkande

2.4 Bevarande och förstärkning av den svenska vargstammen

Ärendet

Anmälan

I en anmälan som kom in till konstitutionsutskottet den 4 januari 2011 begärs att utskottet granskar regeringens hantering för att bevara och stärka den svenska vargstammen, inklusive agerade för fortsättande av allmän licensjakt efter 2010, *bilaga A2.4.1*.

I anmälan framhålls att det under 2010 framkommit allvarliga brister i grunden för besluten om genomförandet av allmän licensjakt på varg. På flera punkter har regeringen enligt anmälan inte svarat upp mot riksdagens krav på att vargstammens utveckling ska stärkas och inte hämmas (bet. 2009/10: MJU8). För det första kan vargar som är avkomor från invandrade vargar österifrån, vars gener skattas högt, mycket väl komma att dödas i licensjakten och inte de, som det anges i regeringens proposition, ”individer som visar tecken på inavelsdepression, hög inavelskoefficient eller som bär på defekta anlag”. För det andra har inga alternativa åtgärder till licensjakt för att förbättra acceptansen för varg i vargområdena analyserats eller övervägts, trots att det är ökad acceptans som är målet för rovdjurspolitiken och att dödandet av varg ses som en sista utväg. För det tredje framhöll riksdagen redan i sitt beslut att det 2010 skulle göras inplantering av varg för att stärka genbasen, men avskjutningen av vargstammen fortsätter genom allmän licensjakt trots att inplanteringen har försenats kraftigt. I anmälan hänvisas till att EU:s miljökommissionär i ett brev uttryckt att ytterligare jakt borde stoppas till dess ett antal frågeställningar retts ut.

Underlag för granskningen

Granskningen har begränsats till att gälla frågan om hur regeringen följt riksdagens beslut.

Till grund för granskningen har bl.a. legat en promemoria upprättad inom Miljödepartementet, *bilaga A2.4.2*, och en utfrågning med miljöminister Andreas Carlgren, *bilaga B11*.

2010/11:KU20

96

Utredning i ärendet

Riksdagens beslut

Efter förslag i propositionen Sammanhållen rovdjurspolitik (prop. 2000/01: 57, bet. 2000/01: MJU9, rskr. 2000/01:174) antog riksdagen den 29 mars 2001 mål för den svenska rovdjurspolitiken som innebär att Sverige ska ta ansvar för att björn, varg, järv, lodjur och kungsörn finns i ett så stort antal att de långsiktigt finns kvar i den svenska faunan och att arterna kan sprida sig till sina naturliga utbredningsområden. Målet ska nås inom en generation. I propositionen föreslogs för arter som inte hade nått sådana nivåer att deras överlevnad kunde anses säkrad i ett längre perspektiv, dvs. varg och järv, etappmål i stället för miniminivåer. Etappmålet för varg bestämdes till 20 föryngringar per år, motsvarande 200 individer. När etappmålet var nått skulle, enligt propositionen, en förnyad bedömning göras av artens utveckling och den framtida förvaltningen av arten.

Hösten 2009 godkände riksdagen (prop. 2008/09:210, bet. 2009/10: MJU8, rskr. 2009/10:7) mål för vargstammens utveckling som innebär – att Sverige får en livskraftig vargstam med en god genetisk status enligt regeringens förslag

– att tillväxten av antalet vargar begränsas genom en förlängning av etappmålet för antalet årliga föryngringar av vargar (20 föryngringar per år) enligt regeringens förslag

- att etappmålet kompletteras med kraftfulla åtgärder som stärker populationens genetiska status enligt regeringens förslag
- att högst 20 individer som ökar den genetiska variationen i den svenska vargpopulationen ska införlivas i populationen under de närmaste fem åren fram till 2014 enligt regeringens förslag
- att införlivandet av de genetiskt friska individerna i första hand sker genom att underlätta för naturligt invandrade vargar, t.ex. genom att flytta individer från renskötselområdet till populationen utanför renskötselområdet, och i andra hand genom aktiv utplantering av vargar som hämtas från genetiskt friska populationer med östligt ursprung enligt regeringens förslag
- att 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 enligt utskottets förslag
- att populationens tillväxt regleras genom beslut om begränsad licensjakt kompletterad med skydds jakt av skadegörande individer enligt regeringens förslag
- att etappmålet med begränsad tillväxt, i kombination med åtgärder för en vargstam med god genetisk variation, gäller fram till dess att effekterna av vargstammens utveckling inom Sverige och bedömningen av 2010/11:KU20

97

artens gynnsamma bevarandestatus, inklusive resultatet av de inledande åtgärderna för stärkt genetik, har utvärderats och redovisats enligt utskottets förslag.

I propositionen föreslogs en tillfällig begränsning av vargstammens tillväxttakt och åtgärder för att stärka vargstammens genetiska status. Regeringen framhöll att för att få en långsiktigt livskraftig vargstam var en förbättring av stammens genetiska status mer angelägen än en fortsatt tillväxt på smal genetisk bas. Regeringen föreslog därför i propositionen en förlängning av det gällande etappmålet kompletterat med kraftfulla åtgärder för en långsiktigt livskraftig vargstam. Vargstammens tillväxt begränsades under tiden fram till dess att konsekvenserna av vargstammens utveckling i Sverige och bedömningen av stammens bevarandestatus, inklusive resultatet av de inledande åtgärderna för stärkt genetik, hade utvärderats och redovisats, i kombination med åtgärder för att förbättra vargstammens genetiska status. De åtgärder som regeringen främst avsåg att genomföra under de närmsta fem åren var att underlätta för naturligt invandrade vargar att förflytta sig från renskötselområdet till den vargpopulation som fanns i Mellansverige. Vidare avsåg regeringen att skapa förutsättningar för att flytta naturligt invandrade vargar med östligt ursprung opåverkade av inavel, att föras in i landet. Sammanlagt skulle högst 20 vargar införlivas i den svenska vargpopulationen genom dessa åtgärder fram t.o.m. 2014.

Mot bakgrund av de åtgärder som regeringen avsåg att genomföra för att stärka vargstammens genetiska status behövde tillväxten av den svenska vargstammen inte vara av samma omfattning som dittills. Vargstammen borde hållas på en nivå som långsiktigt skapade en större acceptans för vargen i vår fauna. Naturvårdsverkets delegationsbeslut skulle ta hänsyn till naturliga variationer, exempelvis att antalet föryngringar varierar från år till år, och därmed utgå från en populationsstorlek som inte översteg 210 vargar i Sverige.

En planerad licensjakt på vetenskapliga grunder borde genomföras så att de individer som visade tecken på inavelsdepression, hög inavelskoefficient eller som bar på defekta anlag avlägsnades från populationen i syfte att reducera risken för fortsatt spridning av dåliga anlag. Regeringen avsåg att ge Naturvårdsverket i uppdrag, att i samråd med bl.a. företrädare för genetisk vetenskaplig kompetens, utarbeta riktlinjer för hur en sådan jakt skulle genomföras. Naturvårdsverket skulle också redovisa hur planering för urval av individer med ny genetisk variation som skulle hämtas samt för utplantering av dessa borde ske. Naturvårdsverket skulle kontinuerligt följa och utvärdera utvecklingen i vargstammen.

Ett etappmål med begränsad tillväxt skulle kombineras med ett nytt etappmål för en god genetisk variation:

Högst 20 vargindivider med en genuppsättning som inte har påverkats av inavel skulle införlivas i den svenska vargpopulationen under de närmaste fem åren. I första hand skulle naturligt invandrade vargar flyttas från renskötselområdet till populationen utanför renskötselområdet i mel-

2010/11:KU20

98

lersta och södra Sverige. Denna åtgärd behövde kompletteras med aktiv utplantering av vargar som skulle hämtas från genetiskt starka populationer med östligt ursprung. Förstärkningen skulle starta redan 2010 och avslutas under 2014.

Tillväxten av antalet vargar skulle begränsas genom en förlängning av det gällande etappmålet. Tillväxten skulle hållas på en lägre nivå än den som då gällde genom beslut om begränsad licensjakt kompletterad med skydds jakt av skadegörande individer. Licensjakten skulle avse de vargar som hade låg genetisk variation. Det föreslagna etappmålet med begränsad tillväxt och kraftfulla åtgärder för förbättrad genetik skulle gälla fram till dess att effekterna av vargstammens utveckling inom Sverige och bedömningen av artens gynnsamma bevarandestatus, inklusive resultatet av de inledande åtgärderna för stärkt genetik, hade utvärderats och redovisats. Denna redovisning ska ske senast den 1 juli 2012.

Utvärderingen, som ska redovisas senast den 1 juli 2012, skulle utgöra en kontrollstation för att se hur de påbörjade åtgärderna för att stärka vargstammens genetiska status har fallit ut.

Regeringen framhöll att eftersom åtgärder vidtas i syfte att förbättra vargstammens genetik fanns det ett visst utrymme för en begränsad och strängt kontrollerad licensjakt efter varg utan att möjligheten att ha en gynnsam bevarandestatus försvårades. För att regeringens åtgärder för en förbättrad genetisk status i vargstammen skulle vara framgångsrika, skulle licensjakt inte ske efter genetiskt värdefulla vargar och deras avkomma. Förvaltningen av rovdjur handlade inte enbart om biologiska förutsättningar utan också om människors vilja att acceptera livskraftiga rovdjurstammar. Att vargen återvänt i den svenska faunan var välkommet men hade samtidigt medfört att verksamheter som tidigare bedrivits utan att behöva ta hänsyn till vargens förekomst nu måste anpassas för att kunna bedrivas utan att äventyra samexistens mellan människa och varg. Vargstammen borde hållas på en nivå som långsiktigt skapade en större acceptans för vargen i vår fauna. En ökad tolerans av vargens närvaro i lokalsamhället var nödvändig för att uppnå och bibehålla gynnsam bevarandestatus för vargstammen. Regeringen ansåg att antalet individer i den svenska vargstammen borde begränsas under en period fram till dess att utvärderingen om etappmål m.m. var slutförd.

Alla förvaltningsåtgärder borde följas upp med beståndsinventeringar och registrering av övrig dödlighet så att effekterna analyserades och utvärderades.

Det var angeläget att noga utvärdera vad som hände med attityder, omfattning av den illegala jakten och vargstammens utbredning när olika former av jakt tilläts. Strategier för skydds jakt eller annat jaktuttag borde formuleras mot bakgrund av de kunskaper om invandring, utvandring, reproduktion och dödlighet som fanns tillgängliga för populationen. Såväl skydds jakt som framtida licensjakt måste ske under noga reglerade och kontrollerade former. Inför varje beslut om licensjakt och skydds jakt efter varg måste en bedömning göras om jakten riskerade att påverka beva-

2010/11:KU20

99

randestatusen. Det innebar att det i ett beslut om jakt efter varg måste tas hänsyn till hur många vargar som hade dödats tidigare under året. En grundläggande princip för eventuell licensjakt borde vara att den beslutades med hänsyn till genomförd och förmodad framtida skydds jakt. Det var en stor skillnad mellan skydds jakt och licensjakt när det gällde vilka individer som fälldes. Skydds jakt skulle riktas till områden med skador och därmed vara skadeförebyggande, medan licensjakt innebar att djur fälldes utan koppling till skada. Licensjakt efter varg borde i stället inriktas på områden där individer som hade låg genetisk variation förekom. Licensjakt efter varg i ett antal mellansvenska län skulle kunna minska möjligheten till skydds jakt i mellansvenska vargrevir där skador i form av exempelvis

angrepp på hundar och andra tamdjur skett. Det hade dock framförts att licensjakt efter varg skulle kunna leda till en större acceptans för arten och den nationella rovdjursförvaltningen. Innan beslut om licensjakt fattades, var det viktigt att göra nödvändiga prioriteringar och överväganden för att tillgodose behovet av skyddsjakt. Det behövdes årliga analyser över vargstammens status och tillväxt. Effekterna ur genetisk synvinkel behövde också analyseras. Genetiskt viktiga vargindivider måste undantas från jakt. Det var således viktigt att utvärdera effekterna av en eventuell licensjakt ur såväl biologisk som samhällsvetenskaplig synvinkel. Licensjakt efter varg förutsatte en reproducerande stam. Detta innebar att licensjakt efter varg då skulle kunna tillåtas i Västra Götalands, Värmlands, Örebro, Dalarnas och Gävleborgs län.

Miljö- och jordbruksutskottet anslöt sig till regeringens bedömning att vargarnas svaga genetiska status var så problematisk att en förstärkning borde ske inom en kortare tidsrymd än 20 år. Naturligt invandrade vargar borde därför skyndsamt förflyttas så att de snabbare fick kontakt med den mellansvenska populationen. För att snabbt förstärka den genetiska statusen skulle även en aktiv inplantering komma att behövas. Förstärkningen genom i första hand flyttning av naturligt invandrade individer och i andra hand införsel av vargar med östligt ursprung borde påbörjas redan under 2010 och pågå under en femårsperiod. Mot bakgrund av de åtgärder som regeringen avsåg att genomföra för att förstärka vargstammens genetiska status behövde tillväxten av den svenska vargstammen inte vara av samma omfattning som ditills. Utgångspunkten borde vara en populationsstorlek som inte översteg 210 vargar i Sverige. Miljö- och jordbruksutskottet ansåg i likhet med regeringen att en planerad licensjakt på vetenskapliga grunder borde genomföras så att de individer som visade tecken på inavelsdepression eller hög inavelskoefficient eller som bar på defekta anlag avlägsnades från populationen i syfte att reducera risken för fortsatt spridning av dåliga anlag. Eftersom åtgärder vidtogs i syfte att förbättra vargstammens genetik fanns det enligt miljö- och jordbruksutskottet ett visst utrymme för begränsad och strängt kontrollerad licensjakt. Inför varje beslut om licensjakt och skyddsjakt efter varg måste hänsyn tas till hur många vargar som dödats tidigare under året. Licensjakt borde inriktas på 2010/11:KU20

100

områden där individer med låg genetisk variation förekom. Genetiskt viktiga vargindivider måste undantas från jakt. Vargens utsatta genetiska situation ställde vidare särskilda krav på utformningen av jaktområdet vid licensjakt. Miljö- och jordbruksutskottet anslöt sig i allt väsentligt till det som regeringen anfört om mål för vargstammens utveckling. Enligt utskottets mening innebar detta att Sverige borde kunna få en livskraftig vargstam med en god genetisk status.

I en reservation (S) begärdes att etappmålet om 200 individer borde ligga kvar till 2029 och inte definieras som ett tak samt att riksdagen skulle avslå regeringens förslag om införsel av 20 vargar från öst 2010–2014. I en annan reservation (V, MP) framhölls att det inte var rimligt att tänka sig att vargens långsiktiga överlevnad i landet ska vara beroende av ständigt återkommande införsel av nya djur. Strategin måste i stället vara att omgående identifiera och genomföra åtgärder som skyndsamt säkerställer en sammanhängande fennoskandisk stam. Invandrande djur från öster måste tillåtas vandra ned genom norra Sverige. Ökad bevakning och skydd av dessa djur var nödvändig. I reservationen framfördes uppfattningen att regeringen gjort en felaktig tolkning av art- och habitatdirektivet. Det undantag som finns i fråga om insamling och förvaring av ett fåtal exemplar av en art kunde inte omtolkas så att jakt omfattades.

Gällande regler m.m.

EU:s medlemsstater ska enligt art- och habitatdirektivet, dvs. rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, 22.7.1992, s. 7, Celex 31992L0043), senast ändrat genom rådets direktiv 2006/105/EG (EUT L 363, 20.12.2006, s. 368, Celex 32006L0105), utse områden som syftar till att värna arter och livsmiljöer som är av gemensamt intresse för EU-länderna. Art- och habitatdirektivet har till syfte att bidra till att säkerställa den

biologiska mångfalden genom att bevara livsmiljöer och vilda djur och växter (artikel 2). Enligt artikel 12 ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett strikt skyddssystem i det naturliga utbredningsområdet för de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4 a (bl.a. varg), med förbud mot bl.a. att avsiktligt fånga eller döda exemplar av dessa arter i naturen, oavsett hur detta görs.

I artikel 16.1 anges att 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 bl.a. artikel 12 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.

2010/11:KU20

101

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.

I propositionen om rovdjurspolitiken framhålls att åtgärder som vidtas enligt direktivet ska syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus.

Åtgärderna ska ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag. Uttrycket ”gynnsam bevarandestatus” är centralt i direktivet. En bedömning av om det är möjligt att göra undantag från artskyddet utgår från hur åtgärden påverkar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus för de skyddade arterna.

Direktivet ger möjligheter till undantag från skyddskraven under vissa förutsättningar.

Undantagen regleras i artikel 16.1 a–e. För att medlemsstaterna ska få tillämpa undantagen förutsätts enligt artikel 16.1 att det inte finns någon annan lämplig lösning och att undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus. Om dessa grundläggande förutsättningar är uppfyllda kan undantagen göras

Art- och habitatdirektivet förbjuder således som huvudregel avsiktligt dödande av bl.a. varg. De möjligheter till undantag från huvudregeln som direktivet medger genomförs enligt propositionen med motsvarande bestämmelser i jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen (1987:905).

I dokumentet Riktlinjer för förvaltning av stora rovdjur på populationsnivå (Guidelines for Population Level Management Plans for Large Carnivores, 2008) har Europeiska kommissionen föreslagit riktlinjer för hur populationsbaserad förvaltning av rovdjur ska bedrivas och hur bevarandestatusen för sådana populationer kan bedömas. I en bilaga till riktlinjerna finns ett antal rekommendationer som avser olika delar av rovdjursförvaltningen, bl.a. jakt, förflyttning, utsättning av uppfödda djur och beståndsovervakning.

Vid bedömningen av bevarandestatusen anges i riktlinjerna att en rovdjursart inte behöver ha uppnått en gynnsam bevarandestatus för att ett undantag enligt artikel 16.1 i art- och habitatdirektivet ska kunna medges. Rovdjurspopulationen som sådan måste dock vara livskraftig, och dess aktuella bevarandestatus får inte äventyras. För att ett undantag från skyddsreglerna ska kunna göras, måste skälen vara mycket starka och den jakt som tillåts mycket begränsad. Det krävs också en noggrann övervakning av jaktens konsekvenser. Vid bedömningen av alternativa lösningar till jakt anges att det finns många möjliga lösningar för att t.ex. skydda

2010/11:KU20

102

tamdjur från rovdjursangrepp. I enlighet med subsidiaritetsprincipen, dvs. att alla beslut ska fattas på lägsta effektiva nivå, kan den enskilda medlemsstaten

avgöra när de alternativa lösningarna inte kan betraktas som tillräckliga. Riktlinjerna antogs av kommissionen under sommaren 2008, och de kan enligt kommissionens bedömning ligga till grund för inriktningen av rovdjursförvaltningen, framför allt inom EU.

Av 2 och 3 §§ jaktlagen framgår att alla däggdjur och fåglar är fredade och endast får jagas om det följer av jaktlagen eller av föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen. Genom 29 och 52 §§ jaktlagen har riksdagen lämnat ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter eller beslut om tillstånd till licensjakt.

Enligt 23 c § jaktförordningen, som enligt regeringen införlivar artikel 16.1 e i art- och habitatdirektivet, är förutsättningen för att licensjakt efter björn, varg, järv och lo ska kunna tillåtas 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. Enligt 23 d § får Naturvårdsverket besluta om licensjakt efter björn, varg, järv och lo om det finns förutsättningar enligt 23 c §. Enligt 24 d § får Naturvårdsverket besluta om hur man ska förfara med ett dödat djur.

Den 15 december 2009 trädde förordningen (2009:1263) om förvaltning av björn, varg, järv, lo och kungsörn i kraft. Enligt 1 § i förordningen syftar förvaltningen av de stora rovdjuren till att djur av dessa arter ska finnas i så stort antal att arterna långsiktigt finns kvar i den svenska faunan och att djuren kan sprida sig till sina naturliga utbredningsområden. Detta syfte ska uppnås i en sådan takt som främjar samexistensen mellan människor och dessa arter samtidigt som skador och olägenheter förebyggs och begränsas. I förordningen föreskrivs bl.a. att det i Sverige ska finnas tre rovdjursförvaltningsområden.

I februari 2010 trädde förordningen (2009:1474) om viltförvaltningsdelegationer i kraft. Förordningen föreskriver att det inom varje länsstyrelse ska finnas en viltförvaltningsdelegation med uppgift att bl.a. besluta om övergripande riktlinjer för viltförvaltningen inom länet samt licens- och skydds jakt inom länet. Delegationen ska också pröva frågan om godkännande bl.a. av rovdjursförvaltningsplan för länet och inriktning för förekomsten av varg och järv i länet.

2010/11:KU20

103

Beslut om licensjakt efter varg 2010 och 2011

Naturvårdsverket beslutade den 17 december 2009, 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 artoch habitatdirektivet (92/43/EEG), om licensjakt efter 27 vargar i Dalarnas, Gävleborgs, Västra Götalands, Värmlands och Örebro län. Naturvårdsverket beslutade den 17 december 2010, med samma stöd, om licensjakt på totalt 20 vargar i Dalarnas, Gävleborgs, Västra Götalands, Värmlands, Örebro och Västmanlands län under tiden den 15 januari–15 februari 2011. Naturvårdsverket beslutade med stöd av 59 § jaktförordningen att beslutet skulle gälla utan hinder av att det överklagades.

Åtgärder under 2010

I februari 2010 trädde förordningen (2009:1474) om viltförvaltningsdelegationer i kraft. Inom varje länsstyrelse ska det finnas en viltförvaltningsdelegation med uppgift att besluta om övergripande riktlinjer för viltförvaltningen och godkänna en rovdjursförvaltningsplan inom länet. Delegationen ska ha en bred sammansättning med företrädare för jakt- och viltvårdsintresset, naturvårdsintresset, friluftintresset, brukare av jordbruksmark, lokalt näringsliv och turism, skogsnäring, yrkesfiske, fäbodbruk och rennäring. Den 4 mars 2010 beslutade regeringen att ge Statens jordbruksverk, Naturvårdsverket och Statens veterinärmedicinska anstalt i uppdrag att, i samråd med länsstyrelserna och efter samråd med Tullverket, jägarorganisationerna och övriga berörda aktörer, redovisa och analysera vilka bestämmelser som ska beaktas vid flytt av varg till Sverige från ett annat land. Redovisningen skulle ligga till grund för kommande beslut om tillförsel av

högst 20 vargar med östligt ursprung inom fem år som gynnar den genetiska statusen hos den skandinaviska vargstammen. I beslutet erinrade regeringen om att flytt av naturligt invandrade vargar kunde, om det var lämpligt från biologiska, socioekonomiska och veterinära synpunkter, genomföras av ansvariga myndigheter innan uppdraget redovisats. Uppdragen redovisades i november 2010.

Den 10 juni 2010 beslutade regeringen att tillsätta en utredning för utvärdering av mål för rovdjursstammarnas utveckling (dir. 2010:65). I fråga om vargstammen ska utredaren bl.a. analysera och utvärdera förekomsten av varg och föreslå nya mål angivna som etappmål eller minimimål, analysera förutsättningarna för vargstammens utveckling mot en nivå där arternas fortsatta existens i Sverige kan anses livskraftig och ha uppnått gynnsam bevarandestatus, lämna förslag till åtgärder för vargstammens utveckling mot en nivå där artens fortsatta existens i Sverige kan anses livskraftig och ha uppnått gynnsam bevarandestatus samt ange miniminivåerna för hur stor vargstammen måste vara för att uppnå gynnsam bevarandestatus enligt de riktlinjer som Europeiska kommissionen antagit om förvaltning av stora rovdjur på populationsnivå (Guidelines for Population

2010/11:KU20

104

Level Management Plans for Large Carnivores, Contract nr. 070501/2005/424162/MAR/B2, Final Version 1st July 2008). Förutom att utredningen ska analysera och bedöma om de av regeringen föreslagna initiativen var tillräckliga ska utredaren också bedöma och redovisa ett eventuellt behov av kompletterande åtgärder för att säkra en genetiskt livskraftig vargstam. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 juli 2012 och utredaren skulle lägga fram ett delbetänkande om bedömning av gynnsam bevarandestatus för bland annat vargstammen senast den 31 mars 2011.

I september 2010 lämnades från Miljödepartementets sida till kommissionen ett svar på begäran om uppgifter gällande vargar i Sverige med anledning av klagomål avseende tillämpningen i Sverige av direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

I oktober 2010 presenterade Naturvårdsverket, Statens jordbruksverk och Statens veterinärmedicinska anstalt en redovisning av olika tillvägagångssätt för en genetisk förstärkning av den svenska vargstammen med beskrivningar av varifrån vargarna borde hämtas, bedömningar om djurskydd, smittskydd och biologiska frågor. Förslagen remitterades.

Den 1 november 2010 lämnades kompletterande information till kommissionen avseende åtgärder för att förstärka den svenska vargstammens genetiska status sedan Naturvårdsverket med anledning av regeringens uppdrag den 4 mars tagit fram förslag till tillvägagångssätt för att utse lämpliga områden för utsättning av varg, kriterier för val av lämpliga områden för utsättning av varg, kriterier för val av lämpliga områden för utsättning av vargvalpar, och uppföljning av utsläppta vargar. Vidare hänvisades till att Naturvårdsverket, Statens jordbruksverk och Statens veterinärmedicinska anstalt hade tagit fram en redovisning av olika tillvägagångssätt för genetisk förstärkning av den svenska vargstammen. I redovisningen beskrevs åtta tillvägagångssätt för att genetiskt förstärka vargstammen. Ett alternativ som kunde användas relativt snabbt för att börja minska inavelsgraden var att använda valpar från nordiska djurparker. Att hämta vargar från Norge och Finland under kontrollerade former var ett annat möjligt alternativ.

I skrivelsen till kommissionen angavs en tidsplan för det fortsatta arbetet.

Naturvårdsverkets förslag var på remiss till den 1 november 2010.

Redovisningen från Naturvårdsverket, Statens jordbruksverk och Statens veterinärmedicinska anstalt var på remiss till den 8 november 2010. Senast den 30 november 2010 skulle dessa myndigheter redovisa sina ställningstaganden till regeringen. Redovisningen skulle innehålla förslag till åtgärder som var möjliga att påbörja och genomföra under 2011. I november 2010 skulle regeringen ge Naturvårdsverket i uppdrag att dels i samarbete med svenska och finska vargforskare spåra och märka lämpliga vargar i Finland under vintern 2011, dels inleda kontakter med djurparker. Regeringen skulle bjuda in berörda myndigheter till remissmöte den 13 december

2010/11:KU20

2010 och alla länsstyrelser i det mellersta rovdjursförvaltningsområdet skulle få i uppdrag att ange lämpliga revir respektive utsättningsområden för placering av vargvalpar och vuxna valpar från Finland.

Den 16 november 2010 lämnade Miljödepartementet kommentarer till Europeiska kommissionen med anledning av en skrivelse den 19 oktober 2010 från Svenska Naturskyddsföreningen, Djurskyddet Sverige, Svenska Rovdjursföreningen och Världsnaturfonden till kommissionen. Skrivelsen gällde bl.a. frågan om hur konkreta planer för hur den genetiska förstärkningen av vargstammen ska genomföras, betydelsen av ett flöde av invandring av vargar österifrån, möjligheterna att få acceptans för inplantering av varg och tolkningen av domen C-342/05 (p. 29). Enligt en preliminär bedömning skulle en inplantering av vargvalpar kunna ske i maj – juni 2011 och under hösten skulle arbetet med inplantering av vuxna djur kunna påbörjas.

Viltskadecenter lämnade den 18 november 2010 en lägesrapport kallad Vargföryngringar. Våren 2008 hade Sverige 27 intakta vargpar som gav upphov till 23 föryngringar, våren 2009 fanns 31 intakta vargpar med 23 föryngringar och våren 2010 fanns 34 intakta vargpar som bedömdes ge upphov till uppemot 25 föryngringar. Rapporter från Viltskadecenter visade sammantaget att den svenska licensjakten inte påverkat vargstammen negativt.

Den 19 november 2010 lämnades från Regeringskansliets sida kompletterande uppgifter till kommissionen, bl.a. med anledning av uppgifterna i redovisningen.

Den 27 januari 2011 beslutade kommissionen att inleda ett formellt överträdelseförfarande genom att skicka en formell underrättelse. Kommissionen ifrågasätter att Sverige tillämpar en undantagsbestämmelse för att bevilja licensjakt, inte att man tillämpar särskilda undantag för jakt på ett begränsat antal vargar för att undvika skador på tamdjur.

Samma dag beslutade regeringen att uppdra åt Naturvårdsverket och Statens jordbruksverk att, efter samråd med Statens veterinärmedicinska anstalt, länsstyrelserna i mellersta rovdjursförvaltningen och övriga berörda myndigheter och organisationer, inleda arbetet med aktiva åtgärder för den genetiska förstärkningen av vargstammen inom Sverige. Länsstyrelserna i mellersta rovdjursförvaltningsområdet fick i uppdrag att i samråd med berörda organisationer peka ut områden för utsättning av varg. Vidare fick Naturvårdsverket i uppdrag att utreda om det utöver licensjakten finns behov av ytterligare kompensationsåtgärder vid utsättning av varg i Sverige.

Den 27 januari 2011 beslutade regeringen också om tilläggsdirektiv till Rovdjursutredningen (M 2010:02) som innebär att utredaren ska analysera och föreslå åtgärder för att underlätta att naturligt invandrade vargar med östligt ursprung når den mellansvenska vargpopulationen med minimerad skadenivå för renskötseln.

2010/11:KU20

Promemoria från Regeringskansliet

Som svar på frågor från konstitutionsutskottet översändes den 8 mars 2011 en promemoria upprättad inom Miljödepartementet (bilaga A2.4.2).

På frågan om vilka åtgärder som vidtagits för att vargar som är avkomor från invandrade vargar inte ska dödas av licensjakterna framhölls från Regeringskansliets sida att Naturvårdsverket i oktober 2009 i syfte att få ett bättre kunskapsunderlag inför beslut om licensjakt gav Sveriges Lantbruksuniversitet i uppdrag att utreda olika aspekter av en licensjakt efter

varg i Sverige och dess möjliga konsekvenser för den skandinaviska vargpopulationen.

I den rapport som Sveriges Lantbruksuniversitet lämnade den 2 december 2009 (preliminär version) och den 19 december 2009 (slutversion)

rekommenderades en jakt på utvalda revir tillsammans med en slumpmässig jakt. Forskarrapporten rekommenderade att kända revir med invandrande vargar och första generationens avkomma till sådana individer undantogs från jakt. Forskarna konstaterade också att det mellan övriga revir var mycket små skillnader i genetiskt bevarandevärde. Med anledning av det och med hänsyn till kommande åtgärder för att genetiskt förstärka den skandinaviska vargpopulationen menade forskarna att en rangordning

av övriga revir utifrån genetiskt värde kunde ges liten betydelse vid beslut om jakt.

I sitt beslut den 17 december 2009 om licensjakt på varg fastställde Naturvårdsverket de villkor som bedömdes vara nödvändiga för att garantera att jakten bedrevs under strängt kontrollerade former. Det gällde antalet vargar som sammantaget fick fällas, fördelningen mellan olika län och undantag från jakt för de områden där en invandrad varg av östligt ursprung respektive en av dess avkommor etablerat revir. Naturvårdsverket utvärderade 2010 års jakt i rapporten Beslutet om licensjakt på varg 2010 – En processutvärdering med fokus på beredningen av beslutet (rapport 6361).

På Naturvårdsverkets uppdrag lämnade Sveriges Lantbruksuniversitet den 1 december 2010 en rapport med beräkning av lämpliga beskattningsnivåer för att uppnå riksdagens etappmål om minst 20 årliga föryngringar och en stam som inte överstiger 210 individer som gäller till dess vargstammens utveckling och bevarandestatus har utvärderats och redovisats.

Risken för att det skulle fällas avkommor från två finsk/ryska hanvargar i Kynna i Norge och i Galven i Gävleborgs län bedömdes som liten med hänsyn till det begränsade antal vargar som fick fällas. Enligt forskarna i det skandinaviska vargforskningsprojektet hade det liten betydelse för vargstammen som helhet om någon enstaka avkomma från den första generationen eller deras avkommor skulle fällas i jakten.

När Naturvårdsverket fick kännedom om att det fanns en avkomma till en invandrad varg i reviret Skugghöjden i Värmlands län beslutade verket den 13 januari 2011 att detta revir skulle undantas från det tidigare beslutet om licensjakt.

2010/11:KU20

107

Resultatet från licensjakten 2010 visade att ingen genetiskt värdefull varg hade fällts. Preliminära resultat från licensjakten 2011 visade på samma utfall.

På frågan om vilka skälen var för att inte förhindra beslut om vargjakt 2011 mot bakgrund av att inplantering av varg inte skett pekades i promemorian på att regeringen i propositionen En ny rovdjursförvaltning anfört att tillväxten av antalet vargar skulle begränsas genom en förlängning av dagens etappmål och att tillväxten skulle hållas på en lägre nivå än dagens genom beslut om begränsad licensjakt kompletterad med skydds jakt av skadegörande individer. Riksdagen beslutade i allt väsentligt i enlighet med regeringens förslag. I promemorian hänvisades till att miljö- och jordbruksutskottet anfört följande.

Det är inte lämpligt att riksdagen i sitt beslut anger inriktningen för en särskild förvaltningsmyndighets beslut. Det utskottet godkänner i den delen bör därför beskrivas som att 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.

Inför Naturvårdsverkets beslut i december 2010 hade länsstyrelserna kunnat dokumentera 18 säkra och 4 sannolika föryngringar av varg under säsongen 2010/2011. Naturvårdsverket konstaterade i sitt beslut att man hade att ta hänsyn till de nationella mål för vargstammens utveckling som beslutats av riksdagen, nämligen att förvaltningen ska ta hänsyn till naturliga variationer och utgå från en vargstam som inte överstiger 210 individer samt till att vargstammens tillväxt ska begränsas genom licensjakt kompletterad med skydds jakt efter skadegörande individer. Utifrån dessa utgångspunkter och de redovisade inventeringsresultaten hade Naturvårdsverket bedömt att en begränsad jakt som tillfälligt stabiliserade stammen kring 20 föryngringar per år var en förvaltningsåtgärd som var konfliktdämpande och kunde ge större acceptans för kontroversiella bevarandeåtgärder, som flyttning av vargar av östligt ursprung.

Som svar på frågan om vilka åtgärder som vidtagits eller övervägts i syfte att öka acceptansen för vargar i vargområdena redovisades i promemorian en rad åtgärder. I promemorian framhölls att den svenska rovdjursförvaltningen under de senaste tio åren har arbetat aktivt med samrådsorgan, informationssatsningar, skadeersättning och bidrag till förebyggande

åtgärder som stängsling. I Sverige har flera aktörer arbetat med att tillhandahålla information. Förutom det arbete som utförts av Naturvårdsverket, Sametinget, Statens veterinärmedicinska anstalt, Naturhistoriska riksmuseet och länsstyrelserna har även andra aktörer arbetat med information, bl.a. Viltskadecenter och Rovdjurscentret De 5 Stora i Järvsö och Rovdjurscentrum Grönklitt i Orsa. Viltskadecenter arbetar på uppdrag av Naturvårdsverket och är ett servicecenter för myndigheter, organisationer, djurägare, markägare och allmänhet med målet att förebygga viltskador. Viltskadecentrum driver utvecklingsprojekt och informerar myndigheter, djurägare, markägare och allmänhet om allt som rör viltskador orsakade av fredat vilt.

2010/11:KU20

108

Avsikten är att Informationscentrumen i Järvsö och Orsa ska kompletteras med ett tredje informationscentrum. Under 2011 kunde rovdjurscentrumen, intresseorganisationer och länsstyrelser ansöka om bidrag hos Naturvårdsverket (totalt 6 miljoner kronor) för informationsprojekt som bidrar till ökad kunskap om förvaltningen av stora rovdjur och minskar konflikter kring rovdjuren. Under 2006 påbörjades en fyraårig försöksverksamhet med rovdjursakutgrupper i Värmlands och Dalarnas län med inriktning på att snabbt kunna hantera frågor kopplade till både angrepp och förekomst av rovdjur. Länsstyrelserna kunde besluta om bidrag till stängsel som skulle hindra rovdjur från att komma in till betesdjur. Ett ersättningssystem för rennäringen innebär att samebyarna fick fast ersättning för förekomst av rovdjur inom renskötselområdena. I varje län i Sverige fanns viltförvaltningsdelegationer med representanter för naturvård, skogs- och markägare, jägare, renskötsel m.fl. Sverige var indelat i tre rovdjursförvaltningsområden med samverkansråd som hade som uppgift att ta fram och samverka kring riktlinjer och principer för olika delar av rovdjursförvaltningen.

Utfrågning med miljöminister Andreas Carlgren

Utskottet höll den 3 maj 2011 en offentlig utfrågning med miljöminister Andreas Carlgren (bilaga B11).

Statsrådet framhöll att det finns en bred uppslutning i Sverige kring att det ska finnas vargar i Sverige och i de svenska skogarna, men att man också måste ha respekt för att konsekvenserna framför allt bärs av de människor som bor i varglänen.

Regeringens och riksdagens beslut om vargpolitiken innebär att Sverige ska ha en långsiktigt livskraftig vargstam med god genetisk status, och det målet viker man inte ifrån.

En nödvändig förutsättning för att nå det målet är att den genetiska mångfalden i den svenska vargstammen ökas. Detta förutsätter en acceptans för de åtgärder som ökar den genetiska mångfalden. Det är därför som riksdagen har fattat ett beslut om en helhet i rovdjurspolitiken som innefattade att flytta ned beslut närmare de människor som är berörda och som också innebär åtgärder för att öka den genetiska mångfalden och innefattar möjligheten till licensjakt. Självklart har målet ännu inte nåtts och det återstår att genomföra det som krävs för att nå målet.

Alla delar av riksdagens beslut ska genomföras. När det gäller förstärkningen av den genetiska variationen gavs omedelbart ett uppdrag till berörda myndigheter att både förbereda och inleda åtgärderna. Statsrådet pekade på att åtgärder har genomförts. Vargar har flyttats. Det pågår ett samarbete med djurparker både i Sverige och i berörda grannländer. Under den femårsperiod som riksdagen har beslutat om ska åtgärderna genomföras steg för steg.

2010/11:KU20

109

Statsrådet framhöll att regeringen i mars 2010 direkt efter riksdagens beslut gav Naturvårdsverket i uppdrag att tillsammans med Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt förbereda och inleda de åtgärder som behövs just för den genetiska förstärkningen. Myndigheterna inledde omedelbart arbetet som har inneburit kontakter med grannländer, inte minst med Finland i olika steg. Det har också inneburit att man har tagit fram de åtgärder som man vill genomföra, och man har inlett arbetet med det. Två vargar ha också flyttats under 2011 och under våren skulle valpar flyttas mellan djurparker. Det finns således goda förutsättningar att

uppnå det mål som riksdagen satt upp, formulerat som just *högst 20 vargar*. Det är alltså inte fråga om det antal som minst skulle uppnås utan om det antal vargar som det högst kan bli fråga om att flytta in eller genom naturlig invandring.

När det gäller omfattningen av licensjakten är utgångspunkten riksdagens beslut om etappmålet och den tillfälliga begränsningen.

Myndigheterna har föreslagit sex olika vägar för att förstärka den genetiska statusen, bl.a. flytt av vargar, utflyttning av valpar från djurparker och flytt av valpar eller vuxna vargar från länder som har en vargstam med östligt ursprung. Myndigheterna ska fortsätta arbetet enligt de vägarna. De första flyttningarna har genomförts. Regeringen har följt riksdagens beslut om jakten. Enligt riksdagsbeslutet bör licensjakten inriktas på områden där det finns individer som har låg genetisk variation. Det var forskarna som pekade ut de revir som undantogs från jakt det första året. Vid den senaste jakten, den andra jakten, var det inte bara *ett* revir som undantogs utan först två revir, av samma skäl, också då med forskarstöd och forskarbedömning som grund. När det sedan visade sig att det fanns genetiskt värdefullt avkomma i ytterligare ett revir undantogs också det. Sammanlagt undantogs tre revir. Forskarbedömningar ligger till grund för Naturvårdsverkets riktlinjer för jakten och kravet har varit att genetiskt viktiga vargindivider måste undantas från jakt. De uppföljningar som har gjorts visade att inga genetiskt värdefulla individer har fällts utan det var genomgående vargar med antingen inavlade anlag eller vargar som dessutom haft medfödda defekter som fällts. DNA-analyser har visat att alla skjutna vargar hade inavlade anlag. Det är dock ett missförstånd att tro att inavel leder till omedelbara skador eller effekter. När inaveln gått mycket långt leder det för eller senare till mycket allvarliga synliga skador. Ett par av de skjutna vargarna hade skador.

Statsrådet framhöll att art- och habitatdirektivet är helt genomfört i svensk lag, också de undantagsmöjligheter som direktivet innefattar. Det som riksdagen har beslutat och den vargpolitik som genomförts är enligt statsrådet helt i linje med art- och habitatdirektivet så som det är genomfört i den svenska rätten. Målet för vargpolitiken är att uppnå en gynnsam bevarandestatus, ett mål som regeringen och kommissionen delar. Kommis-

2010/11:KU20
110

sionen delar också uppfattningen att man enligt direktivet kan genomföra licensjakt i utpekade situationer. Miljöministern är övertygad om att regeringen ska skingra kommissionens tvivel.

De förutsättningar som kommer att gälla i varje läge ska enligt statsrådet avgöra vilka åtgärder som kan genomföras först. Det blev möjligt att först genomföra flytt av vuxna vargar. Samtidigt har djurparkerna samarbetat om att flytta valpar mellan sig för att förbereda en utflyttning 2012.

Det blir fråga om fler valpar än om det hade skett en utflyttning redan våren 2011. Riksdagens beslut innebar att förstärkningen av den genetiska mångfalden skulle inledas, vilket också gjorts. Beslutets innebörd var inte att flyttning skulle ske omedelbart.

Det är enligt statsrådet mycket kontroversiellt att genomföra åtgärder som ökar den genetiska statusen och den genetiska mångfalden. Det är därför som besluten flyttats ned närmare berörda människor, och möjligheterna till delaktighet i förvaltningen av vargstammen förstärkts genom att den strängt kontrollerade och begränsade jakten finns. De stora organisationer som organiserar över 700 000 berörda människor, jägarorganisationerna, Lantbrukarnas Riksförbund, Jordägareförbundet, Samernas Riksorganisation, Svenska Kennelklubben m.fl., ställer upp på åtgärder som ökar den genetiska variationen i vargstammen och den absoluta förutsättningen för den acceptansen är att licensjakt tillåts. Från länsstyrelserna i berörda län ser man en förändrad attityd. Förutsättningen för att kunna genomföra åtgärderna för att förstärka den genetiska statusen är att också ha licensjakt. Man måste enligt statsrådet vara medveten om att det tar mycket lång tid att påverka eller förändra attityder, inte minst till varg. Bedömningen har gjorts att acceptansen utvecklats när det gäller inställningen till vargförvaltningen och vargpolitiken.

Statsrådet framhöll att Naturvårdsverket har haft huvuduppdraget att

utforma riktlinjerna som utformats efter utförliga forskarbedömningar. Länsstyrelserna har haft uppgiften att samarbeta mycket nära med de jaktlag som är aktiva och att ha mycket stränga regler för hur jakten ska genomföras. Det har bl.a. inneburit mycket tydliga krav på rapportering. Man har hela tiden vetat hur många vargar som har fällts och hur mycket som återstått av kvoten. Under de två jaktomgångarna skedde en överskjutning första året, vilket naturligtvis inte var bra. Å andra sidan uppfylldes inte kvoten helt andra året, utan då fälldes en varg mindre. Den utvärdering som gjordes efter första årets vargjakt visade att det fanns anledning att göra ytterligare en del skärpningar andra året, vilket också skedde. Det har således i varje steg varit viktigt att lära av gjorda erfarenheter och att se till att hela tiden utveckla förvaltningen och åtgärderna så att de anpassas till de erfarenheter som vunnits. Efter varje jakt gjordes en utvärdering av själva jakten men också en bedömning av vargstammens utveckling. Man har sett en utveckling med höga tal för förnyring. Det är fråga om en mer omfattande reproduktion i vargstammen än på många år i Sverige. Inriktningen är naturligtvis att

2010/11:KU20

111

genomföra licensjakt också nästa år, men detta grundar sig på utvärderingen av den jakt som förekommit, på bedömningen av hur vargstammen utvecklas och på forskarnas bedömningar. Det är Naturvårdsverket som ska fatta det beslutet.

När det gäller skyddsjakten bygger den på bestämda regler och det är Naturvårdsverket som gör bedömningarna. Det är fråga om åtgärder som sedan genomförs av länen. Stegvis ska det ske en delegation av besluten ut till viltförvaltningsdelegationerna. Statsrådet underströk att det i varje läge gäller att se till att jakten aldrig går över möjligheten att åstadkomma en gynnsam bevarandestatus för vargen eftersom detta är det övergripande målet för vargpolitiken. Det är enligt statsrådet mycket viktigt att komma till rätta med tjuvjakten. I Finland minskar vargstammen kraftigt och man har där gjort bedömningen att detta beror på tjuvjakten.

Utskottets ställningstagande

Granskningen föranleder inte något uttalande från utskottets sida.